



HAL
open science

L'accueil des personnes exilées, la fabrique d'une compétence communale. Le cas de Villeurbanne (2015-2022)

Lison Leneveler

► To cite this version:

Lison Leneveler. L'accueil des personnes exilées, la fabrique d'une compétence communale. Le cas de Villeurbanne (2015-2022). Droit. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2022. Français. NNT : 2022GRALD018 . tel-04094842

HAL Id: tel-04094842

<https://theses.hal.science/tel-04094842>

Submitted on 11 May 2023

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.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

École doctorale : EDSJ - Ecole Doctorale Sciences Juridiques

Spécialité : Droit Public

Unité de recherche : Centre de Recherches juridiques

L'accueil des personnes exilées, la fabrique d'une compétence communale. Le cas de Villeurbanne (2015-2022)

The reception of exiled persons, the making of a communal competence. The case of Villeurbanne (2015-2022)

Présentée par :

LISON LENEVELER

Direction de thèse :

Nicolas KADA

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université Grenoble Alpes

Directeur de thèse

Bénédicte FISCHER

MAITRE DE CONFERENCES, Université Grenoble Alpes

Co-encadrante de thèse

Rapporteurs :

VIRGINIE DONIER

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, UNIVERSITE DE TOULON

LAURE ORTIZ

PROFESSEUR EMERITE, Université toulouse 1 Capitole

Thèse soutenue publiquement le **1 décembre 2022**, devant le jury composé de :

Nicolas KADA

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université Grenoble Alpes

Directeur de thèse

VIRGINIE DONIER

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, UNIVERSITE DE TOULON

Rapporteuse

LAURE ORTIZ

PROFESSEUR EMERITE, Université toulouse 1 Capitole

Rapporteuse

Vincent VESCHAMBRE

PROFESSEUR, Ecole nationale supérieure d'architecture de Lyon

Examineur

Léo VANIER

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université Grenoble Alpes

Président

Catherine LE BRIS

CHARGE DE RECHERCHE, Université Paris 1 Panthéon sorbonne

Examinatrice

Karine PARROT

PROFESSEUR DES UNIVERSITES, Université Cergy Paris

Examinatrice

Anouk FLAMANT

MAITRE DE CONFERENCE, Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés INSHEA

Examinatrice



L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur autrice.

NOTE TERMINOLOGIQUE GENERALE :

La modalité du point médian dans l'écriture de la thèse permet de mettre au même plan les formes féminines et les formes masculines des mots employés quand ceux-ci ne sont pas épiciènes. Cette démarche d'écriture s'inscrit dans une communication inclusive afin de prendre en compte l'importance du langage dans la construction des rapports sociaux, d'autant plus dans une société qui aspire à l'égalité entre les femmes et les hommes¹ et de ne pas invisibiliser les femmes tout au long de ce parcours, d'abord comme personnes bénéficiaires de l'accueil mais aussi celles à l'initiative des dynamiques au niveau local

¹ VERON L. et CANDEA M., *Le français est à nous ! Petit manuel d'émancipation linguistique*, La découverte, 2019, 238 p ; HADDAD R. (dir.), *Le manuel d'écrite inclusive*, Mots clés, 2016, 18 p.

A Salimou, et à tous-tes celles et ceux rencontrés ces dernières années.

REMERCIEMENTS

Il y a eu des vents et des marées, mais je n'ai cessé de découvrir de nouvelles bouées, portée par des rayons de soleil nouveaux, chaque matin, je nourris le présent d'infini, je goûte les subtilités de la vie, et demain, non sans indifférence, grandie d'une nouvelle expérience, j'ai l'intime conviction que sans faire de grandes choses, il y aura toujours quelque part une occupation exaltante. Cette thèse fût l'une d'entre elles, dans les vagues d'une période bien étrange, tumultueuse de maux d'un certain siècle qui se répandent, et d'un climat éreintant dans un système devenu presque oppressant. Pour se soustraire aux évidences, la recherche m'a ouvert de nombreuses portes. Dans le dehors, comme dans le dedans, j'ai appris et j'apprends continuellement. Cet apprentissage est une ressource inouïe dont les compagnon·ne·s de route sont nombreuses et nombreux et que je voudrais ici affectueusement remercier.

À Nicolas Kada, mon directeur de thèse et à Bénédicte Fischer, ma co-encadrante de thèse pour m'avoir soutenue et accompagnée tout le long de cette aventure. Votre duo complémentaire m'a permis de garder le cap.

Je remercie aussi chaleureusement celles et ceux qui me font la joie de partager leur regard sur ce travail et qui ont accepté de siéger dans le jury, Virginie Donier, Anouk Flamant, Catherine Le Bris, Laure Ortiz, Karine Parrot, ainsi que Léo Vanier et Vincent Veschambre.

Merci au personnel du CRJ et de l'UGA pour le soutien administratif et matériel.

Cette recherche n'aurait pu avoir lieu sans l'incroyable opportunité villeurbannaise. Un immense merci à Cédric Van Styvendael, Sophie Gourlaouen et Jean-Paul Bret d'avoir retenu leur attention sur ce projet de recherche et d'avoir accepté que je les accompagne sur le temps d'une mission. Merci de m'avoir fait confiance et de m'avoir permis de partager vos réflexions. Cette immersion fût pour moi une incroyable expérience de terrain dans un milieu que je ne connaissais que de loin et où j'ai tant appris. Merci à l'équipe du CCO avec qui j'ai partagé un bout de l'aventure, en particulier Nathalie, co-pilote du jury citoyen. Sans cette immersion, cette thèse n'aurait, ni la même allure, ni la même texture et ce souci du détail pour renseigner ce fameux « droit en contexte ». Un très grand merci au Rize et à toute son équipe qui rend cette structure municipale si conviviale et dont les rencontres et les projets sont plus stimulants les uns que les autres. Merci à Chrystel, Anne-Marie, Clémence, Géraldine, Laurence, Fatima, Elisabeth, Annabelle, et Claire, Laura, Hakim, Emanuela, Maxime, Nicole, Damien. Un merci tout particulier à Vincent, Anne-Pascale, Anne-Marie et Nolwenn de m'avoir soutenue durant ces trois années, que ce soit dans mes démarches de recherche, mais aussi pour votre aide si précieuse dans le décryptage des codes et du fonctionnement interne de l'administration publique locale, de m'avoir épaulée dans les aspects pratiques et financiers. Merci d'avoir rendu possible une collaboration avec Valentine De Lussy autrice et dessinatrice de BD pour donner une autre forme plus créative et imagée des petits bouts de cette thèse visibles sur instagram pour les plus curieux·se·s (@ahcesujet) Merci à toi Valentine pour cette stimulation de l'imaginaire. Un merci à la très chouette camaraderie de bureau et de manif, en particulier Saphia, merci pour ces moments sincères de rire et de partage. Merci à toutes celles et ceux qui m'ont aidée durant cette mission et qui ont accepté par ailleurs de me partager leurs expériences. Merci aux nombreux·ses agent·e·s villeurbannais·e·s qui ont accepté de m'ouvrir leur porte mais aussi

à toutes celles et ceux qui font vivre l'accueil sur le territoire ; un clin d'œil à Nicolas, Arnaud, Antoine, Sarah, et tant d'autres. Je remercie le réseau TRACES et tout singulièrement Sébastien, qui a, selon moi, donné une âme et un enthousiasme particulier à cette dynamique extraordinaire autour des migrations dans la région. Merci de m'avoir permis de rejoindre le CA et d'avoir pu partager de nombreuses rencontres.

Cette expérience de recherche n'aurait toutefois pas existé sans ce plongeon vertigineux de violences et d'humanité à Calais, celui qui m'a profondément touchée et ouvert les yeux sur les angles morts d'une vie de privilégiée. Un immense et doux merci à Bénédicte pour tout son soutien et engagement dès le début, son implication dans les échanges, sa disponibilité à n'importe quelle heure de la journée, et son amitié, merci aussi de m'avoir fait découvrir le collectif du réseau université sans frontières au sein duquel je n'ai cessée de m'épanouir aux côtés de personnes exceptionnelles, devenues des camarades et amies. Merci à vous toutes pour ces années de partage et d'enrichissement mutuel, de complicité, et de luttes qui ont, sans aucun doute, exercé quelques influences dans le cheminement, voire l'écriture de cette thèse. Un tendre merci à Séréna, Karine et Cristina qui m'ont fait partager le goût de la recherche engagée, aiguïser l'esprit critique et sensible. Merci pour toutes ces chouettes aventures et luttes partagées et toutes celles à venir. Merci Séréna pour cette écoute de tout temps et ce partage difficile au cours de nos errances et souffrances médicales dans nos parcours tumultueux de l'endométriose et pour ça, on ne remercie pas le patriarcat et l'invisibilité de cette maladie chronique qui souvent nous met à rude épreuve.

Merci aux camarades et amies doctorantes, en particulier Oriane et Wanda, pour nos colères transformées en luttes pour cette université que l'on ne cesse de rêver ouverte et émancipatrice. Merci à ma « dream team » de fin de thèse sans qui, la dernière ligne droite aurait été insurmontable, en particulier Bénédicte, Alicia, Clair, Danielle, Bigué, Rony et Annabelle pour toute leur affection, leur soutien et leur aide précieuse, à mes relecteur·rice·s soigné·e·s Thomas, Ludovic, Rafaëlle, Philippe H, Philippe B, Delphine, Théodore, Antonin, Karine, et Mouafo.

Il y a des amitiés qui durent et qui ne perdent de leur intensité, un tendre merci à Faustine, Anne-Flore et Lauriane qui ont toujours été très attentionnées. Doux merci à Nana, JB, Marie, Clément, Hélène pour votre joyeuse présence et tous ces bons moments partagés entre apéros, rigolades et discussions pour refaire le monde.

Enfin, un très doux merci à ma famille, en particulier mes parents, Nathalie et Didier, mes frères, Nathan et Théo, qui, au fil du temps, m'ont apporté leur soutien indéfectible avec des moments de respiration, de sport, de rires, et de tout leur amour chacun·e à leur façon. Un tendre merci à ma grand-mère Jacqueline qui a toujours fait preuve d'une affection immense et d'un soutien continu, ainsi qu'à Jacques pour toutes ses marques d'attention. Un grand merci à Marie-Pierre et Lahsen pour leur accueil et leur prévenance.

Cette thèse m'a aussi permis de rencontrer, une précieuse compagne de vie, Alicia, pour qui les mots justes seront difficiles à écrire, un tendre et immense merci en tout cas pour avoir accepté de parcourir ensemble ce chemin.

SIGLES ET ABBREVIATIONS

ADA : Allocation pour Demandeur d'Asile.
AGDREF : Application de Gestion des Ressortissants Étrangers en France.
AJCT : Actualités Juridiques Des Collectivités Territoriales
AJDA : L'actualité Juridique de Droit Administratif.
ALPIL : Association Lyonnaise pour l'Insertion et le Logement.
ALYNEA : Association lyonnaise nouvelle d'écoute et d'accompagnement.
ANVITA : Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants.
ANRT : Agence Nationale de la Recherche et de la Technologie.
ARALIS : Association Rhône Alpes pour le Logement et l'Insertion Sociale.
Aff.: Affaire.
Art. : Article(s).
Bull. : Bulletin des arrêts des chambres civiles de la Cour de cassation.
CAA : Cour Administrative d'Appel.
CADA : Centre d'Accueil de Demandeur d'Asile.
CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles.
CAO : Centre d'Accueil et d'Orientation.
CAES : Centre d'Accueil et d'Évaluation des Situations.
CCH : Code de Construction et de l'Habitation.
CE : Conseil d'État.
CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme.
CESEDA : Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile.
CIFRE : Convention Industrielle de Formation par la Recherche.

CJUE : Cour de justice de l'union européenne.
Coord. : Sous la coordination de.
Cons. Const. : Conseil constitutionnel.
Cons. : Considérant.
CNCDDH : Commission nationale consultative des droits de l'Homme.
CNTRL : Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales.
CMA : Conditions Matérielles d'Accueil.
CPH : Centre provisoire d'hébergement.
Chron : Chronique.
DAHO : Droit à l'Hébergement Opposable.
DALO : Droit au Logement Opposable.
DDCS : Direction Départementale de la Cohésion Sociale (devenue aujourd'hui la DDETS : Direction Départementale de l'Emploi du Travail et des Solidarités).
DGS : Directeur Général des Services.
DGA : Directeur Général Adjoint.
DIHAL : Direction interministérielle de l'hébergement et l'accès au logement.
Dir. : Sous la direction de.
DGEF : Direction Générale des Étrangers en France.
Ed.: Editions.
Et al. : et alii (pour les auteurs)
EUROPOL : European Office Police.
IBID. : *Ibidem* qui signifie dans le même ouvrage, dans le même passage d'un ouvrage déjà cité.
I2E : Insérer par l'École et l'Emploi.
JCP A : La semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales
GUDA : Guichet Unique pour Demandeurs d'Asile.
HBM : Habitation Bon Marché.

HCR : Haut Comité des Réfugiés.
HUDA : Hébergement d'urgence pour demandeur d'asile.
LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
MNA : Mineurs non-accompagnés
MVS : Maison de Veille Sociale.
Not. : Notamment.
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économique.
OFII : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration.
OFPRA : Office Français pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides.
ONPES : Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
op. cit. : *Opus citadum* qui signifie ouvrage déjà cité.
p. : page.
pp. : pages.
PRADA : Plateforme Régionale d'Accueil des Demandeurs d'Asile.
PUG : Presse Universitaire de Grenoble.
PUR : Presse Universitaire de Rennes.
RAEC : Régime d'Asile Européen Commun.
RevDH : Revue des Droits de l'Homme.
Req. : Requête.

RFAP : Revue Française d'Administration Publique.
RDLF : Revue des droits et libertés fondamentaux.
RDP : Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger.
RFDA : Revue Française de Droit administratif.
RDSS : Revue de Droit Sanitaire et Social.
RTD CIV : Revue Trimestrielle de Droit Civil.
Sect. : Section.
SDF : Sans Domicile Fixe.
SIAO : Services Intégrés d'accueil et d'orientation.
SPADA : Structure de Premier Accueil pour Demandeur d'Asile.
SGAR : Secrétaire Général pour les Affaires Régionales.
Suiv. : Suivant.
TA : Tribunal Administratif.
TI : Tribunal d'instance.
UPE2A : Unité Pédagogique pour Elèves Allophones Arrivants.
V. : Voir
Vol. : Volume
VISABIO : Visa Information System Biometric.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
PARTIE I : FACE AUX MANQUEMENTS DE L'ÉTAT, LA DOUBLE CONDITION D'EMERGENCE D'UNE COMPETENCE LOCALE DE FAIT	66
CHAPITRE 1 : Une compétence de fait comme palliatif des lacunes juridiques dans le cadre de la territorialisation de l'accueil	69
CHAPITRE 2 : Une compétence locale de fait facilitée par les potentialités juridiques de l'action sociale des communes 181	
Conclusion de la partie I.....	257
PARTIE II : VERS LA RECONNAISSANCE D'UNE COMPETENCE DE DROIT EN FAVEUR DE L'ACCUEIL	261
CHAPITRE 1 : La reconnaissance interne de la compétence communale en faveur de l'accueil comme défi incontournable à saisir.....	267
CHAPITRE 2 : La reconnaissance externe de la compétence comme vecteur de la légitimité à agir de la commune	380
Conclusion de la partie II.....	419
CONCLUSION GENERALE.....	421
ANNEXES.....	427
BIBLIOGRAPHIE.....	447
TABLE DES MATIERES	521

Salimou est arrivé par la gare Part Dieu à Lyon. C'est là qu'il a dormi quelques jours avant de rencontrer un compatriote qui l'a orienté vers le squat de l'amphi Z, dans la commune voisine de Villeurbanne. Au même moment, des familles albanaises dormaient depuis plusieurs nuits sur la place Lazare-Goujon, sans solution d'hébergement, provoquant une agitation grandissante au sein de la commune villeurbannaise. Après le dépôt de sa demande d'asile, Salimou n'a pas été hébergé dans les dispositifs de l'État, faute de place. Pourtant, il se rend alors régulièrement à l'Office Français de de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) pour solliciter une place. Une année, deux, trois années passent, et se ressemblent. Des aller-retours au guichet, le retrait de son courrier administratif, les blocages techniques pour accéder à son allocation : la précarité s'accroît, la fatigue chronique s'installe, la santé mentale s'affaiblit, il n'a pas de répit depuis qu'il est parti. Il sollicite, de temps en temps, les conseils de ses soutiens locaux, ce qui lui permet de trouver des solutions de court terme comme les aides d'urgence du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de la Ville pour subvenir à ses besoins. Le passage à l'Office Français de protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) se révèle difficile. Plusieurs mois après, sa demande d'asile est finalement rejetée : « les éléments ne sont pas concordants et sont peu circonstanciés ». C'est l'abatement à nouveau. Soutenu par les collectifs citoyens, il prépare son recours devant la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) et comprend que c'est l'ultime occasion de se livrer et gagner un peu plus en sérénité. Il répond alors méticuleusement à toutes les questions des assesseurs et parvient à être entendu. C'est une première victoire : il obtient la protection subsidiaire et commence, après un sinueux parcours, un nouveau départ. Quant aux familles albanaises, la commune avait décidé une mise à l'abri avec quelques nuitées d'hôtel, malgré les coûts élevés occasionnés et la précarité des solutions proposées.

INTRODUCTION

« À ce cynisme, nous, les collectivités et élu.es de l'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA) en appelons, au contraire, aux valeurs de solidarité et de fraternité de la France.

Notre réseau appelle l'État français à être véritablement à la hauteur face à la gravité de la situation.

Aujourd'hui, nous lui demandons d'honorer ses engagements internationaux en mettant en œuvre une politique d'accueil envers l'ensemble des rescapé.es - réfugié.es Afghan.es. Nous nous opposons fermement à toute politique et discours remettant en cause l'obligation d'accueillir inconditionnellement les personnes arrivant sur notre sol »².

A l'occasion d'une tribune signée le 19 août 2021, la Ville de Villeurbanne, avec d'autres collectivités regroupées en association, interpellent l'État afin que soient trouvées des solutions constructives et durables en faveur de l'accueil des personnes exilées. Depuis 2015 en effet, la « crise de l'accueil »³ fait naître de nouvelles mobilisations au niveau local. Fruit d'une déficience des politiques d'asile mises en place par l'État face au nombre d'arrivée exceptionnel de personnes exilées au sein de l'Union européenne⁴, cette crise met en évidence des problématiques structurelles qui portent sur l'absence de solidarité des États membres⁵. Les réponses principales prennent la forme de mesures d'externalisation, de surveillance ainsi que

² ANVITA, Communiqué de presse, L'accueil des Afghans et Afghanes fuyant leur pays est possible, 19 août 2021.

³ Dans le domaine de la recherche sur les migrations, la « crise de l'accueil » a été unanimement soulevée, déconstruisant ses soubassements et renversant le paradigme de ladite « crise migratoire » instrumentalisée dans les discours politiques. Parmi les auteurs et autrices y ayant contribué : LENDARO A., RODIER C. et LOU VERTONGEN Y., *La crise de l'accueil : frontières, droits, résistances*, Éditions la Découverte, coll. Recherches, 2019, 314 p. ; AKOKA K., « Crise des réfugiés, ou des politiques d'asile ? », en ligne : <http://www.laviedesidees.fr/Crise-des-refugies-ou-des-politiques-d-asile.html> (consulté le 28 mars 2017).

⁴ Le HCR enregistre un nombre record de personnes déplacées dans le monde dont 1,3 millions se déplacent vers l'Union européenne.

⁵ WIHTOL DE WENDEN C., « Crise des migrations ou crise des politiques d'asile et ses effets sur les territoires d'accueil », *Hommes & Migrations*, n°1323, 2018, pp. 23-29.

de contrôle et révèlent l'incapacité des États à répondre aux besoins des personnes exilées. Pourtant, la recrudescence des conflits partout dans le monde, dont certains épisodes particulièrement visibilisés comme ceux de la Syrie, l'Afghanistan ou encore de l'Ukraine récemment, bouleverse les agendas européens des migrations guidés par des enjeux sécuritaires⁶ et réactive avec acuité les enjeux relatifs à l'accueil, spécifiquement sur les territoires.

À contre-courant des politiques nationales, de nombreuses communes partout dans le monde s'évertuent à développer et imaginer une autre vision de l'accueil à leur échelle. Les collectivités territoriales sont, en effet, devenues les premiers espaces d'arrivée et de transit des personnes exilées. Actrices de premier plan, les communes, en particulier, sont à la fois des appuis pour la répartition des dispositifs nationaux d'accueil mais font aussi preuve de dynamiques propres en proposant des initiatives pour pallier les insuffisances étatiques. La Ville de Villeurbanne est un exemple de cette double impulsion dont les modalités juridiques seront étudiées. L'accueil des personnes exilées en tant qu'objet de l'accueil (I) est éminemment étatique et nécessite un retournement qui représente un double intérêt scientifique : une analyse depuis le local et par le droit, plus spécialement en droit des collectivités territoriales (II) Cette étude a, de ce fait, été permise par la construction d'une méthode particulière de recherche (III) qui a permis une problématisation ancrée sur le terrain (IV).

I/ L'OBJET : L'ACCUEIL DES PERSONNES EXILEES

L'accueil est d'abord une notion saisie par l'État (1). Mais, imbriqué dans les contradictions des politiques migratoires et de ses revirements, l'accueil national s'établit à travers la fabrique d'un statut de l'étranger qui précarise. De nouveaux profils se font par conséquent jour, avec

⁶ LENDARO A., RODIER C. et LOU VERTONGEN Y., *op. cit.*

des catégories et procédures qui conditionnent le séjour des personnes et les empêchent de s'installer (2). Dans ces conditions, un autre accueil se cherche et se dessine au niveau local (3).

1- L'ACCUEIL, UNE NOTION D'ABORD SAISIE PAR L'ÉTAT

L'accueil des personnes étrangères est appréhendé communément comme étant une compétence de l'État, rattachée assez spontanément au titre de ses compétences régaliennes liées à la politique d'asile et d'immigration. Pourtant, il en résulte un certain flou sur ce que revêt précisément cette compétence. En réalité, aucune définition claire de l'accueil n'est posée dans les textes. L'accueil est plutôt mentionné de façon éclatée par le biais d'une pluralité de dispositions juridiques principalement présentes dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)⁷, se traduisant alors en une diversité de dispositifs et de procédures. L'accueil au niveau national consiste donc principalement à la mise en place de dispositifs d'hébergement et d'accompagnement.

Pendant plusieurs décennies, l'accueil des personnes exilées était organisé par les associations de façon autonome, en fonction des origines géographiques. En 1973, le dispositif national d'accueil (DNA)⁸ est mis en place lors de l'arrivée des exilé·e·s chilien·ne·s, donnant lieu à l'ouverture de centres provisoires d'hébergement (CPH) et répondant dans le même temps à l'organisation de la réception des travailleurs étrangers. À cette époque, il reposait sur l'aide sociale et consistait déjà en une centralisation et une dispersion des centres d'hébergement sur l'ensemble du territoire. Au cours des années 1980, avec l'apparition du statut de demandeur·se d'asile, le DNA évolue. Modifié en 1991⁹, il comporte désormais deux volets : les Centres

⁷ « Accueil des demandeurs d'asile », articles L 121-1 et suivants ; « Conditions matérielles d'accueil », articles L 551-8 et suivants ; « Centres d'accueil », article L 551-1 ; « Droit au maintien sur le territoire et conditions d'accueil », article L 581-1 du CESEDA. Les CADA sont encore régis aux articles L 348-1 et L 348-4 du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

⁸ Pour une histoire plus détaillée : MASSE J-P., « Genèse et institutionnalisation du dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France », *Les cahiers de la Sécurité Intérieure*, 2001, pp. 45-68.

⁹ Circulaire n° 91-22 du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du dispositif national d'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile.

d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) dédiés à la prise en charge des demandeurs d'asile d'un côté et de les CPH dédiés aux personnes réfugiées, de l'autre côté.

Tandis que les politiques d'accueil étaient pensées par le prisme de l'immigration du travail dans les années 1950, une volonté de restreindre l'immigration a orienté les demandes vers le regroupement familial. De son côté, le droit d'asile était de plus en plus sollicité - devenant une voie de régularisation possible - et se normalisait alors que le contrôle aux frontières se renforçait. L'influence du cadre européen est à cet égard déterminant puisque c'est à travers une succession d'accords que l'Union européenne (UE) reprend la main sur les politiques migratoires. L'accord de Schengen en 1990 fait naître le système généralisé de visas et de contrôle aux frontières de l'Union européenne, indifféremment de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. De la même manière, en 1990, la Convention de Dublin¹⁰, introduit un premier mécanisme de répartition obligatoire des responsabilités entre les États membre dans l'accueil des personnes en demande d'asile. Progressivement, le traitement des demandeurs d'asile fait l'objet d'une harmonisation pour l'ensemble de l'Union européenne. C'est notamment l'intention du Traité d'Amsterdam de 1997 qui instaure un régime d'asile européen commun (RAEC). Ce dernier produit une succession de normes, parmi lequel le Paquet Asile adopté en 2013 qui modifie profondément le RAEC en cherchant à uniformiser au sein des États membres les procédures, les conditions d'accueil et les statuts de protection. Cette transposition a conduit à la mise en application des directives du Paquet Asile par le ministère de l'intérieur et à l'adoption de la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. Ainsi, sont prévues les conditions matérielles d'accueil (CMA) au sens de la directive « Accueil » qui précise qu'elles « visent à garantir un niveau de vie digne » et « assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale »¹¹.

Dans ces conditions, l'État est tenu de prendre en charge l'hébergement des demandeurs et demandeuses d'asile. Ces derniers doivent être pris en charge dans des centres d'accueil

¹⁰ Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes - Convention de Dublin 15 juin 1990.

¹¹ PARLEMENT EUROPEEN ET CONSEIL, Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

pour demandeur d'asile (CADA) financés par l'État et gérés par des opérateurs associatifs tels que Forum Réfugiés pour Villeurbanne. De plus, l'État délivre une allocation qui est entendue comme permettant aux demandeur·se·s de subvenir à leurs besoins pour pallier l'interdiction de travailler pendant toute la durée de la procédure¹², ainsi qu'un accompagnement administratif et social organisé dans les foyers d'hébergement et par des plateformes associatives pour l'ouverture des droits sociaux, la domiciliation ou encore le suivi de la procédure de la demande d'asile. Concrètement, les personnes exilées se voient proposer une allocation de demande d'asile (ADA) de 6€80 journaliers avec un montant supplémentaire de 7€40 si aucune place d'hébergement n'a été proposée. Cette allocation modeste est versée sous condition de majorité.

L'accueil est donc pensé pour couvrir les besoins sociaux des personnes exilées en demande d'asile. Il donne toutefois lieu à certaines contradictions puisque les conditions d'accueil sont désormais concentrées au sein du ministère de l'Intérieur, tandis qu'elles relevaient auparavant du Ministère des Affaires sociales. Désormais conduit par les services déconcentrés de l'État au niveau départemental, ce sont en effet les préfetures, par l'intermédiaire des directions des migrations et de l'intégration (DMI)¹³, qui mettent en œuvre les moyens d'action nécessaires, tant sur le plan réglementaire que sur celui de la mise à disposition. Les préfetures départementales conservent toutefois une relative autonomie, en particulier dans l'organisation et la gestion des structures d'accueil au niveau local. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il est possible d'observer des pratiques différenciées d'une préfeture à l'autre.

De la même manière, les collaborations avec les acteur·rice·s privé·e·s locaux·ales sont particulières à chaque territoire. Pour l'accueil sur le territoire de l'agglomération lyonnaise et villeurbannaise, c'est l'association Forum Réfugiés qui est l'opérateur principal de l'asile et gère la structure du premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA)¹⁴. L'Office français

¹² L'allocation est versée depuis le décret n°84-216 du 29 mars 1984. Le droit au travail des demandeur·se·s d'asile avait été préalablement reconnu en 1985 par la circulaire dite « Fabius » et a été néanmoins soumis à l'opposabilité de la situation de l'emploi par la circulaire dite « Cresson » du 26 septembre 1991.

¹³ Habituellement géré par la DDETS, ancienne DDCS, il s'agit ici d'une spécificité de la préfeture lyonnaise.

¹⁴ La SPADA accompagne les personnes en demande d'asile après leur passage en GUDA dans l'attente d'une éventuelle orientation par l'OFII vers une place au sein du dispositif national d'accueil (DNA). Elle accompagne

d'immigration et d'intégration (OFII) coordonne quant à lui le DNA et ouvre les droits aux conditions matérielles d'accueil, sauf s'il cible un cas de refus¹⁵ ou de retrait¹⁶. Toutefois, en cas de saturation des capacités d'hébergement spécifique – que ce soit avant la reconnaissance de la demande ou après la décision définitive liée à l'asile - ce sont les anciennes directions départementales de la cohésion sociale (aujourd'hui DDETS) qui sont susceptibles de les héberger. Elles pilotent les politiques sociales de l'hébergement d'accès et de maintien dans le logement, tandis que le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) les met en œuvre. Par ailleurs, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové¹⁷ prévoit que le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) inclut une annexe comportant le schéma de répartition des structures d'accueil et d'hébergement des demandeur·se·s d'asile ainsi que les modalités de suivi de celles-ci. Ces dispositions permettent ainsi la coordination régulière entre les différents services de l'État aux échelons régionaux et départementaux ainsi que les échanges entre la préfecture, l'ex DDCS et les associations, voire la direction territoriale de l'OFII.

L'accueil national se concentre donc principalement sur un parc d'hébergement dont une partie¹⁸ est réservée aux personnes en demande d'asile et l'autre à celles ayant bénéficié de la protection internationale¹⁹. Structurellement sous-dimensionné et faisant l'objet d'un morcellement, le dispositif est constitué d'une accumulation de structures qui coexistent et le

en outre les personnes bénéficiant de la protection internationale mais qui ne sont pas hébergées ou prises en charge par un dispositif dédié.

¹⁵ Les refus concernent la demande de réexamen de la demande d'asile, la demande d'asile qui n'a pas été transmise dans les délais prévus ou la tentative de fraude : voir les articles L744-8 2° et D 744-37 du CESEDA.

¹⁶ Le retrait concerne les refus d'une proposition d'hébergement, d'une orientation vers une région de résidence, le fait de quitter sans autorisation son lieu d'hébergement, de quitter la région de résidence, de s'être absenté·e sans justification valable depuis plus de cinq jours, de ne s'être pas rendu·e dans le délai de cinq jours dans la région de résidence, le non-respect de l'obligation de se présenter aux autorités ou de répondre aux demandes d'informations, voir les articles L 744-7 et D 744-37-1 du CESEDA.

¹⁷ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹⁸ Celui-ci est financé par le budget 303 dédié à « l'immigration et l'asile » regroupant les moyens alloués « aux politiques publiques relatives à l'entrée, la circulation, au séjour, au travail des étranger·e·s, à l'éloignement des personnes en situation irrégulière et à l'exercice du droit d'asile ».

¹⁹ Le Centre Provisoire d'Hébergement (CPH) est financé par le budget 104.

rendent opaque et illisible²⁰. Ce dispositif évolue avec la modification des schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile définis dans la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile : à la suite de l'instruction du 4 décembre 2017, ceux-ci deviennent des schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (SRADAR). Ces schémas précisent l'organisation des grandes orientations politiques nationales d'asile et d'intégration dans la région, tant sur le plan des délais d'enregistrement de la demande d'asile que des modalités de suivi, ou d'accompagnement et d'hébergement des demandeurs d'asile dans les différentes structures. À travers la restructuration du parc d'hébergement et l'augmentation de places, un travail en commun avec les structures d'hébergement d'urgence de droit commun et les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) est formalisé. Un volet porte par ailleurs sur les actions mises en œuvre pour l'éloignement des personnes déboutées de l'asile, ainsi que les transferts des personnes sous procédure Dublin. Enfin, le dernier volet porte plutôt sur les actions menées pour l'intégration des personnes réfugiées. À cet égard, l'ancien député du Val d'Oise Aurélien Taché, a souhaité donner un « vernis humaniste »²¹ à la dernière loi relative à l'immigration en faisant soixante-douze propositions pour « une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France »²².

Ce parc d'hébergement organisé à travers le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés confirme le morcellement des structures d'accueil avec la multiplication des dispositifs dérogatoires au CADA²³. En effet, en plus d'un sous-dimensionnement structurel²⁴, le DNA est constitué depuis 2015 d'une diversité de types

²⁰ SLAMA S., « Dispositifs d'hébergement : la grande centrifugeuse étatique des demandeurs d'asile », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 36-2, n°2-3, 2020, pp. 255-267.

²¹ EQUY L., ALBERTINI L., HULLOT-GIYOT K., « Le rapport Taché sur l'intégration, vernis humaniste avant la loi immigration », *Journal Libération*, 18 février 2018.

²² TACHE A., « 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France », *Rapport au premier ministre*, février 2018, pp. 12-31.

²³ Les CADA sont d'ailleurs entendus comme des établissements médico-sociaux alors encadrés par le CASF aux articles L 348-1 à L 348-4.

²⁴ En 2020, les 43 600 places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) répondent seulement au tiers des besoins d'hébergement des ressortissant·e·s de pays tiers ayant sollicité la protection internationale, LA CIMADE, *État des lieux des dispositifs d'accueil et d'hébergement dédiés aux personnes demanderesses d'asile et réfugiées*, 2020.

d'hébergement précaires : les hébergements d'urgence pour demandeur·se·s d'asile (HUDA) et les accueils temporaires de l'asile (AT-SA). Toutefois, à la suite de la « crise de l'accueil », des modalités d'urgence justifient la création de nouveaux centres, à l'exemple du centre d'accueil et d'orientation (CAO) qui a vu le jour après l'évacuation du camp de Calais. En 2019, ces places se sont transformées en places pour les HUDA, Centre d'accueil et d'examen des situations (CAES) et CADA. Les HUDA sont principalement destinés à accueillir des personnes en procédure accélérée ou « dublinées ». En 2016, le programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) prévoit plus particulièrement des places d'hébergement pour les personnes assignées à résidence dans le cadre de la procédure Dublin. Les CAES créés en 2017 permettent quant à eux « une mise à l'abri temporaire » des personnes exilées passant par la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) et émettant le souhait de faire une demande d'asile mais n'ayant pas encore pu l'enregistrer, avant leur passage au guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA). Enfin, les Centres provisoires d'hébergement (CPH) permettent aux personnes bénéficiaires d'une protection internationale d'être accueillies dans l'attente d'une réunification familiale ou d'une voie vers l'insertion.

L'accueil en France est alors toujours appréhendé sous le volet de l'asile et se limite à des catégories de publics fabriquées par l'État : demandeur·se·s d'asile, réfugié·e·s, et délaisse celles et ceux qui en sont exclu·e·s. Spécifiquement rattaché aux droits des étrangers, régi par un ordre juridique d'exception, cet accueil incarne encore les intérêts politiques de l'État-nation. Ce dernier construit davantage la condition particulière de l'étranger²⁵ que les conditions de son accueil. Le statut de l'étranger provient de la seule normativité nationale, de sorte qu'« en droit positif, la souveraineté des États est, de fait, incontestablement première et la liberté de circuler des individus seconde »²⁶. Le traitement de l'étranger est donc caractéristique de sa place vis-à-vis de l'État-nation dans la pensée politique et administrative française²⁷ malgré les déstabilisations inhérentes au processus de globalisation²⁸. La protection de la souveraineté

²⁵ LOCHAK D., *Étrangers : de quel droit ?* Presses universitaires de France, 1985, 256 p.

²⁶ GOTMAN A., *L'hospitalité est-elle soluble dans le droit ?*, Éditions Sciences Humaines, 2017, pp. 269-284 ; LOCHAK D., « Liberté de circuler, un privilège », *Plein Droit*, 2018, n°116, 52 p. ; WIHTOL DE WENDEN C., « Soixante ans de "libre circulation" en Europe », *Migrations Société*, 2019, pp. 75-164.

²⁷ NOIRIEL G., *État, Nation et Immigration : Vers une histoire du pouvoir*, Belin, 2001, 416 p.

²⁸ WEINER M., « The global migrations studies », dans WANG G. (dir.), *Global History And Migrations*, Routledge, 2018, p. 95.

nationale reste une priorité et crée le « paradigme de l'immobilité »²⁹, alors même que « la migration défie la conception wébérienne de l'État, car elle remet en cause la relation entre population, territoire et monopole du pouvoir »³⁰. L'attention demeure focalisée sur la frontière³¹, principal attribut de la souveraineté dont l'exilé·e incarne encore la limite³². Pour toutes ces raisons, l'État définit l'ensemble des règles qui régissent l'entrée et le droit au séjour des personnes étrangères, dont dépendent par la suite les conditions matérielles de leur accueil. À cet égard, une restriction grandissante des conditions d'octroi des visas à l'égard des immigrant·e·s³³ est observée. Partant de là, c'est l'État régalien qui s'affirme avec différents modes de légitimation.

Les pratiques d'accueil sont donc aussi liées aux impacts des cadres cognitifs relatifs aux politiques publiques migratoires alors focalisées sur le contrôle. Cette façon exclusive de formuler le problème de l'immigration tient tout d'abord à la perpétuation de la thèse formulée par Jérôme Valluy d'une « xénophobie de gouvernement »³⁴. Cela se manifeste selon lui « à travers les discours beaucoup plus posés et très officiels de gouvernants, fonctionnaires et élus, ainsi que par des actes législatifs, administratifs et juridictionnels qui se font entendre fortement dans l'espace public : "fermeture" des frontières, rejet des demandes d'asile, refus de visas et de regroupement familial, contrôles policiers au faciès »³⁵. Dans ces conditions « (l)es

²⁹ GEMENNE F., « Ouvrir les frontières, une question de souveraineté », *Cités*, n° 68-4, 2016, pp. 49-60.

³⁰ WIHTOL DE WENDEN C., *La question migratoire au XXIe siècle : migrants, réfugiés et relations internationales*, les Presses de Science Po, 2017, p. 82.

³¹ A propos d'« un lieu de tensions » et de paradoxes, entre fixation des entités institutionnelle et flou : AMILHAT-SZARY A-L., *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ?*, Presses Universitaires de France, 2015, 162 p.

³² BASILIEN-GAINCHE M-L., « Les frontières européennes. Quand le migrant incarne la limite. », *Revue Union Européenne*, 2017, pp. 335-341.

³³ DUPONT J., « Des visas Schengen à la carte ? », *Migrations Société*, vol.186, n°4, 2021, pp. 29-42. ; BELAÏSCH S., « Délivrance de visas : un rapport accablant », *Plein droit*, vol.86, n°3, 2010, pp. 37-40. La délivrance des visas est devenue un instrument notable de la restriction des migrations. Les gels de visas ont aussi été mis en place à plusieurs reprises, cela a été notamment le cas au moment de la crise sanitaire. Le juge des référés du Conseil d'État a suspendu la décision d'interrompre la délivrance de visas de regroupement familial, estimant que cela porte atteinte au droit à la vie familiale normale et à l'intérêt supérieur de l'enfant. Mais il existe aussi des critères de plus en plus restrictifs, comme c'est le cas notamment pour les visas étudiants.

³⁴ VALLUY J., *Rejet des exilés, le grand retournement du droit de l'asile*, Éditions du croquant, 2009, p. 28.

³⁵ *Ibid*, p. 30.

politiques publiques sont des messages à grande audience qui, bien loin du racisme vulgaire, suffisent à désigner l'étranger comme un problème, un risque ou une menace »³⁶. Sur la base de ces construits sociaux, les politiques s'appuient sur la « réalité technocratique »³⁷ de l'administration en charge de la politique des étrangers et la malléabilité de l'opinion publique menée par des leaders politiques, conduisant à la construction d'un « problème » devenu alarmant qu'il faut venir résoudre. La construction et l'existence permanente du problème de l'étranger indésirable se réalise à travers la reproduction dans le temps de pratiques et de discours stéréotypés relatifs aux groupes sociaux que le droit national concourt par ailleurs à faire subsister. Ce paradigme construit au niveau national oriente à la fois les modalités de perception et les pratiques des acteurs et actrices au niveau local, mais il contribue dans ses répercussions concrètes à créer aussi des situations humaines difficiles.

En se concentrant sur la gestion des flux, les États continuent de créer des frontières symboliques qui se concrétisent par des frontières juridiques. Depuis 2007, malgré des alternances politiques, les pouvoirs publics continuent de maintenir une politique d'immigration polarisée sur « la maîtrise des flux migratoires »³⁸. Les objectifs ne sont jamais remis en cause. Ces politiques s'appuient sur un « problème » consistant à « constituer la figure de cet autre et de prendre les mesures nécessaires à son encontre "des problèmes de société" dont nos politiques se font les diagnosticiens réalistes et les chirurgiens courageux »³⁹. Pour ce faire, la protection de la souveraineté reste l'obstacle ou le moyen de résistance principal à ce phénomène de mondialisation, à travers la perpétuation de législations nationales adoptées au détriment de la demande d'asile et des droits y afférents. Ces dernières contribuent au contraire aux échecs de la politique des droits et à l'imagination d'autres politiques d'accueil.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ LACROIX T., *Migrants*, Armand Colin, 2016, 188 p. ; LENDARO A., RODIER C., LOU VERTONGEN Y., *La crise de l'accueil : frontières, droits, résistances*, Éditions la Découverte, 2019, 314 p.

³⁹ RANCIERE J., « L'immigré et la loi du consensus », *Libération*, 12 juillet 1993.

Si la présidence de Nicolas Sarkozy (2007-2012) est marquée par l'exacerbation de la xénophobie se traduisant par une succession de mesures législatives⁴⁰, les alternances politiques ne montrent pas pour autant une modification profonde dans le droit des étrangers et de l'asile. L'alternance politique avec François Hollande (2012-2017) n'a pas réellement modifié le cours des choses⁴¹. La suspicion gagne aussi du terrain jusqu'à sa fixation dans de nouvelles dispositions législatives⁴², les politiques de gauche à cette période maintenant également une gestion pratique et ferme⁴³. En outre, « la crise calaisienne » marque le mandat de François Hollande avec l'évacuation du camp de Calais, largement médiatisée⁴⁴. Celle-ci provoque le déploiement de circonstances exceptionnelles justifiant la mise en place de politiques d'urgence et la création de dispositifs d'accueil *ad hoc*, les centres d'accueil et d'orientation (CAO), répondant à des logiques humanitaires⁴⁵. En effet, s'il y avait certes l'enjeu d'une mise à l'abri, de trouver des solutions d'hébergement partout en France car la situation du camp était perçue comme indigne, et d'une meilleure prise en charge pour mieux assurer la gestion des demandes

⁴⁰ Son mandat est particulièrement marqué par une volonté de « refonte » durant six années où trois lois sur l'immigration seront adoptées entre réduction de l'immigration et préservation de l'identité nationale : Voir not. HERAN F., *Avec l'immigration*, La Découverte, 2017, p. 45. Voir pour approfondir à propos de la dissimulation réalisée par la législation portée autour de la question identitaire, SLAMA, S. « Un chemin de l'identité. Le tri des étrangers par l'assignation à une identité », *Savoir/Agir*, vol. 2, no. 2, 2007, pp. 39-49, l'immigration choisie « Loi Sarkozy », loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 « relative à l'immigration et à l'intégration » réformant le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, durcissement des conditions de regroupement familial, « Loi Hortefeux », loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, et renforcement des procédures d'éloignement, la « Loi Besson », loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. Ces mesures législatives conduisent à asseoir ce discours xénophobe de plus en plus prégnant et désinhibé tel qu'énoncé à Grenoble en 2010 à propos de la sécurité, voir not. AFP, « A Grenoble, Sarkozy dégage tous azimuts », *Libération*, 30 juillet 2010.

⁴¹ Voir notamment : BLANCHARD E. et RODIER C., « Quand la gauche ne déçoit même plus », *Plein Droit*, n° 97- 2, 2013, pp. 3-6.

⁴² Le système d'asile en 2013 est remis en cause par le Ministre de l'intérieur faisant allusions aux « faux réfugiés » pour lesquels il estime que c'est la raison pour laquelle il existe une saturation des dispositifs. L'exposé des motifs de la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile reprend ces mêmes présupposés qui traversent les mandatures : Si « le système est inefficace et inégalitaire », c'est parce qu'il y a « des recours abusifs à la demande d'asile », considérant alors qu'il s'agit d'un « détournement de la procédure d'asile à des fins migratoires », MINISTERE DE L'INTERIEUR, *Exposé des motifs de la loi n°2015-925 du 29 juillet 2015*.

⁴³ Ce qui s'inscrit en réalité dans la même ligne pratique que leurs prédécesseurs de droite : déploiements de force à l'encontre des personnes Roms. On se rappelle l'affaire politique largement médiatisé de Léonarda, une jeune kosovar issue de la minorité Rom. Sur les reconduites à la frontière ou les évacuations de campements : voir not. COUSIN G., « L'évacuation de bidonvilles roms », *Métropolitiques*, en ligne : <<https://www.metropolitiques.eu/L-evacuation-de-bidonvilles-roms.html>> (consulté le 27 août 2020).

⁴⁴ LECLERC A., « Journaliste à Calais : la loi de la "jungle" », *Le Monde*, 27 octobre 2016. https://www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2016/10/27/journalistes-a-calais-la-loi-de-la-jungle_5021114_3236.html (consulté le 12 septembre 2022).

⁴⁵ BOUAGGA Y., « Politiques de l'urgence et bricolages humanitaires. Genèse des "centres d'accueil et d'orientation" dans la crise calaisienne », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 36-2, n°2-3, 2020, pp. 29-51.

d'asile, l'« opération de mise à l'abri » a aussi donné lieu à des rapports très inégaux de pouvoirs. Un système directif, autoritaire et inégalitaire de l'hébergement sur le territoire a été dès lors mis en place, les personnes du campement étant envoyées de façon arbitraire partout en France. À la suite de l'appel du gouvernement, plusieurs collectivités alors complètement méconnues des exilé·e·s ont accueilli un CAO. Si cela a pu apparaître comme une solution réaliste pour répartir les places d'accueil⁴⁶, celle-ci ne met cependant pas en question les soubassements d'une politique migratoire qui se refuse à penser un accueil durable. Ce processus d'éloignement et d'invisibilisation des exilé·e·s pose le cadre de nouvelles politiques de dispersion impactant directement les territoires. La fabrique de cette législation éclaire aussi les effets de temporalité sur la provocation de nouvelles mobilisations d'accueil au niveau local. Ce cadre gouvernemental a été néanmoins l'occasion pour les territoires de se positionner, à l'image de Villeurbanne qui, en 2016, comme d'autres collectivités, a souhaité approfondir ses réflexions sur les politiques publiques locales d'accueil.

Néanmoins, les politiques migratoires de durcissement se perpétuent au fil du temps⁴⁷. Très peu d'années s'écoulent entre chacune des réformes sur l'immigration avant qu'un nouveau plan d'action apparaisse. C'est encore le cas sous le mandat d'Emmanuel Macron⁴⁸. Les dernières réformes rétablissent la politique du chiffre en matière d'expulsions⁴⁹ et organisent une politique de surveillance et de contrôle dès le début du parcours de la personne exilée à travers

⁴⁶ Bien que l'aspect directif, allant à l'encontre du libre choix des individus, puisse être discutable dans la manière autoritaire de diriger les personnes exilées.

⁴⁷ EL QADIM N., « Les politiques migratoires européennes : à la recherche d'un impossible compromis ? », *Migrations Société*, n°186, 2021, pp. 11-27. ; MONTEL T., « Bannir sans éloigner. Gouverner les "dublinés" en France après 2015 », *Migrations Société*, n°186, 2021, pp. 95-110.

⁴⁸ Dès 2018, un projet de loi est déposé en procédure accélérée sur l'immigration : projet de loi n°174 pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif. De la même manière, annoncé pour l'automne 2022, le nouveau projet de loi sur l'immigration sera précédé d'un débat national : DE ROYER S. « Report de la loi immigration : le gouvernement préfère "consulter" », *Le Monde*, 4 août 2022.

⁴⁹ Les discours se propagent avec la manipulation de chiffres approximatifs et bruts décontextualisés, voire faux, ce que signale François Héran dans ses travaux et interventions : HERAN F., *Avec l'immigration*, La Découverte, 2017, p. 176 et suiv. ; HERAN F., interview de PASCUAL J., « "Il y a une infusion durable de l'immigration" », *Le Monde*, 2022.

la dernière loi « visant à garantir le droit d’asile et à mieux maîtriser les flux migratoires »⁵⁰. Or, non sans répétition, l’exposé des motifs de cette loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie », sous le prétexte d’une période marquée par la « pression migratoire d’une ampleur inédite »⁵¹, reprend le même *leitmotiv* : celui de la maîtrise des flux migratoires. Pour accueillir les demandeurs d’asile « légitimes », le gouvernement juge nécessaire de renforcer les mesures d’éloignement pour repousser tous les autres. Cette loi, assumée comme un excellent alliage « de fermeté » et « d’humanisme » par la rapporteuse Élise Fajeles, n’a encore là rien de nouveau⁵². Ces perspectives nationales sont le reflet des décisions prises au niveau de l’Union européenne. Les politiques européennes et nationales sont focalisées sur un objectif d’éloignement des personnes exilées hors du territoire européen se traduisant par l’externalisation grandissante des contrôles migratoires en dehors de l’Europe et du durcissement des frontières extérieures de l’Union européenne. Il en va ainsi de la déclaration entre l’Union européenne et la Turquie du 18 Mars 2016⁵³ qui prévoit l’externalisation du contrôle de frontières extérieures de l’Union européenne⁵⁴.

Cette focalisation de l’État français sur la lutte contre l’immigration a des répercussions concrètes sur les personnes exilées puisque l’accès au droit au séjour et à l’asile se voit

⁵⁰ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie.

⁵¹ Exposé des motifs, loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie.

⁵² VINCENT L., journaliste du quotidien *Le Monde*, écrivait déjà en reprenant les propos de M. Valls les érigeant comme un « concept de “fermeté et humanisme” dans l’intérêt de faire passer pour progressistes des annonces qui pourraient relever d’un farouche conservatisme. Et vice et versa » in VINCENT E., « Le yin et le yang de Manuel Valls », *Le Monde*, 31 août 2012. Ainsi sous couvert d’humanisme, on développe un peu plus l’aspect sécuritaire cf. GEISSER V., « Des “banlieues de l’Europe” aux banlieues de l’Hexagone : le triomphe de la doctrine de “l’humanisme sécuritaire” », *Migrations Société*, vol. 17, n° 102, 2005, pp. 3-11.

⁵³ CONSEIL EUROPEEN, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016 : www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement (consulté le 12 septembre 2022).

⁵⁴ Elle confie à la Turquie la gestion du droit d’asile. En d’autres termes, la Turquie s’engage sur son territoire à limiter les nouvelles arrivées et maintenir les réfugiés présents en améliorant les conditions d’accueil et d’enregistrement avec l’aide financière de l’Union européenne. De plus, la Turquie doit assurer la réadmission des « migrants en situation irrégulière » en provenance des îles grecques, comme poursuivre le contrôle des frontières avec l’agence Frontex pour lutter notamment contre les passeurs. En ce sens, les rapports de la Commission européenne ont réalisé des états des lieux réguliers sur la situation en tirant des bilans : COMMISSION EUROPEENNE, « Six principes pour l’approfondissement de la coopération entre l’UE et la Turquie en vue de résoudre la crise migratoire », *Communiqué de presse*, 16 mars 2016 ; COMMISSION EUROPEENNE, « Gérer la crise des réfugiés : la Commission publie un rapport sur la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie », *Communiqué de presse*, 20 avril 2016.

complexifié⁵⁵. Cela se traduit par la mise en place de procédures qui entravent les personnes exilées dans leurs démarches administratives et les empêchent de s'installer sur le territoire. L'illégitimité de leur présence se traduit par une précarisation de leurs conditions de vie qui se donne à voir non plus dans les interstices de la Ville mais parfois au cœur de celle-ci et met à l'épreuve les collectivités territoriales.

2- AU-DELA DES CATEGORIES JURIDIQUES : DES SITUATIONS PRECAIRES DES PERSONNES EXILEES

L'accueil se définit principalement au niveau national par la délimitation de catégories pour déterminer les conditions d'accueil des personnes. Face à la restriction des visas et aux difficultés d'accès au séjour⁵⁶, la voie de l'asile est aujourd'hui particulièrement privilégiée⁵⁷. En 2000, on comptait environ 51 584 demandes de protections internationales ; en 2019, ce n'est pas moins de 133 826 demandes⁵⁸. À travers l'accroissement des formes et des mécanismes de l'asile, l'idée d'un « continuum entre asile et immigration »⁵⁹ apparaît, contournant les obligations juridiques internationales de protection⁶⁰. A cet égard, la sociologue Karen Akoka évoque le « mythe de la différence »⁶¹ sur lequel s'appuie désormais le développement de procédures pour distinguer les demandeur·ses d'asile⁶². Le droit d'asile, alors sacralisé dans la Convention de Genève « conçu pour d'autres temps et d'autres types de

⁵⁵ VACHET, M-S., « Le droit des étrangers en France : particularités et finalités d'un droit en constante évolution », *L'Homme & la Société*, vol. 206, n°1, 2018, pp. 265-287.

⁵⁶ La proportion de titres de séjour provisoires est plus importante que les titres de séjour de longue durée. Après un rapide calcul en prenant en considération les chiffres sur la délivrance des premiers titres de séjour en 2018 publiés par le ministère de l'intérieur : sur 277 216 titres de séjours délivrés, 220 635 titres de séjour provisoire (qui ne va pas au-delà de 3 ans) sont délivrés, et donc 56 581 titres de séjour de longue durée.

⁵⁷ AKOKA K., *L'asile et l'exil, une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, La Découverte, 2020, p. 313 ; DEFENSEUR DES DROITS, *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, Mai 2016, pp. 10-24 ; V. sur le sujet de l'absence de voies légales d'entrées en Europe : TISSIER-RAFFIN M., « Crise européenne de l'asile », *Revue des Droits L'homme*, n°8, 2015.

⁵⁸ FORUM REFUGIES, *L'asile en France et en Europe, 2000-2020. État des lieux et perspectives*, juin 2020, p. 16.

⁵⁹ AKOKA K., *op cit.*, p. 313.

⁶⁰ Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié, Pacte international des droits civils et politiques de 1966 ; Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales ; Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

⁶¹ Qui a elle-même empruntée la référence à CHIMNI B.S., « The geopolitics of refugee studies », in AKOKA K., *L'asile et l'exil, une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, La Découverte, 2020, p. 312.

⁶² Karine Parrot évoque un « abattage procédural » : PARROT K., *Carte blanche, l'État contre les étrangers*, La Fabrique, 2019, p. 161 et suiv.

publics »⁶³, concerne aujourd'hui un plus large public avec de nouvelles formes d'oppressions et de persécutions, sans que les États n'aient pris les mesures nécessaires pour décider de les protéger. La figure du réfugié de l'ex-bloc communiste laisse aujourd'hui place à une diversité de nouveaux profils de potentiel·le·s réfugié·e·s. D'autres obstacles participent par ailleurs à réduire l'accès au droit d'asile tels que la protection subsidiaire⁶⁴, l'asile interne⁶⁵, la mise en place des « pays d'origines sûrs »⁶⁶, les rejets par ordonnance. Le droit d'asile devient ainsi une variable d'ajustement moyennant un système de hiérarchisation et de sélection des personnes exilées. L'accueil sélectif soutenu par un droit au séjour provisoire ou l'absence de celui-ci⁶⁷ produit pour les personnes exilées des situations de précarité. Il se développe tel un droit d'exception⁶⁸. La procédure d'asile dont dépendent les conditions d'accueil est aujourd'hui particulièrement complexifiée de deux façons : d'un côté par l'accroissement des difficultés d'accès aux procédures (a) et de l'autre côté par la multiplication des statuts relatifs à l'asile (b).

A- L'accroissement des difficultés d'accès aux procédures

Les difficultés d'accès aux procédures sont multiples et prennent deux formes principales : des pratiques discrétionnaires de l'État⁶⁹ et l'augmentation des délais d'attente. Au-delà des

⁶³ AKOKA K., *op cit.*, p. 313.

⁶⁴ Article L 512-1 du CESEDA : « le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes : la peine de mort ou une exécution ; la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. »

⁶⁵ Lorsque le ou la requérant·e « peut sans crainte accéder à une partie du territoire de son pays et y vivre sans risque de persécution ou de menaces graves », <http://www.cnda.fr/> (consulté le 18 mars 2022).

⁶⁶ Le conseil de l'administration de l'OFPRPRA a établi une liste des pays sûrs « au regard des garanties de protection que les autorités de ces pays offrent contre les persécutions et les mauvais traitements ainsi que sur les sanctions qu'elles prévoient en cas de violation avérée des droits individuels », voir le site : <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/textes-documents/liste-des-pays-d-origine-surs> (consulté le 12 septembre 2022).

⁶⁷ À propos de « l'insécurité juridique », voir SPIRE A., « La politique des guichets au service de la police des étrangers », *Savoir/Agir*, vol° 36, n°2, 2016, p. 28.

⁶⁸ BASILIEN-GAINCHE M-L., « La norme et l'exception. L'effectivité en péril du droit d'asile en Europe. », *Annuaire du droit de l'Union européenne*, 2013, pp. 1-31.

⁶⁹ SPIRE A., *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, 2008, 128 p. ; SPIRE A., « Comment étudier la politique des guichets ? », 2017, vol°1, n° 167, *Migrations Société*, pp. 91-100. ; AKOKA K., *L'asile et l'exil, une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, La Découverte, 2020, 347 p. La politique des guichets a été documentée par les travaux d'Alexis Spire ainsi que ceux de Karen Akoka concernant

discours politiques, la suspicion est constante dans le système administratif envers les personnes étrangères, même lorsqu'il s'agit d'une demande d'asile. À la préfecture de Lyon comme dans d'autres préfectures, les étranger·e·s se retrouvent face à des représentant·e·s de l'État qui décident de leur sort dans une interprétation discrétionnaire⁷⁰. L'accès à la procédure dès le premier accueil constitue une première phase possible de la précarisation administrative dans laquelle se retrouve la majorité des personnes exilées aujourd'hui. Depuis 2016, alors même que le législateur prétexte une réforme simplificatrice, face à la saturation du dispositif national d'accueil, l'application de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile⁷¹ montre que l'accès au parcours du ou de la demandeur·se d'asile n'a rien de simple.

Dès la première étape de l'enregistrement de sa demande, la personne exilée se retrouve prise dans un premier parcours sinueux qui se décline en plusieurs étapes avec à chaque fois des structures et interlocuteur·trice·s différent·e·s, constituant le « premier accueil » : la plateforme d'accueil pour demandeur d'asile (PADA) devenue aujourd'hui les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), dont celui de Lyon est gérée par l'association Forum Réfugiés-Cosi, agréée par l'État⁷². Cette association pré-enregistre la demande d'asile et fournit la convocation pour aller vers le guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA), lequel réunit quant à lui les services de la préfecture et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Sans ces passages obligés, la personne ne peut bénéficier de son autorisation provisoire de séjour⁷³ pour l'instruction de sa demande, de ses droits sociaux et des conditions matérielles d'accueil attachés, lui permettant de satisfaire à ses besoins, ainsi qu'*in fine* de bénéficier du droit à la protection internationale en application des dispositions transposant la

les officiers de l'OFPPA ; ils montrent à quel point les discours, les pratiques et l'application des lois relèvent d'une interprétation discrétionnaire dans le traitement accordé à la personne exilée. « Ils entretiennent auprès de tous les étrangers demandeurs de titres un climat d'insécurité juridique qui constitue la plus sûre garantie de leur docilité » : SPIRE A., « La politique des guichets au service de la police des étrangers », *Savoir/Agir*, vol. 2, n° 36, 2016, p. 28.

⁷⁰ SPIRE A., « Comment étudier la politique des guichets ? », *Migrations Société*, vol.1, n°167, 2017, pp. 91-100.

⁷¹ Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015, JORF n°0174 du 30 juillet 2015.

⁷² Ayant répondu au marché public des SPADA de l'OFII et devant donc respecter à un cahier des charges bien spécifique pour les prestations.

⁷³ Article L521-7 du CESEDA.

directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013. La directive européenne « procédures »⁷⁴ prévoit que l'enregistrement de la demande d'asile auprès du GUDA doit se faire au plus tard dans les « trois jours ouvrés après la présentation de la demande à l'autorité administrative compétente, sans condition préalable de domiciliation » ou dans les 10 jours « lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément »⁷⁵, l'administration ayant une obligation de résultat pour faire respecter ces délais impératifs⁷⁶. Toutefois, en pratique, le délai de trois jours s'est vu vite dépassé. À Lyon en effet, le délai moyen de convocation au guichet unique pour demandeurs d'asile est d'environ 11 jours⁷⁷. Plusieurs procédures de référé-liberté ont alors permis d'enjoindre sous astreinte aux préfetures d'enregistrer plus rapidement les demandes. Ainsi, il a été admis que « le retard mis à enregistrer la demande et l'incertitude entretenue sur le lieu et indirectement, sur la validité du rendez-vous [fixé] »⁷⁸ peuvent être constitutif d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit d'asile. Les tribunaux administratifs rappellent alors fermement le respect du délai impératif de trois jours ou de dix jours si le nombre de demandeur·se·s est élevé, enjoignant dans le même temps le paiement d'astreintes pour le retard accumulé⁷⁹. Ce délai est d'autant plus important qu'il est déterminant dans l'enclenchement et le traitement de la demande d'asile puis de l'accueil concret des personnes.

Les accès sont donc rendus difficiles par de longs délais, voire des obstacles disséminés tout au long des procédures freinant l'accès à l'asile. A cet égard, ces situations ont pu être considérées comme des situations de non-recours à la procédure d'asile ou encore « de non-réception »⁸⁰. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : le manque répété de moyens humains et le trop faible

⁷⁴ Directive « Procédure » 2013/32/UE du Parlement Européen et du Conseil.

⁷⁵ Article L741-1 du CESEDA.

⁷⁶ CE, 28 déc. 2018, n°410347.

⁷⁷ FORUM REFUGIES-COSI, *Rapports d'activités* : 8, 9 jours en 2019 ; 7 jours en 2018 ; 21, 3 en 2017.

⁷⁸ Ordonnance de référé relative à l'incertitude de l'enregistrement de la demande d'asile : TA Paris, 8 décembre 2016, n° 1519830/9.

⁷⁹ Une série de référés en 2016 : TA Paris, 28 janvier 2016 ; TA Paris, 27 février 2016, n° 1602937/9 ; TA Paris, 18 avril 2016, n° 1605520/9 et n° 1605477/9 ; TA Melun, 6 juillet 2016, n° 1605663;

⁸⁰ Le droit est reconnu à la personne en demande d'asile mais elle ne le reçoit pas ou qu'en partie. Voir not. OBSERVATOIRE ASILE EN ISERE, *État des lieux de l'asile en Isère, 2016*, qui s'appuie sur la typologie définie par l'ODENORE, « qu'est-ce que le non-recours ? », <https://odenore.msh-alpes.fr/> (consulté le 5 octobre 2022).

budget souvent sous-évalué⁸¹ accordé au PADA et ce, malgré l'augmentation des moyens des préfectures et des guichets uniques en 2018 par la loi de finances⁸². En dépit des moyens débloqués en 2019, « la hausse des flux des demandes en guichet unique ne permet toujours pas de respecter le délai légal de 3 jours sur l'ensemble du territoire »⁸³, alors que le Conseil d'État a jugé que l'administration avait « une obligation de résultat s'agissant des délais dans lesquels les demandes d'asile doivent être enregistrées »⁸⁴ et a même enjoint au Ministre de l'intérieur de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient respectés les délais d'enregistrement des demandes d'asile. Le Sénat produit un rapport en ce sens puisqu'il constate que « les moyens humains consacrés aux GUDA ne [sont] pas renforcés en 2020, selon les indications qui lui ont été fournies par le ministère de l'intérieur »⁸⁵. Ce manque d'anticipation dans la garantie des procédures met en difficulté l'accès aux droits des personnes et conduit parfois ces dernières à des ruptures de droit puisque dans ces intervalles de temps, les personnes ne perçoivent aucun droit.

B- La multiplication des statuts relatifs à l'asile

L'État, au-delà de l'instauration de parcours administratifs sinueux avec la multiplication des procédures d'accès à l'asile, se sert également des catégories du droit pour hiérarchiser les personnes exilées en rationalisant et réduisant la réalité de situations individuelles complexes à des conséquences juridiques déterminées⁸⁶. De chaque catégorie dépendent des droits et des restrictions. Les personnes peuvent se retrouver alors avec une existence légale réduite, quand elle n'est pas inexistante. Le public de l'asile est en effet « fabriqué », en ce que les pouvoirs publics « visent et construisent la réalité sur laquelle ils se proposent d'agir, mais ils les

⁸¹ SENAT, COMMISSION DES FINANCES, *Rapport Général n°138 sur le projet de loi de finances adopté par l'assemblée nationale pour 2021*, annexe n°16 « Immigration, asile et intégration », 19 novembre 2020. Le budget reste le même alors que les demandes d'asile augmentent. Ce rapport analyse le programme 303 « Immigration et Asile », et note une « sous-budgétisation chronique des dépenses d'asile », p. 26.

⁸² 32 ETP (Equivalent Temps Plein) pour la préfecture et 35 ETP pour le GUDA.

⁸³ Même si une amélioration est notée ces dernières années sur les structures SPADA lyonnaises, voir not. FORUM REFUGIES, *Rapport d'activités*, 2021, 120 p.

⁸⁴ CE, 30 juillet 2021, n°447339.

⁸⁵ SENAT, COMMISSION DES FINANCES, *Avis n°146, Rapport législatif pour le projet de loi de finances pour 2020 : Asile, Immigration, Intégration et Nationalité*, 21 novembre 2019.

⁸⁶ BARBOU des PLACES S., « Les étrangers "saisis" par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », *Migrations Société*, 2010, n°128, pp. 33-49.

reconfigurent sans cesse »⁸⁷. L'éligibilité à l'asile devient donc ce parcours par lequel les plus chanceux·ces auront réussi à échapper à toutes les entraves dans le laps de temps procédural inégal qui leur est accordé.

En effet, de nouvelles dispositions législatives visant à accélérer le traitement des demandes d'asile sont mises en place. Au-delà de la réduction des délais, l'objectif récurrent à peine dissimulé des dirigeants politiques s'incarne dans le fait de « lutter contre les détournements de procédure (...), lutter contre les demandes de réexamen abusives ou éviter certaines pratiques dilatoires »⁸⁸. En d'autres termes, dépasser la protection qu'accorde la convention de Genève, en mettant en place de nouvelles procédures pour satisfaire les ambitions politiques d'expédition et de rejet massif des « faux demandeurs »⁸⁹, ce que le HCR formule par ailleurs comme « des demandes manifestement infondées ou abusives »⁹⁰ celles-ci étant entendues notamment comme frauduleuses. Ainsi, en 2003, apparaît la « procédure prioritaire »⁹¹ qui en 2015 se transforme en « procédure accélérée »⁹².

Dès lors, la hiérarchisation des demandeur·se·s d'asile se manifeste par un double mouvement du « même » et du « différent » dans la production des catégories juridiques⁹³. Construit artificiellement comme un groupe homogène de demandes d'asile, celui-ci est dissocié en sous-groupes sur la base de critères de différenciation : procédure normale, procédure accélérée ou encore procédure sous le règlement Dublin. Le délaissement de la procédure normale est motivé par l'accélération des procédures visée par l'administration préfectorale. En effet, la

⁸⁷ AKOKA K., *L'asile et l'exil, une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, La Découverte, 2020, p. 255.

⁸⁸ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Dossiers de presse, *La réforme du Droit d'asile*, Juillet 2015.

⁸⁹ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Exposé des motifs de la Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, Juillet 2015.

⁹⁰ Apparu en 1983 lors d'un comité exécutif du HCR, voir « le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile », n°30 (XXXIV), <https://www.refworld.org/docid/3ae68c5ec.html>. (consulté le 5 octobre 2022).

⁹¹ Loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile.

⁹² Article 11 de la Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

⁹³ V. pour approfondir : BARBOU des PLACES S., « Les étrangers "saisis" par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », *Migrations Société*, 2010, n°128, pp. 33-49.

« procédure accélérée »⁹⁴ occupe une place de plus en plus grande⁹⁵ du fait de son extension au fil des lois à de nouvelles catégories de demandeur·se·s dont les principales⁹⁶ sont celles des personnes « dubliné·e·s » dont le transfert a échoué ou des demandeur·se·s provenant d'un pays dit « d'origine sûr »⁹⁷. En réalité, à chaque situation d'instruction et de décision relative aux demandes d'asile auprès de l'OFPRA, dépendent encore des délais qui sont en pratique plus longs que ceux théoriquement prévus, faute de moyens⁹⁸.

De surcroît, le renforcement de l'arsenal juridique s'est également opéré en choisissant d'appliquer rigoureusement la procédure relevant du Règlement Dublin⁹⁹. Ces cinq dernières années sont marquées par la présence de personnes exilées à Villeurbanne n'ayant pas eu directement accès à la procédure normale d'asile et faisant partie des 40% de personnes placées en procédure Dublin¹⁰⁰. Par le fait, en préfecture, il est compté environ un tiers des demandes d'asile relevant de cette procédure. Ainsi, à travers le nouveau système d'information (SI Asile) sont comptabilisés en France, en 2016, 21% de personnes placées en procédure Dublin suite à l'enregistrement en GUDA. En 2017, cette proportion augmente avec 34% des personnes, pour se stabiliser en 2018 à 33%. Entre 2014 et 2018, le nombre de personnes placées sous la

⁹⁴ V. pour approfondir : La France interprète de manière extensive les critères européens de mise en œuvre de la procédure accélérée emportant une restriction systématique des garanties procédurales attachées à la demande d'asile, LE VERGER M., « Des demandeurs d'asile piégés par la frontière numérique », *La Revue des droits de l'homme*, n°13, 2018, pp. 3-14. Les sociologues évoquent par ailleurs « la police à distance » à travers la délivrance des visas : GUILD E. and BIGO D., « Schengen et la politique des visas », *Cultures & Conflits*, n°49, 2003, pp. 1- 13.

⁹⁵ Soit 29 % des demandes en 2018. FORUM REFUGIES, *État des lieux de l'asile en France et en Europe*, 2019, 369 p.

⁹⁶ Les autres procédures concernent celles et ceux qui sollicitent un réexamen, qui sont placée·e·s en rétention administrative, présentent une menace grave pour l'ordre public, ou encore présentent une demande dite abusive, frauduleuse, dilatoire, sans pertinence ou sans cohérence, ayant dépassé le délai de dépôt des demandes à l'OFPRA.

⁹⁷ OPFRA, Décision du 9 octobre 2015 fixant la liste des pays d'origine sûrs, NOR INTV1523930S publiée au JORF, n°241 du 17 octobre 2015.

⁹⁸ OFPRA, *Rapport d'activité*, 2018, concernant les délais de traitement, p. 53. Le gouvernement prévoyant à chaque projet de loi de finances une stabilisation de la demande d'asile d'années en années, n'organise pas les moyens suffisants pour parvenir à réduire les délais de traitement : « comme en 2018, l'OFPRA sera en effet loin d'atteindre en 2019 la cible de 60 jours qui lui avait été fixée : le délai constaté a été bien supérieur en 2018 (150 jours) et il le restait encore au premier semestre 2019 (158 jours) ». Les sénateurs évoquent encore des échecs : *Avis sénatorial n°144 (2020-2021)*, 19 novembre 2020, à propos du projet de loi de finances pour 2021. Le projet de loi de finances pour 2022 annonce toutefois une « augmentation significative à la disposition de l'OFPRA » susceptible de produire des effets.

⁹⁹ PARLEMENT EUROPEEN ET CONSEIL, Règlement de l'Union européenne II n°604/2013 du 26 juin 2013.

¹⁰⁰ Observations et entretiens de terrain croisés avec les données de FORUM REFUGIES, *État des lieux l'asile en France et en Europe*, 2019, p. 139.

procédure Dublin a été donc multiplié par 9, période pendant laquelle le nombre total de première demandes enregistrées a été multiplié par deux¹⁰¹. Une explosion des enregistrements de personnes en procédure Dublin se poursuit entre 2017 et 2020¹⁰². Or, le transfert prévu dans le règlement Dublin vers le premier pays européen par lequel la personne exilée a laissé ses empreintes ne fonctionne pas, le taux de transfert s'élevant à 7,7%¹⁰³ en 2018. Les hypothèses de cette ineffectivité sont multiples : les États concernés refusent le transfert ou décident de mettre en œuvre leur clause de souveraineté, les tribunaux administratifs annulent les décisions de transfert, les demandeurs d'asile sont en fuite, ou encore la procédure des demandeurs peut être requalifiée, en plus de tous les moyens déployés pour mettre en œuvre ce transfert¹⁰⁴.

Ce cadre du droit des étrangers impose donc un cercle de précarisation voire d'« illégalisation »¹⁰⁵. La précarisation administrative et juridique du statut des personnes exilées provoque un système qui les placent dans des situations diluant leurs droits les plus fondamentaux et conduisant à leur marginalisation voire à leur « clochardisation »¹⁰⁶ avec des risques d'éloignement dans tous les moments administratifs incertains qui pèsent sur leur personne. L'expérience quotidienne des personnes exilées relatée en ces mots le souligne avec acuité : « qu'il s'agisse des brimades administratives, des répressions policières, de la difficulté d'accéder à un statut juridique régulier ou à des conditions humaines de travail, la frontière ne cesse de perpétuer son existence dans tous les aspects de leur vie. Pour eux, le problème n'est même plus d'être d'un côté ou de l'autre de la frontière mais de demeurer dans la frontière, dans une sorte de non-lieu définissant un régime d'exception et d'exclusion permanent »¹⁰⁷.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² LA CIMADE, *Rapport d'activité*, 2017, p. 10 et suiv.

¹⁰³ FORUM REFUGIES, *op. cit.*, p. 139.

¹⁰⁴ Des moyens administratifs sont spécifiquement établis avec un pôle régional Dublin (PRD) situé à la préfecture de Lyon. Les personnes en procédure Dublin peuvent être assignées à résidence et venir signer tous les mois en étant hébergées dans tous les départements du ressort de ce pôle.

¹⁰⁵ De GENOVA N. et ROY A., « Practices of Illegalisation », *Antipode*, vol.52, n°2, pp. 352-364.

¹⁰⁶ PARROT K., *Carte blanche, l'État contre les étrangers*, La fabrique, 2019, p. 175.

¹⁰⁷ Collectif PRECIPITE, « Rue des Pyrénées », *Vacarme*, vol.25, n°4, 2003, p. 124. Ce dernier avait engagé un travail de réflexion collective autour de l'idée de « frontières » dans un foyer d'Emmaüs de la Rue des Pyrénées à partir de témoignages individuels oraux. L'actualité des propos est frappante presque 20 ans plus tard.

Les situations sociales précaires qui en résultent préoccupent les acteurs et actrices locaux à Villeurbanne, comme dans de nombreuses autres collectivités territoriales. En effet, si les personnes « dublinées », « déboutées de l’asile », « sans-papiers », ou encore « demandeuses d’asile » sont dissociées dans le droit, elles partagent pour autant sur le territoire des réalités empiriques plus ou moins équivalentes de pauvreté : difficultés pour se loger, se nourrir et subvenir à leurs besoins élémentaires, faute d’autorisation de séjour et conséquemment de travailler. Il n’est donc pas possible de prendre la pleine mesure de l’accueil en se concentrant seulement sur les populations exilées prises en charge par une politique spécifique de l’accueil. Mais concernant les autres personnes qui n’entrent pas dans le cadre national de l’accueil institué, ce sont bien des propositions de dépassement qui sont envisagées pour penser de façon alternative l’accueil local.

Pour toutes ces raisons, le choix terminologique retenu dans cette recherche porte sur celui de « personnes exilées » afin de permettre de sortir des catégories juridiques pour justement appréhender les situations des nouvelles et nouveaux venus, celles et ceux qui sont parfois dans un entre-deux et sans prise en charge. Il s’agit, en outre, de se détacher des empreintes idéologiques véhiculées par les médias et les discours politiques qui instaurent des processus de hiérarchisation faisant du réfugié une personne étrangère plus légitime que le migrant¹⁰⁸. Enfin, recourir à la notion d’« exil » permet, comme le propose le sociologue Jérôme Valluy, de ne pas présupposer des raisons du départ des personnes : « la notion d’exil implique l’idée d’une contrainte à partir, et elle la conserve même pour l’exil volontaire : elle laisse entendre que le départ du pays a été forcé, au moins dans une certaine mesure, mais sans que cela ne préjuge de la nature sociale, économique ou politique de la contrainte, ni de son intensité »¹⁰⁹. Cette terminologie ne conduit néanmoins pas à effacer les caractéristiques d’accès aux droits selon les catégories juridiques desquelles relèvent les personnes exilées, ni à déconsidérer les distinctions faites entre les différents acteurs administratifs et politiques. Une

¹⁰⁸ Voir l’analyse détaillée sur ces divisions artificielles qui ont irrigué l’histoire de l’immigration et de l’asile à travers une exploration des archives de l’OFPPA : AKOKA K., *L’asile et l’exil, une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, La Découverte, 2020, 347 p.

¹⁰⁹ VALLUY J., *Rejet des exilés : le grand retournement du droit d’asile*, Éditions du Croquant, 2009, pp. 1-2.

personne exilée peut faire l'objet de plusieurs catégories juridiques au fil du temps et subir différentes phases d'exclusion.

3- LE DEVOILEMENT DE L'ACCUEIL LOCAL

Face aux contours incertains de l'accueil national et de ses répercussions concrètes sur les personnes exilées, l'accueil se construit et se réinvente aussi au niveau local avec une implication croissante des collectivités territoriales. Directement confrontées aux populations exilées qui se retrouvent sur leur territoire, elles sont amenées à intervenir en action ou en réaction dans divers domaines et services de bases pour répondre aux besoins des personnes. D'un côté, les collectivités territoriales sont incitées à collaborer avec l'État. De l'autre, elles agissent par elles-mêmes pour réagir aux besoins non couverts en mobilisant leurs compétences et parfois aux marges de celles-ci.

Dans le cadre de la collaboration avec l'État, les collectivités territoriales participent à l'amélioration du dispositif national d'accueil en appui aux services déconcentrés de l'État par la mise à disposition de bâtiments pour créer des structures d'hébergement, le développement de logements sociaux et la proposition d'offres d'accompagnement articulées avec celles de l'État. À cet égard, le volet intégration est aussi pensé comme devant faire l'objet d'une coopération avec les collectivités territoriales. En effet, la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés auprès du Ministère de l'Intérieur a impulsé une nouvelle dynamique dans les territoires à travers la mise en place des « contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés ». Ces actions sont intégrées dans la stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés. Ce volet d'intégration est toutefois limité puisqu'il n'est réservé qu'aux personnes ayant bénéficié de la protection internationale. Les collectivités territoriales s'appuient sur ces ressources allouées¹¹⁰ pour développer de nouvelles activités afin de favoriser leur inclusion (apprentissage du français, offres relatives aux secteurs de la culture et des loisirs, insertion professionnelle, etc.) en s'appuyant sur leurs domaines d'interventions. Si ces contrats

¹¹⁰ Soutien financier de 300 000 euros environ en 2019. V. pour approfondir l'évaluation du dispositif dans le rapport de l'OCDE, OCDE, *Améliorer l'intégration locale des migrants : les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés*, 2022, pp. 12-31.

permettent d'obtenir des ressources financières supplémentaires et permettent de soutenir l'action publique locale en faveur des personnes exilées, ils limitent aussi le champ de l'inclusion par la reproduction des catégories étatiques. À Villeurbanne, ce contrat n'a pas encore été engagé et ne sera donc pas étudié. L'intégration fait, par ailleurs, l'objet d'une autre appréhension par la Ville qui mobilise d'autres registres de valeurs.

Lorsqu'elles agissent par elles-mêmes, les communes mobilisent leurs propres compétences comme un cadre d'action des possibles, comme l'illustre le cas de Villeurbanne, commune inscrite dans la métropole du Grand Lyon¹¹¹. Au sein de ce maillage urbain et administratif métropolitain, ses compétences sont articulées ou parfois enchevêtrées avec la métropole. Cette dernière est une collectivité particulière qui possède à la fois des compétences métropolitaines - comme entité de regroupement de communes - exerçant de plein droit certaines compétences qui lui ont été transférées par la commune et qui concernent directement les conditions d'accueil, telles que l'hébergement, le logement, l'insertion par l'activité économique, les réseaux publics (assainissement, eau, et gestion des déchets). Au titre de son statut particulier, la métropole de Lyon reprend les compétences sociales du département du Rhône susceptibles de croiser la prise en charge de personnes exilées, telles que la Protection Maternelle et infantile, l'aide sociale à l'enfance, ou encore l'aide sociale pour les personnes qui remplissent les conditions de régularité du séjour. Si le département est appréhendé comme le chef de file dans le secteur de l'aide et de l'action sociales, son rôle a été ici observé dans la limite des interactions qu'il entretient avec la commune. Son rôle est particulièrement déterminant dans la prise en charge des mineur·e·s non accompagné·e·s (MNA)¹¹². Bien que les mineur·e·s sans abri, non reconnu·e·s par l'institution comme bénéficiant d'une protection au titre de sa compétence de l'aide sociale à l'enfance¹¹³, fassent l'objet d'un enjeu majeur dans la Métropole

¹¹¹ A ce sujet : CHABROT C., *La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation ?* L'Harmattan, 2018, 274 p.

¹¹² V. pour approfondir : PATE N., *L'accès ou le nonaccès à la protection des mineur·e·s isolé·e·s en situation de migration. L'évaluation de la minorité et de l'isolement ou la mise à l'épreuve de la crédibilité narrative, comportementale et physique des mineur·e·s isolé·e·s.*, thèse en sociologie, Paris Nanterre, 2018, 623 p.

¹¹³ Une modification des rapports entre État et département se réalise non sans tensions quant à déterminer la responsabilité dans la prise en charge financière. Les enjeux de politiques migratoires heurtent là encore les politiques sociales de protection de l'enfance. Une succession de jurisprudences met en évidence cette tension. Voir en ce sens : MULLER-QUOY I., « Mineurs non accompagnés et libre administration », *AJDA*, 2022, p. 1401.

de Lyon, cette problématique à part entière ne s'est pas spécifiquement posée à la commune de Villeurbanne et ne sera donc pas étudiée puisque cette question.

La réalité de l'accueil des personnes exilées croise par conséquent une pluralité de secteurs et invite à une nouvelle lecture des compétences locales, comme le présente le graphique ci-dessous reprenant les principaux domaines de la commune susceptibles de croiser l'accueil. Ces compétences d'attribution se sont construites au fil des législations relatives à l'approfondissement de la décentralisation. Souvent considérées comme éclatées, les compétences de la commune ont toutefois un principe qui les relie, à savoir la proximité avec la population, renforçant alors son rôle historique de solidarité.

Les compétences qui croisent la question de l'accueil touchent principalement les compétences sanitaires et sociales mais aussi celles de la police municipale. Au moyen de son pouvoir de police administrative générale, le maire s'assure de la prévention d'éventuels troubles à l'ordre public. Ces compétences sont, en effet, mobilisées à propos de l'espace public et des habitats insalubres avec des variations d'interprétation selon les acteur·rice·s, autour de ce que constitue l'ordre public. Au titre du pouvoir de police, apparaît désormais une certaine approche sociale sur le fondement de la dignité de la personne humaine et de la prohibition des traitements inhumains et dégradants, amenant la collectivité à répondre à des situations d'urgence humanitaire¹¹⁴. L'action sociale¹¹⁵ est aussi une affaire locale et les possibilités d'intervention sont nombreuses dès lors que les communes justifient d'un intérêt public local au nom de la clause générale de compétence en s'appuyant sur l'article L 2121-29 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ou de leurs attributions législatives, sous le contrôle du juge administratif. La solidarité et la protection des droits fondamentaux servent de fondement à

¹¹⁴ CE, Ord. 23 novembre 2015, ministère de l'intérieur, req^o394540 : le Conseil d'État rappelle les obligations pesant sur les autorités de police et plus particulièrement sur le préfet, en cas d'inaction du maire, pour assurer des conditions d'accueil garantissant les besoins élémentaires des migrants en ce qui concerne l'hygiène et l'alimentation en eau potable. Le Conseil d'État confirme ainsi l'ordonnance de référé et l'obligation de prévoir, pour le campement de Calais, des points d'eau et d'hygiène, un ramassage des ordures ainsi que l'aménagement de voies carrossables permettant l'accès des services d'urgence.

¹¹⁵ Loi n^o2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ; l'article L 116-1 du CASF et suiv.

l'action sociale. Elles croisent en outre des questions de domanialité lorsqu'il s'agit de se préoccuper de situations d'occupation des espaces publics.

① Les communes concernées par l'accueil peuvent adosser leurs actions à leurs compétences sectorielles







SECTEURS	COMPETENCES	EXEMPLES D' ACTIONS POSSIBLES EN MATIERE D'ACCUEIL ET DE SEJOUR
 Action sociale et cohésion	<ul style="list-style-type: none"> Animation des actions de prévention et de développement social sur le territoire grâce à un Centre (inter) communal d'action sociale Domiciliation des personnes sans domicile fixe (françaises ou étrangères) Aides sociale facultatives 	<ul style="list-style-type: none"> Co-construction et mise en œuvre au niveau de la commune d'un plan d'action pour l'accompagnement des résidents fragilisés, français et étrangers Dispositifs publics de premier accueil pour les personnes étrangères Mise en place de conseils communaux consultatifs ouverts aux étrangers
 Culture	<ul style="list-style-type: none"> Accès à entretien des équipements sportifs de proximité et des bibliothèques de prêt municipales Organisation et financement des musées municipaux Conservation et valorisation des archives municipales 	<ul style="list-style-type: none"> Création d'une carte municipale de résident facilitant l'accès aux services municipaux et culturels aux personnes étrangères en fonction de leurs ressources
 Education	<ul style="list-style-type: none"> Gestion les crèches Entretien et gestion des écoles maternelles et élémentaires Organisation des activités périscolaires Respect de l'obligation scolaire par le recensement des enfants en âge d'être scolarisés 	<ul style="list-style-type: none"> Scolarisation de tous les enfants, quelle que soit leur situation vis à vis du séjour ou celle de leurs parents, dans les établissements de la commune et faciliter leur inscription pour l'accès à la restauration scolaire et aux activités périscolaires
 Logement	<ul style="list-style-type: none"> Contingents de logements locatifs sociaux pour répondre aux besoins des personnes mal logées, défavorisées ou ayant des vulnérabilités particulières Entretien des locaux destinés au logement des étudiants Participation aux commissions d'attribution de logements 	<ul style="list-style-type: none"> Dispositifs d'hébergement d'urgence permettant aux personnes sans domicile fixe, quel que soit leur statut, de vivre dignement Droit de réquisition dans certaines conditions des logements ou locaux vides, avec conventions d'habitats provisoires établies par la Mairie Accès à des logements pérennes pour les personnes réfugiées
 Santé	<ul style="list-style-type: none"> Distribution de l'eau potable pour tous et toutes Collecte et traitement des eaux usées et déchets Alerte sanitaire 	
 Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> Ordre, sécurité, salubrité publique Circulation et stationnement Prévention de la délinquance 	<ul style="list-style-type: none"> Participation à l'hébergement des personnes étrangères lors des évacuations de campements ou squats décidés par le Préfet

Tableau 1 : Tableau réalisé par Désinfox migrations, Accueil et séjour des personnes migrantes dans les communes : quelles responsabilités, quelles compétences ?

En outre, la collectivité travaille à élargir l'accueil en dépassant le cadre de l'État pour proposer une vision différente de celui-ci. En effet, si l'accueil se dessine face à l'État en compensation à certains manques, la collectivité cherche aussi à dépasser les dimensions cognitives nationales empreintes des politiques migratoires sécuritaires, pour revenir sur des dimensions sociales et inclusives permettant de proposer aux personnes exilées une réponse à leurs besoins et de participer ainsi à la protection de leurs droits fondamentaux. Cet accueil est en réalité le fruit d'une approche simple de la proximité qui redonne une place aux personnes à partir de leurs expériences quotidiennes. Les collectivités façonnent ainsi l'accueil à travers le déploiement

d'une stratégie non seulement tournée vers les conditions matérielles d'accueil en réponse à des besoins pragmatiques mais encouragent aussi l'inclusion par l'école, les activités culturelles et sportives. Dans le même temps, elles travaillent au renforcement d'un plaidoyer politique de l'accueil en réaction aux politiques nationales et européennes de gestion des migrations. Elles ne le font pas seules et sont aussi poussées et accompagnées par des dynamiques citoyennes et associatives. Elles sont aussi et par ailleurs appuyées à d'autres échelles par des réseaux d'acteurs pluriels de collectivités et d'associations engagées dans le même sens.

En mobilisant le terrain des idées, les collectivités territoriales cherchent alors à repenser l'accueil. Ce dernier fait, à cet égard, l'objet d'une réflexion politique et philosophique par la mobilisation en force de la notion d'« hospitalité » par les collectivités. Celle-ci a toutefois subi des appréhensions différentes au fil du temps avec une articulation spécifique « entre l'ouverture et la fermeture d'une communauté politique »¹¹⁶. L'hospitalité a donc été repensée au prisme d'une époque en redéfinissant les valeurs politiques qui la sous-tendent. Au-delà de la rhétorique, ses usages et pratiques conduisent à une signification positive de l'hospitalité faisant écho à des principes de justice, ce que certains politiques nomment par ailleurs comme des « devoirs d'hospitalité » en favorisant les conditions concrètes de l'accueil et de la vie des personnes exilées, le respect la dignité humaine et des droits fondamentaux¹¹⁷. La protection des droits fondamentaux dans les pratiques quotidiennes de l'accueil, la prise de position politique des collectivités en faveur de l'accueil, comme de la lutte contre les processus de domination, participent de ce renouvellement politique autour de l'hospitalité.

Si le philosophe Emmanuel Kant aborde l'hospitalité comme un droit cosmopolitique et évoque ces principes dans une perspective de juridicisation globale en prenant à partie les États, il est possible de considérer que les villes contribuent aussi à adopter un tel point de vue en tentant de renverser le paradigme porté par les politiques migratoires actuelles pour promouvoir une autre vision de l'accueil. Ainsi, selon Kant, l'hospitalité est « directement liée à la constitution

¹¹⁶ BOUDOU B., *Politique de l'hospitalité*, CNRS Éditions, 2017, p. 22.

¹¹⁷ La France a fait l'objet de plusieurs condamnations : arrêts de la CEDH du 28 février 2019, Khan c/ France concernant les conditions de prise en charge d'un mineur isolé dans le camp de Calais ; CEDH, Mars 2019, MD c/France concernant des enfants placés en rétention ; CEDH, juillet 2019, SMK c/ France concernant le refus d'hébergement opposé à une jeune mineure isolée.

juridique du monde humain qui comporte une pluralité de peuples et une pluralité d'États distincts ». L'approche kantienne fait de la question de l'étranger un point essentiel. Il n'est donc pas étonnant que l'hospitalité s'énonce dans ce sens, comme « le droit qu'a chaque étranger de ne pas être traité en ennemi dans le pays où il arrive »¹¹⁸. Le passage de ce qu'il appelle « un monde de la guerre à la paix perpétuelle » tient compte de façon incontournable de la place attribuée à la personne exilée car en effet, selon lui, « il s'agit de changer le statut de l'étranger : passer de l'étranger comme ennemi potentiel ou effectif, celui à qui on fait la guerre, que l'on veut détruire, rejeter ou au moins soumettre, à l'étranger comme celui qu'on accueille parce qu'il porte en lui-même le droit d'être accueilli en vertu d'une communauté originaire qu'il partage avec nous et l'ensemble des hommes »¹¹⁹. La dimension politique de ce que recouvre ce droit ne remet pas en cause la souveraineté des États-nations susceptible de continuer de créer des frontières physiques et administratives pour l'entrée et l'installation des personnes. Le philosophe Jacques Derrida avance quant à lui son inconditionnalité. En effet, « l'hospitalité est infinie ou elle n'est pas »¹²⁰, théorie reprise plus récemment par les philosophes Fabienne Brugère, Guillaume Blanc¹²¹ ou encore par Benjamin Boudou¹²² qui analysent ce qui constitue aujourd'hui une politique de l'hospitalité avec ses formes parfois ambivalentes. Les travaux de sociologie d'Anne Gotman, dans son essai *Le sens de l'hospitalité, essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre* puis à travers la direction de l'ouvrage *Villes et hospitalités*, décryptent aussi les enjeux de l'hospitalité à travers les pratiques juridiques, politiques et sociales des dissociations faites de l'accueil des étrangers au sein de plusieurs villes, que ce soit dans les règles, les catégorisations ou encore les logiques d'appartenance mises en place.

¹¹⁸ ZARKA Y-C., « Cosmopolitisme et hospitalité chez Kant », dans *Kant cosmopolitique*, coll. Philosophie imaginaire, Paris, Éditions de l'Éclat, 2008, pp. 17-30. faisant référence à l'œuvre de KANT E., *Projet de paix perpétuelle* (1795), in ALQUIE F. (dir.), *Œuvres philosophiques*, Bibliothèque de la Pléiade, Tome III, Paris, Gallimard, p. 350 et s.

¹¹⁹ Analyse de la pensée de Kant par ZARKA Y-C., « Cosmopolitisme et hospitalité chez Kant », dans *Kant cosmopolitique*, coll. Philosophie imaginaire, Paris, Éditions de l'Éclat, 2008, pp. 17-30.

¹²⁰ DERRIDA J. et DUFOURMANTELLE A., *De l'hospitalité : Anne Dufourmantelle invite Jacques Derrida à répondre*, Calmann-Lévy, 2014, 135 p.

¹²¹ BRUGÈRE F. et LE BLANC G., *La fin de l'hospitalité*, Flammarion, 2017, 239 p.

¹²² BOUDOU B., *Politique de l'hospitalité*, CNRS Éditions, 2017, 247 p.

La fraternité¹²³ apparaît aussi comme un horizon possible de l'accueil. Selon l'historienne Sophie Wahnich, elle a à la fois une fonction politique mais aussi pratique. Elle permet de penser l'accueil dans une nécessité de faire entrer un sentiment commun d'humanité dans un espace de réciprocité. C'est une notion pratique parce qu'elle permet de faire respecter les droits, ainsi que le décrit Sophie Wahnich : « quand le prochain est atteint dans ses droits, on atteint aussi le droit qui me protège »¹²⁴. En outre, reconnue constitutionnellement, la fraternité peut aussi jouer un rôle déterminant dans le jeu de la décentralisation¹²⁵ et de l'action sociale¹²⁶, elle peut orienter le droit. En ce sens, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité relative au délit de solidarité, le Conseil constitutionnel, dans sa décision rendue le 6 juillet 2018¹²⁷, reconnaît le principe constitutionnel de fraternité et approuve cette signification en autorisant l'aide fournie à autrui dans un but humanitaire sans prise en considération du statut de la personne étrangère, qu'elle soit en situation irrégulière ou non. La fraternité s'oriente plutôt vers « une version humaniste qui peut faire débat politiquement car elle est synonyme de refus d'exclusion et de toute forme de discrimination. La fraternité renvoie à la notion de dignité attachée à la qualité d'humain et donc à l'acceptation de l'altérité »¹²⁸.

Très proche de la solidarité, ces deux notions liées l'une à l'autre contribuent à être des boussoles pour les collectivités dans la mise en œuvre des solutions locales d'accueil. Les collectivités mobilisent donc ces idées plutôt comme « une éthique communicationnelle »¹²⁹ de ce que d'autres ont aussi appelé le « droit à la justification »¹³⁰. Après les mobilisations avec

¹²³ Il ne nous échappe pas que ce terme issu de l'histoire politique de la République française a provoqué des processus d'exclusion, trahissant une partie de la population avec une vision excluante de la démocratie, V. plus loin : SENAC R., *Les non-frères au pays de l'égalité.*, Presses de Science Po, coll. Série « nouveaux débats », 2017, 160 p.

¹²⁴ WAHNICH S., « Fraternité ! », *Les agoras de l'Humanité*, 11 janvier 2016.

¹²⁵ DONIER V., « Refonder la fraternité. La place de la fraternité dans le droit de la décentralisation. », *Pouvoirs Locaux*, n°117, 2020, pp. 85-89.

¹²⁶ BORGETTO M., « Le concept de fraternité et la protection sociale. », *Informations Sociales*, 2018, n°196-197, p. 6.

¹²⁷ Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, M. Cédric H. et autre.

¹²⁸ DONIER V., « Refonder la fraternité. La place de la fraternité dans le droit de la décentralisation. », *Pouvoirs Locaux*, n°117, 2020, p. 86.

¹²⁹ BOUDOU B., « Au nom de l'hospitalité : les enjeux d'une rhétorique morale en politique », n°68, vol.4, *Cités*, 2016, pp. 33-48.

¹³⁰ BENHABIB S., *The Rights of Others : Aliens, Residents, and Citizens*, Cambridge University Press, 2004 et FORST R., *The Right to Justification : Elements of a Constructivist Theory of Justice*, Columbia University Press, 2012 cités par BOUDOU B., « Au nom de l'hospitalité : les enjeux d'une rhétorique morale en politique », n°68, vol.4, *Cités*, 2016, pp. 33-48.

les sans-papiers et l'apparition du « délit de solidarité », l'hospitalité s'est révélée être une ressource rhétorique encore plus critique. Elle est poussée et appuyée, par ailleurs, par de nombreux manifestes et tribunes politiques de citoyen·ne·s et d'organisations collectives qui évoquent la revendication de « l'hospitalité » comme une éthique politique en cherchant à rompre les inégalités et à faire évoluer les politiques d'accueil dans le respect des droits fondamentaux¹³¹. Ainsi, l'accueil au niveau local cherche donc à dépasser le cadre national pour s'inscrire dans un contexte d'hospitalité à travers lequel un ensemble de pratiques à la fois politiques, juridiques et sociales en faveur des personnes exilées se profile. Les collectivités ne sont toutefois pas exemptes de pratiques normatives plus ou moins excluantes¹³² qui vont à l'encontre de la cohésion sociale qui leur incombe. L'accueil met parfois à l'épreuve la vie en société, le « faire ville » et en communauté.

L'accueil local se dessine alors comme le fruit d'une imbrication de pratiques qui s'exercent non seulement dans des cadre prédéfinis soit en collaboration avec l'État, soit sur le fondement de leurs compétences, mais aussi en dehors, du fait d'impulsions locales. La commune devient, à son échelle, un véritable observatoire et laboratoire du droit de l'action publique en faveur de l'accueil sur laquelle notre étude s'est concentrée. Elle présente, à plus forte raison, un intérêt scientifique puisque les configurations juridiques de ces mobilisations locales ont été peu examinées.

¹³¹ La société civile a par exemple appelé en 2017 à un Grenelle de l'hospitalité et de l'accueil des étranger·e·s en France qui a donné naissance aux États généraux des migrations regroupant de nombreux·ses associations et collectifs : <https://eg-migrations.org/> Voir par ailleurs : <https://basta.media/La-societe-civile-appelle-a-un-Grenelle-de-l-hospitalite-et-de-l-accueil-des> (consulté le 14 septembre 2019)

¹³² GOTMAN A., *Villes et hospitalité, Les municipalités et leurs « étrangers »*, La maison des sciences de l'homme, 2004, 492 p. ; FASSIN E., FOUTEAU C., GUICHARD S., et WINDELS A., *Roms et Riverains, une politique municipale de la race*, La Fabrique, 2014, 227 p.

II/ L'INTERET D'UNE ETUDE JURIDIQUE CONSACREE A L'ACCUEIL DES PERSONNES EXILEES SUR LE TERRITOIRE

Cette étude présente deux intérêts scientifiques : remédier à l'absence d'étude juridique de l'analyse du virage local de l'accueil (1) et appréhender une compétence locale en train de se faire à l'échelle d'une commune (2).

1- L'ABSENCE D'ETUDE SUR LES CONFIGURATIONS JURIDIQUES DANS L'ANALYSE DU VIRAGE LOCAL DE L'ACCUEIL

Plusieurs études en droit étudient le phénomène migratoire par les niveaux institutionnels supérieurs : l'État et l'Union européenne¹³³. Mais le phénomène local de l'accueil est peu étudié du point de vue du droit interne. Si des travaux en science politique abordent par ailleurs la gouvernance française des personnes immigrées depuis la fin des années 1980 à travers l'étude des politiques urbaines autour de l'intégration¹³⁴, ou sous le prisme de la lutte contre les discriminations¹³⁵ ou encore de la citoyenneté¹³⁶, il est toutefois remarqué une évolution récente de l'activisme développé par les collectivités territoriales avec un véritable « tournant des politiques d'intégration »¹³⁷ et l'émergence de nouvelles configurations juridico-politiques.

¹³³ TAXIL B., BILLET C. ET D' HALLUIN-MABILLOT E.(dir.), *L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés aux portes de l'Europe*, Mare & Martin, 2021, 287 p. ; AUBIN E., CHEVALIER E, CHIEU V. *et al.*, *Migrants vulnérables et droits fondamentaux*, Berger-Levrault, 2015, 211 p. ; CLAUDEL DE VITO M., MVE ELLA L., PIERRE-CAPS S., *Immigration et droit public*, Éditions universitaires de Lorraine, 2017, 360 p. ; ROSTANE M., *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée*, Confluence des droits, 2020, 158 p.

¹³⁴ FLAMANT A., *Droit de cité ! Construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)*, Thèse à l'Université Lyon 2, 2014, 652 p.

¹³⁵ FLAMANT A., « L'incomplète construction des politiques municipales de lutte contre les discriminations raciales. Enquête dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (2001-2012) », *Revue internationale de politique comparée*, vol.24, n°3, 2017, pp. 257-292 ; FRIGOLI G., « Discriminations multiples et action publique locale », *Hommes & Migrations*, 2011, n°1292, pp. 24-33 ; CERRATO-DEBENEDETTI M-C, *La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France. De l'annonce à l'esquive (1998-2016)*, PUR, 2018, 256 p.

¹³⁶ WIHTOL DE WENDEN C., « Chapitre 3 : la citoyenneté revisitée », *La question migratoire au XXIe siècle : migrants, réfugiés et relations internationales*, Presses de SciencesPo, 2017, pp. 109-150.

¹³⁷ FLAMANT A., « The Local Turn in Integration Policies: Why French Cities Differ », *Ethnic and Racial Studies*, 2020, pp. 1-20.

Ce « virage local » de l'accueil a été particulièrement documenté à travers les travaux d'universitaires en science politique. Ils proposent des analyses d'un point de vue micro en mettant l'accent sur la proactivité des communes qui prennent part à l'accueil car elles sont directement touchées par le phénomène migratoire¹³⁸. Ils montrent que les villes européennes jouent un rôle déterminant dans la gouvernance migratoire et qu'il s'en dégage un processus multiniveau comme cadre d'analyse pertinent¹³⁹. Certaines études explorent, par ailleurs, la façon dont certaines villes européennes deviennent proactives en décidant de déployer des services sociaux aux personnes exilées en situation irrégulière. Elles le font face à un besoin pragmatique en changeant de paradigme par rapport à celui de l'État et en apportant une autre vision politique sur la place des personnes exilées dans leur ville¹⁴⁰.

Ce « tournant local » connaît aussi un regain d'intérêt en France depuis que des enquêtes collectives sont initiées en parallèle, soulevant les mêmes problématiques de l'accueil. C'est en particulier le cas avec le programme « Babels » placé sous la direction scientifique de l'anthropologue Michel Agier, réunissant de nombreux chercheurs. Cette équipe propose une ethnographie comparée des « villes-frontières », « villes-refuges » et « villes-carrefours » afin de questionner la « crise de l'accueil » de 2015 qui se déroule sur le continent européen¹⁴¹. Dans le même temps, l'étude « GLOCAL » dirigée par Catherine Le Bris aborde le rôle joué par les collectivités territoriales françaises en matière de droits humains. Leur contribution à la protection des droits des étrangers y est par exemple traitée¹⁴² avec une approche singulière relative à la mise en œuvre des droits fondamentaux observant les relations

¹³⁸ CAPONIO T. et BORKERT M., *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam University Press, 2010, 204 p. ; ZAPATA-BARRERO R., CAPONIO T. et SCHOLTEN P., « Introduction au numéro spécial : "Théorisation du « virage local » dans un cadre d'analyse fondé sur la gouvernance à niveaux multiples. Étude de cas axée sur les politiques concernant les immigrants" », *Revue Internationale de Science Administrative*, vol.83, n°2, 2017, pp. 245-250.

¹³⁹ GLICK SCHILLER N. et CAGLAR A., « Towards a comparative theory of locality in migration studies: migrant incorporation and city scale », *Journal of Ethnic and Migrations Studies*, vol.35, n°2, 2009, pp. 177-202. ; SCHOLTEN P. et PENNINX R., « The multilevel governance of migration and integration », in GARCÉS-MASCAREÑAS B. et PENNINX R. (Dir.), *Integration Processes, Policies in Europe, Contexts, Levels and Actors*, IMISCOE Series, 2016, pp. 91-108.

¹⁴⁰ SPENCER S. et DELVINO N., « Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level », *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, vol.17, n°1, 2019, pp. 27-43.

¹⁴¹ BABELS, *Entre accueil et rejet : ce que les villes font aux migrants*, Le passager clandestin, 2018, 159 p.

¹⁴² ALCARAZ H., « La contribution des collectivités territoriales françaises à la protection des droits des étrangers » dans LE BRIS C. (Dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, Mare & Martin, 2020, tome 2, pp. 253-271.

entretenues entre espaces juridiques global et local¹⁴³. En 2018, le projet pluridisciplinaire axé sur une dimension urbanistique de la « ville accueillante » sous la direction de l'architecte Cyrille Hanappe, constitue un travail riche d'expériences passées autour de la Ville de Grande-Synthe et de ses multiples acteurs et actrices. Ce travail pose d'emblée les questions de l'accueil sous un angle pragmatique en proposant des solutions concrètes scénarisées¹⁴⁴. En 2019, un autre projet collectif au croisement de la géographie, la sociologie, l'architecture et la science politique, intitulé « LocalAcc » porté par les géographes Thomas Lacroix et Bénédicte Michalon au sein de l'Institut Convergence Migrations, vise à recenser les différents engagements municipaux dans l'accueil des personnes exilées à travers des études comparées afin de saisir la pluralité des formes et implications de l'accueil et documenter le phénomène de l'accueil au niveau local.

La thèse propose toutefois de poser le cadre structurel des dynamiques locales d'accueil en cours. Celui-ci pourrait être transposé à d'autres collectivités qui décideraient de s'emparer du sujet à partir du terrain et d'un point de vue juridique interne. Elle vient donc compléter les recherches développées au cours de ces dernières années qui n'ont pas permis d'approfondir la complexité des dynamiques juridiques. Elle s'intéresse aussi aux liaisons entretenues entre les niveaux global et local au sein desquelles la commune puise de nouvelles dynamiques et ressources pour appuyer ses démarches d'accueil et protéger les droits fondamentaux des personnes exilées.

Ces travaux récents montrent la recrudescence de cette question et la nécessité de documenter la construction des politiques d'accueil locales en France¹⁴⁵. Ces premières contributions montrent comment les communes s'y prennent pour intervenir sur un champ de compétence qui n'est habituellement pas le leur, en relation avec les acteurs et actrices associatif·ve·s et les citoyen·ne·s. Étudier ces démarches du point de vue du droit interne permet donc de

¹⁴³ Projet ANR Droits de l'homme et collectivités territoriales françaises : entre le global et le local – GLOCAL - qui a donné lieu aux ouvrages suivants : LE BRIS C. (Dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, Mare & Martin, tomes 1, 2, et 3, 2020.

¹⁴⁴ HANAPPE C., *La Ville Accueillante*, PUCA, coll. Collection Recherche, 2018, 519 p. ; HANAPPE C. et AL NEIMI E., *Villes ouvertes, villes accueillantes*, Charles Léopold Mayer, 2020, 163 p.

¹⁴⁵ FLAMANT A. ET LACROIX T. (coord.), « "Villes et territoires accueillants" en France et ailleurs », *Migrations Société*, 2021, 33, n°185, 237 p.

comprendre non seulement le cadre avec lequel les collectivités doivent composer face à un ordre juridique particulier dans le traitement des personnes exilées en France, mais aussi d'appréhender les transformations institutionnelles en train de se faire et leur incidence sur les modalités pratiques de l'accueil. Cette étude juridique choisit de questionner à cet égard la question de l'émergence d'une compétence au niveau communal.

2- L'APPREHENSION D'UNE COMPÉTENCE LOCALE EN TRAIN DE SE FAIRE A L'ECHELLE D'UNE COMMUNE

S'il est question de la commune pour délimiter le périmètre juridique et institutionnel de l'objet de cette recherche, il est aussi choisi de mobiliser le concept de ville comme unité d'analyse, bien que celle-ci ne soit pas une catégorie juridique en tant que telle. Il s'agit de s'interroger avec réflexivité sur « ce qui fait Ville » dans une dimension plurielle du phénomène urbain car il s'agit d'un espace territorial singulier dont les frontières fluctuent, d'interactions individuelles humaines et d'activités diverses, ainsi que d'interrelations dans un contexte de mondialisation.

Si, par ailleurs, Jacques Caillosse avait entrepris de définir « la constitution juridique du territoire à travers la Ville »¹⁴⁶ rappelant que celle-ci a ses spécificités et aspirations urbaines qui viennent redéfinir sans cesse les frontières institutionnelles du territoire, la ville reste encore juridiquement effacée au profit de l'identité juridique de « commune » alors assujettie aux lois du centre et aux principes d'égalité et d'unité territoriales mythiques qu'il s'agisse d'une petite ville ou d'une grande ville à quelques différences près¹⁴⁷. L'usage du terme ville n'a, à ce jour, toutefois pas impliqué de catégorisation juridique spécifique dans les textes. Or, avec le phénomène migratoire, l'intérêt d'une approche juridique par la ville est réitéré. Comme pour d'autres phénomènes globaux par ailleurs étudiés tels que le changement climatique, la Ville devient une actrice clé entrant dans de nouvelles interactions. Au-delà des autres acteurs et actrices territoriaux avec qui elle interagit, elle s'insère dans une gouvernance urbaine particulière non sans lien aux intéressements économiques que le droit continue d'invisibiliser

¹⁴⁶ CAILLOSSE J., « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs », *Politiques et Management Public*, 1995, n°13-3, pp. 83-119.

¹⁴⁷ La taille des communes influe sur le mode de scrutin.

dans une prétendue neutralité alors même que les approches néolibérales irriguent aujourd'hui le droit de l'administration publique locale¹⁴⁸.

Se saisir de l'enjeu migratoire implique nécessairement des dynamiques d'interdépendance entre les différents États, organisations internationales et les autorités locales dans la gouvernance des migrations. Cette dernière est entendue comme « l'ensemble des mécanismes par lesquels un phénomène est gouverné ; cela inclut donc non seulement le rôle des gouvernements, mais aussi celui des autres acteurs (comme la société civile ou le secteur privé), et ce à plusieurs niveaux (du local au global) »¹⁴⁹.

La Ville s'inscrit dans un cadre juridique national institué - empreint de réformes décentralisatrices dirigées par l'État avec des contraintes et des obstacles dans un fonctionnement institutionnalisé, elle profite aussi d'une autonomie relative pour faire preuve d'innovations. Ces dernières relatent une tension éminente entre l'émancipation des villes par le bas d'un côté, à concrétiser leurs propres projets locaux autour par exemple des politiques de la Ville ou de la participation citoyenne mais aussi vers le haut, de l'autre côté, le droit interne et les contraintes européennes imprégnés du mouvement néolibéral inspiré des entreprises dont le management public et le marketing territorial sont des manifestations évidentes. Elle s'inscrit en outre dans le phénomène mondial de métropolisation¹⁵⁰ là où les grands centres urbains cherchent à s'établir. D'inspiration anthropologique¹⁵¹, il est également important d'appréhender la Ville dans ses multiples dimensions, qu'elles soient sociales, culturelles, ou politiques. Située en périphérie de l'agglomération lyonnaise, s'insérant dans la métropole du Grand Lyon ayant son histoire migratoire, sa matérialité, ses formes et particularités géographiques, ses acteurs, et actrices, la Ville de Villeurbanne constitue, à travers ses configurations, une puissance agissante et contribue de cette façon à transformer le droit. Le

¹⁴⁸ CAILLOSSE J., « Le grand récit de la croissance et les métamorphoses du droit administratif. », dans KOUBI G. et TAMZINI W. (Dir.) *Discours administratifs, droit(s) et transformations sociales.*, IRJS Éditions, 2020, p. 147.

¹⁴⁹ PECOUD A., « Une nouvelle "gouvernance" des migrations ? Ce que disent les organisations internationales », *Mouvements*, vol.1, n°93, 2018, pp. 41-50.

¹⁵⁰ LEFEVRE C. et PINSON G., *Pouvoirs urbains*, Armand Colin, 2020, 240 p.

¹⁵¹ AGIER M., *Anthropologie de la ville*, Presses Universitaires de France, 2015, 248 p.

choix terminologique porte donc sur la commune puisqu'elle est l'identité juridique consacrée en droit des collectivités dans un contexte urbain.

Comme pour le changement climatique, le dynamisme des communes avec les autres acteurs et actrices locaux·ales vient répondre en réaction aux insuffisances nationales. Les interpellations sont de plus en plus nombreuses et font prendre conscience du processus par lequel l'arrivée de nouvelles populations exilées est devenue une préoccupation locale. La commune découvre alors une population qui, outre le fait qu'elle sollicite de plus en plus les guichets de l'action sociale locale, manifeste des difficultés et exprime des demandes d'« urgence » avec des personnes dont l'état physique et mental est parfois préoccupant après des parcours longs et éprouvants. Si plusieurs programmes d'intégration visent les personnes régulièrement admises sur le territoire, celles qui préoccupent le plus aujourd'hui les acteurs et actrices locaux·ales sont celles dont les situations administratives et juridiques se complexifient. La commune éprouve alors le besoin de s'outiller de façon adaptée à l'accompagnement de ces personnes. De plus, à Villeurbanne, comme ailleurs, les acteurs et actrices locaux·ales comprennent qu'il s'agit d'une question permanente : quelle que soit la décision prise quant à leur demande de séjour, les personnes exilées vont continuer à demeurer sur le territoire. A cela s'ajoute les crises sociales et sanitaires, comme celle du coronavirus, qui révèlent et exacerbent les conditions de pauvreté pour ces personnes¹⁵². Confrontées à ces situations, les collectivités développent de nouvelles réponses locales d'accueil à travers de nouvelles configurations. De nouvelles modalités d'agir émergent pour dégager des marges de manœuvre au niveau local. L'ensemble de ces mécanismes et dynamiques locales récents questionnent les compétences entre les différents pouvoirs publics et leur périmètre d'actions.

Si les collectivités territoriales possèdent des compétences locales provenant du processus de décentralisation, d'un transfert d'une partie de la réalisation de certaines politiques publiques de l'État¹⁵³, mais aussi de compétences spécifiquement attribuées, la commune possède de surcroît une véritable capacité d'adaptation. A travers l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, les

¹⁵² ROMAN D., « “Liberté, égalité, fraternité” : la devise républicaine à l'épreuve du covid 19. », *RDSS*, n°5, 2020, p. 926 ; DAMON J., « Les sans-abris face au coronavirus et au confinement. », *RDSS*, n°5, 2020, p. 877.

¹⁵³ FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2021, 803 p. PONTIER J-M., « Compétences locales et politiques publiques », *Revue Française Administration. Publique*, vol.1, n°141, 2012, pp. 139-156.

communes disposent, dans une formule qui a été étendue en 1982, que « le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune »¹⁵⁴. De cette formule, une habilitation générale à intervenir pour la collectivité territoriale a été établie et traduite par la notion de « clause générale de compétence ». Ainsi, au bénéfice de cette clause et de sa légitimité démocratique territoriale, la commune intervient aussi et de plus en plus dans de nouveaux champs d'action comme celui de l'accueil des personnes exilées. De plus, sous l'influence des logiques de mondialisation et d'eupéanisation du droit, l'internationalisation du territoire provoque aussi des modifications institutionnelles. En effet, certaines villes s'organisent aux échelles supérieures pour surmonter les réticences à l'accueil des États et de l'Union européenne, tout en prenant une place significative sur la scène internationale.

Ainsi, si le rôle des communes dans l'accueil des personnes exilées fait l'objet d'une attention croissante parmi les spécialistes des migrations, la présente étude envisage donc de se concentrer sur la compétence locale comme le support stratégique de l'ensemble des mutations du droit de l'action publique locale en train de se faire. Elle amène à appréhender, par voie de conséquence, l'articulation entre les différents niveaux de gouvernement et de construction du droit. Cela renvoie en outre aux questions plus théoriques de l'articulation entre politiques publiques et droit¹⁵⁵, à savoir comment des volontés politiques locales contribuent à transformer le droit de façon ascendante et font nécessairement évoluer les rapports classiques et descendants entre le centre et la périphérie¹⁵⁶, et plus loin, entre les niveau global et local à travers des dynamiques transnationales¹⁵⁷. Cela pousse également à repenser les échelles de production du droit et, au-delà, l'ensemble de la structuration de l'ordre social en changeant du

¹⁵⁴ Article L 2121-29 du CGCT.

¹⁵⁵ « Quelles que soient les notions utilisées pour l'étude des politiques locales, il demeure que certaines questions sur la production des normes, la construction d'un intérêt général/local, le sens de l'action, se posent avec acuité tant au chercheur qu'à l'acteur de terrain » dans RENARD D., CAILLOSSE J., DE BÉCHILLON D., *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, LGDJ, coll. Droit et société, 2001, p. 288. De la même manière, Pierre Lascoumes estime qu'il semble nécessaire de se détacher « de la fiction selon laquelle la légalité est une et indivisible, exigeant une application générale et abstraite » pour privilégier « l'étude des processus et structures de mises en œuvre » et « enrichir la connaissance juridique, en particulier celle du "droit en action" » et de participer ainsi « à la critique des conceptions monistes du droit étatique » : LASCOURMES P., « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année Sociologique*, 1990, vol.40, 3^{ème} série, pp. 43-71.

¹⁵⁶ Cela participe à la « critique des conceptions monistes du droit étatique » en évoquant le « pluralisme juridique » ; voir à ce sujet : BARRAUD B., *Théories du droit et pluralisme juridique*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2016, 691 p.

¹⁵⁷ BRICTEUX C. et FRYDMAN B., *Les défis du droit global*, Bruylant, 2017, 274 p.

paradigme étatique et en repartant du bas. C'est aussi tout l'enjeu de l'engouement autour du municipalisme¹⁵⁸. Ces expériences locales contribuent, au demeurant, à la vitalité de ce mouvement, non sans contradictions et difficultés tant l'État centralisé reste présent. Le rouage de la décentralisation, comprenant les interdépendances avec l'État, ainsi que l'inflexion néolibérale de l'aménagement du territoire, limitent les perspectives d'action municipaliste¹⁵⁹. Pour autant, le changement d'échelle du pouvoir local enclin à penser que le municipalisme s'élargit avec les configurations politiques et institutionnelles de la métropole lyonnaise. De nouvelles alliances se créent et amènent à repenser les stratégies de pouvoirs dans des dynamiques plus collectives pour travailler autour d'enjeux de politiques publiques communes tel que l'accueil.

Ce phénomène résulte d'un double mouvement : l'un influe le droit – considéré au sens large de juridicité¹⁶⁰ - dont les reconfigurations sont en cours, l'autre provoque une recomposition institutionnelle questionnant l'ordre juridique lui-même. De ce point de vue, sont donc également examinés la fabrique et l'interprétation du droit, les rapports de pouvoirs qui reposent sur le droit lui-même et le pénètrent. Ainsi, bien que parler de « fabrique » revienne habituellement aux praticien·ne·s de la science politique qui s'intéressent par exemple à « la fabrique des politiques publiques »¹⁶¹, la spécificité de l'approche ici adoptée revient aussi à s'intéresser à ce point de vue qui permet de prendre la mesure du processus. Car c'est bien cet « ensemble de faits, de phénomènes présentant une certaine unité ou une certaine régularité dans le temps »¹⁶² – aux prises d'une pluralité de mécanismes, de stratégies d'acteurs et actrices,

¹⁵⁸ Certaines villes, en critiquant les défaillances de l'État, se substituent à elles et créent des dispositions allant dans le sens du « néo-municipalisme » : FURRI F., « Villes-refuge, villes rebelles et néo-municipalisme », 2017, n° 115-4, *Plein Droit*, pp. 3-6.

¹⁵⁹ Le cadre intercommunal dans la gestion des affaires locales questionne les mouvements municipalistes et de politisation du local. Pour dépasser les écueils de l'intercommunalisation, la piste d'un « municipalisme de coalition » est ainsi évoquée : GOURGUES G., « Les municipalistes rêvent-ils de Métropole ? Penser les changements radicaux face aux institutions intercommunales », *Mouvements*, vol.1, n°101, 2020, pp. 49-59.

¹⁶⁰ Il fait ici référence aux différents usages sociaux dans lequel le droit est concerné. Voir à ce sujet : EBERHARD C., « De l'autre côté... La juridicité », *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*, vol.70, n°1, 2013, pp. 77-83.

¹⁶¹ Voir en ce sens : ZITOUN P., « La fabrique politique des politiques publiques. Pour une approche pragmatique de l'action publique », *Presses de Sciences Po*, 2013, 344 p

¹⁶² Dictionnaire CNTRL, définition de « processus ».

et de mises en œuvre d'actions publiques - que la compétence locale prend forme. Le contenu de celle-ci n'est pas étranger à ses conditions sociales de production.

III/ LA NECESSITE D'UNE THESE INSCRITE DANS UNE DEMARCHE DE RECHERCHE EMPIRIQUE ET INTERDISCIPLINAIRE

Cette recherche interroge le processus par lequel la commune aménage une compétence naissante en faveur de l'accueil des personnes exilées au niveau local. Pour examiner ce processus d'émergence et de construction, une étude casuistique apparaissait comme indispensable (1) Son ancrage sur le terrain a été possible grâce aux conditions de la convention industrielle de formation pour la recherche (CIFRE) (2) nécessitant de situer son positionnement dans la recherche (3). Elle s'appuie sur un dispositif méthodologique (4) particulier qui s'est construit à travers une démarche interdisciplinaire¹⁶³ car les outils méthodologiques juridiques quant à l'enquête empirique restent limités¹⁶⁴.

1- LA REALISATION D'UNE ETUDE DE CAS SUR VILLEURBANNE

Afin de saisir la complexité des configurations juridiques locales, le choix s'est porté sur une étude de cas (a). L'exemple de Villeurbanne donne alors l'opportunité de mieux comprendre comment une commune se saisit concrètement de l'ensemble de ces potentialités. Celle-ci révèle des configurations caractéristiques faisant d'elle une « ville accueillante » (b).

¹⁶³ « La recherche s'opère à partir du champ théorique d'une des disciplines en présence qui développe des problématiques et des hypothèses qui recoupent partiellement celles, qu'élabore, de son côté, l'autre discipline » : OST F. et VAN DE KERCHOVE M., « De la scène au balcon. D'où vient la science du droit ? », dans CHAZEL. F. et COMMAILLE J. (dir.) *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, 1991, pp. 67-80.

¹⁶⁴ BARRAUD B., « La méthodologie juridique » dans *La recherche juridique : sciences et pensées du droit*, L'Harmattan, 2016, pp. 167-179.

A- Le choix de l'étude de cas

L'étude de cas est envisagée comme une « théorie en acte »¹⁶⁵ et se modélise en deux temps : celui d'une description et celui d'une explication. Elle s'établit en réalité comme « une théorie qui prend forme au fil des motifs, des choix, des tactiques qu'inspire le cas à la personne qui couvre l'étude en sa qualité (...) de chercheur »¹⁶⁶. Quant à la représentativité, elle ne se révèle pas être que du seul point de vue statistique, elle est aussi explicitée par « les qualités que la théorie met en relief pour les fins de l'étude vers laquelle elle tend »¹⁶⁷. En effet, la représentativité dans l'étude de cas est plutôt entreprise comme « la possibilité de préciser les conditions sociologiquement pertinentes de la représentativité, puisque s'attachant à décrire les processus concrets de la formation des [rapports] sociaux ou de l'évolution des institutions, elle met à jour les facteurs les plus importants, les moments de rupture les plus déterminants, du moins pour chaque cas étudié »¹⁶⁸. Elle se rapproche en cela de l'ethnographie qui vise « à décrire les formes sociales et l'opération de description des propriétés sociales des matériaux »¹⁶⁹. L'étude de cas implique alors le recours à diverses méthodes pour une exploration en profondeur. Ces méthodes permettent de croiser les angles de vue puis d'analyses. Les données recueillies sont donc orientées vers une visée qualitative. Elles font ensuite l'objet d'un « croisement de deux connaissances » que la description tente de mettre en jeu. C'est en effet « par son office que la connaissance théorique s'imbrique dans la connaissance pratique pour porter au jour l'objet de recherche. Inversement, c'est par le moyen de la description que la connaissance pratique est mise en relief de manière à donner naissance à une connaissance théorique qui trouve ainsi son véritable droit d'exister »¹⁷⁰.

Les méthodologies du droit témoignent d'une difficulté particulière à appréhender la science juridique en contexte. En effet, le droit a pu apparaître, en France, à plusieurs égards comme un objet délaissé de l'épistémologie des sciences. Sans entrer dans les grands débats qui animent

¹⁶⁵ HAMEL J., *Étude de cas et sciences sociales*, L'Harmattan, 1997, p. 91.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 92.

¹⁶⁸ ZONABEND F., « Du texte au prétexte, la monographie dans le domaine européen. », *Études Rural.*, 1985, p. 35.

¹⁶⁹ PARENT F. et SABOURIN S., « Ethnographie et théorie de la description – La construction des données sociologiques », *Cahiers de Recherche Sociologique*, 2016, n°61, p. 126.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 97.

la doctrine juridique, il est apparu que le droit pouvait être considéré comme une science sans interaction, c'est-à-dire une science formaliste focalisée sur l'analyse textuelle¹⁷¹ emportant avec elle une série de discussions autour de l'objectivité et de la neutralité axiologique¹⁷². Cette dernière implique une vision « positiviste » du droit par laquelle la science du droit consiste à décrire le droit tel qu'il est, sans jugement de valeur dans le respect de la cohérence de l'ordre juridique. Or, la démarche de recherche empruntée ici s'inscrit tout autrement, dans une approche juridique interactive et constructiviste¹⁷³ questionnant le formalisme du droit et estimant par ailleurs que le droit ne préexiste pas. En effet, l'objet de cette étude portant sur la commune, celle-ci a une capacité à penser les politiques publiques dans la réalité avec des dispositifs qui lui sont propres, de dialogues et de controverses. D'une part, l'approche juridique du local amène à se situer sur une scène en constante évolution puisqu'elle a pour objet le local qui se réalise au travers de débats pluriels d'idées¹⁷⁴. D'autre part, l'approche juridique du local se heurte à la globalisation du droit qui provoque une série de mutations normatives conduisant à faire évoluer les cadres vers de nouveaux phénomènes d'interactions¹⁷⁵.

Cette matérialité ne peut donc se saisir qu'à travers une analyse de la représentation construite du territoire et de l'administration publique locale dont les normes qui en résultent sont

¹⁷¹ Le droit en vigueur : les lois, les règlements, les décisions des juges, etc.

¹⁷² CHAMPEIL-DESPLATS V., *op cit.*, p. 284 et suiv. En outre, il s'agit d'indiquer que le droit n'est pas neutre, en ce que « [l]e droit se situe précisément à la charnière du socialement imaginé et du socialement pratiqué. (...) Une règle de droit n'est pas une idée en 'elle-même' ; mais une idée 'en action' » tel que le caractérise Jean-François Perrin: PERRIN J-F et autres, *Pour une théorie de la connaissance juridique*, Droz, 1979, p. 14. Il indique par ailleurs que : « [l]a volonté 'normative' porte sur un modèle de rapport social nécessaire. (...) la représentation imaginaire de la relation qui doit être constituée la matière première de toute norme juridique. (...) L'imaginaire entre directement dans la définition de la notion. Les auteurs conviennent souvent que l'idéologie est d'abord tout simplement 'un système de représentation', c'est-à-dire une peinture de modèles sociaux imaginaires. (...) Le droit passe nécessairement par cette phase de l'imaginaire. L'idée est antérieure à la proposition d'action » PERRIN J-F., p. 128, cité dans : GESLIN A., « L'importance de l'épistémologie pour la recherche en droit », SERGUES B., *La recherche juridique vue par ses propres acteurs*, LGDJ, 2016, pp. 79-130.

¹⁷³ LE MOIGNE J-L., *Les épistémologies constructivistes*, PUF, 2012, 127 p. ; SINTEZ C., *Le droit construit: penser le droit par le constructivisme*, Dalloz, 2022, 278 p.

¹⁷⁴ CAILLOSSE J., « 1. Le savoir juridique à l'épreuve de la décentralisation ? », *Annuaire des Collectivités Locales*, 1988, vol.1, n°8, pp. 5-31.

¹⁷⁵ L'interrogation persiste à savoir si comme l'imaginait Mirelle Delmas-Marty, il pourrait s'agir d'un « un droit commun de l'humanité » pour unifier les ordres juridiques en se basant sur un socle reposant sur les droits de l'homme. DELMAS-MARTY M., *Vers un droit commun de l'humanité*, Textuel, 2005, 144 p; Delmas-Marty M., *Une boussole des possibles*, Collège de France, 2020, 83 p. Ou s'il concerne plutôt un droit « en voie d'échapper à son tuteur étatique et débouchant sur la construction de régimes transnationaux » comme le questionne Jacques Chevallier : CHEVALLIER J., « Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation », dans MORAND C-A. (Dir), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, 2001, pp. 37-61.

nécessairement situées, apparaissant et disparaissant au gré des volontés politiques. Il a fallu donc saisir ce droit en contexte. Grâce à cette approche, les limites et ambiguïtés du droit ainsi que les points de vue controversés sur ce qui a trait aux affaires locales sont décryptés. Ainsi, ce travail s'inscrit dans la conception de Léon Duguit selon laquelle la science juridique est une science sociale qui permet selon lui d'établir des connaissances contextualisées. En effet « la science du droit, si elle existe, n'est pas dans un monde à part, mais dans le monde des réalités, elle n'a pas pour objet des fictions ou des abstractions, mais des faits concrets »¹⁷⁶.

Afin de récolter les données empiriques, plusieurs méthodes et ressources de la sociologie sont donc mobilisées : les techniques de l'enquête, de l'observation participante et de l'entretien. Il s'agit à la fois de se pencher sur la production des « discours sur le droit »¹⁷⁷ en examinant les connaissances et analyses autour de la production de différentes normes car « la force agissante du droit [...] elle s'origine aussi dans la puissance propre du discours »¹⁷⁸. Danièle Lochak exprime d'ailleurs qu'« il faut donc toujours avoir à l'esprit que le droit ne se résume pas dans un ensemble de règles contraignantes, qu'il est aussi phénomène de discours : discours sur le monde environnant qu'il découpe et reconstruit selon ses propres notions et critères, non sans occulter ce que ce découpage a d'arbitraire et en le donnant à voir comme inhérent à l'ordre naturel des choses »¹⁷⁹. Ainsi, pour toutes les raisons liées à la complexité de l'objet, une approche juridique élargie est privilégiée, considérant particulièrement que le droit administratif ne peut pas être dissocié de la science administrative pour d'aborder l'objet administratif dans son intégralité.

¹⁷⁶ DUGUIT L., *L'État, le droit objectif et la loi positive.*, Dalloz, 2003, pp. 614-615.

¹⁷⁷ CHAMPEIL-DESPLATS V., *Méthodologies du droit et des sciences du droit.*, Dalloz, 2016, p. 26.

¹⁷⁸ LOCHAK D., « Droit, normalité, normalisation », dans *Le droit en procès*, Presses Universitaires de France, 1983, p. 54.

¹⁷⁹ LOCHAK D., *Invention et usage des catégories juridiques dans les processus de radicalisation.*, La Dispute, 2006, p. 133.

B- Le choix de la commune de Villeurbanne : portrait et configurations locales d'une ville ouvrière et populaire

Issue des mutations industrielles et du brassage de la population, Villeurbanne a longtemps constitué la banlieue ouvrière de Lyon. Au dernier recensement de 2017, la ville comptait 147 712 habitant.es, dont 18 % d'immigrés¹⁸⁰. Elle est la deuxième plus grande commune de la Métropole du Grand Lyon¹⁸¹ et est dirigée par des maires socialistes : Jean-Paul Bret de 2001 à 2020, puis aujourd'hui Cédric Van Styvendael.

À Villeurbanne, le phénomène migratoire est ancien. Dès le XIX^{ème} siècle, Villeurbanne accueille par le biais de ses manufactures de nombreuses personnes exilées venues d'Europe centrale, puis d'Italie. La fin du 19^{ème} siècle est marquée par l'arrivée des populations exilées italiennes fuyant la pauvreté dans leur pays¹⁸². C'est toutefois au XXI^{ème} siècle que Villeurbanne se particularise et accueille de nombreux·ses ouvrier·e·s étranger·e·s dans les usines¹⁸³. Ces derniers se retrouvent toutefois dans des conditions matérielles d'existence précaires face à la crise profonde du logement populaire et s'installent dans des « campements » ou « zones de baraques »¹⁸⁴. À cet égard, les migrations italienne et espagnole continuent de s'accroître venant favoriser l'occupation des places vides dans les usines durant la seconde guerre-mondiale. Les arrivées de populations exilées augmentent considérablement entre 1950 et 1960 avec une population diversifiée dans la région Rhône-Alpes, des Algérien·ne·s principalement dans le département du Rhône, mais aussi des Espagnol·e·s et des

¹⁸⁰Voir à ce sujet les statistiques de l'INSEE : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/cog/commune/COM69266-villeurbanne>. (consulté le 27 septembre 2018)

¹⁸¹ À ce sujet : CHABROT C., *La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation ?*, L'Harmattan, 2018, 274 p. ; CHABROT C., *La métropole de Lyon, an I : des élections directes, et après?* L'Harmattan, 2022, 304 p.

¹⁸² Certains quartiers comme celui des Poulettes ou de Croix-Luizet sont marqués par la reconstitution d'une vie à l'italienne.

¹⁸³ WAGNER-COUBES A., *Ce qu'il reste de Gillet à Villeurbanne : les cités ouvrières*, http://lerizeplus.villeurbanne.fr/arkotheque/client/am_lerize/encyclopedie/fiche.php?ref=2502 (consulté le 12 septembre 2022) L'autrice précise que la main d'œuvre ouvrière n'avait que peu accès à ce type de logement. La proportion des ouvrier·e·s étranger·e·s dans ces logements était donc faible.

¹⁸⁴ OCHIANDO J-L., *les baraques, premiers bidonvilles de Villeurbanne (1920-1940)*, http://lerizeplus.villeurbanne.fr/arkotheque/client/am_lerize/encyclopedie/fiche.php?ref=140 [consulté le 5 octobre 2022]

Portugais·e·s¹⁸⁵. En 1975, à la fin de guerre d'Algérie, les Nords Africain·e·s sont majoritaires¹⁸⁶ et voient leurs conditions d'accueil et d'hébergement se dégrader avec le développement de bidonvilles¹⁸⁷.

Ainsi, les vagues d'immigrations successives liées à des nécessités de main d'œuvre de la société d'industrialisation du XXe siècle ont constitué une diversité de population caractérisant aujourd'hui la population villeurbannaise. Entre volonté politique et solidarités des populations présentes avec les nouveaux et nouvelles arrivant·e·s, une tradition d'accueil semble s'être progressivement installée dans les discours.

De plus, Villeurbanne est une municipalité ancrée à gauche depuis le début du XXe siècle. Marquée dans son histoire par une forte politique de logement social, elle continue de faire des politiques sociales sa priorité. En effet, dans une logique de différenciation sociale et locale par rapport à Lyon, la succession des communes depuis la fin du XIXème siècle contribue à donner à la Ville cette identité particulière. Le volontarisme municipal est à cet égard révélateur. Engagée alors à différents niveaux, Villeurbanne tente d'agir en faveur de politiques effectives de droit. Elle est, pour cela, inscrite dans différents réseaux, qu'il s'agisse de la santé (réseau des villes de santé de l'OMS) ou de l'éducation (réseau de ville éducatrice), ou encore de la lutte contre les discriminations (réseaux des élu·e·s de la lutte contre les discriminations). De plus, la Ville de Villeurbanne est sensible à la démocratisation de l'enseignement et de la culture. L'éducation populaire est privilégiée par une pluralité de structures qui font la renommée culturelle de la ville, dont le théâtre national populaire, l'École nationale de musique, la Maison de la jeunesse et de la culture, ou encore le centre culturel mémoire et société, le Rize.

¹⁸⁵ SCHWEITZER S., CHAPLAIN R., BERBAGUI D; et ELONGBIL-EWANE E., « Regards sur les migrations aux XIXe et XXe siècles en Rhône-Alpes », *Hommes & Migrations*, n°1278, 2009, pp. 32-46.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ CHAVANON O. ET BLANC G., *Les bidonvilles des trente glorieuses (de la libération au début des années 70)*, sur le site Rize + http://lerizeplus.villeurbanne.fr/arkotheque/client/am_lerize/encyclopedie/fiche.php?ref=151 [consulté le 12 septembre 2022] ; voir à ce sujet le documentaire : CHAVANON O ET, BLANC G., *Baraques, villages nègres et bidonvilles*, Université Savoie-Mont Blanc, Pôle enquête, 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=ht5Qc0MPpDM> (consulté le 12 septembre 2022)

En outre, Villeurbanne possède un fort tissu associatif. Le territoire villeurbannais accueille environ 783 associations et de nombreux centres sociaux¹⁸⁸. De ce fort maillage dépend la politique de la commune impliquée avec un service « vie associative et des centres sociaux » dédié comprenant 26 salariés, une ligne particulière pour les subventions, une mise à disposition de locaux, ainsi que des espaces d'écoute et de dialogue. La Ville se caractérise par un écosystème social local et l'implantation historique d'acteurs comme Forum Réfugiés - Cosi¹⁸⁹ investis sur le terrain et intervenant dans l'accueil des personnes réfugiées et demandeuses d'asile. Un centre de transit, un CAES, un CADA, ainsi qu'un HUDA sont également installés sur le territoire de Villeurbanne.

¹⁸⁸ Les neuf centres sociaux répartis dans tous les quartiers de la ville font partie des acteurs premiers de l'accueil. S'il s'agit pour la plupart d'associations agréées par la CAF, ils assurent quotidiennement un service d'accueil et d'accompagnement. Ils viennent très souvent en complément des services publics locaux, ils assurent des permanences qui permettent d'orienter les personnes dans l'accès aux droits, qu'il s'agisse d'hébergement, de droits sociaux, d'emploi... Ils font également de l'accueil de jour et de services et accompagnent par ailleurs des projets collectifs de solidarité.

¹⁸⁹ *Forum réfugiés-Cosi* est une association sans but lucratif qui agit en France pour l'accueil des réfugiés et la défense du droit d'asile. Cette association est née de la fusion, en 2012, des associations *Forum Réfugiés*, créée en 1982 sous le nom de *Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile*, et *Cosi – Promouvoir et défendre les droits*, fondée en 1990.

Foyers à Villeurbanne ¹⁹⁰	Nombre de places	En comparaison Lyon	Vaulx-en-Velin	Bron
HUDA (hébergement d'urgence des demandeurs d'asile)	50	175		
Centre de transit	250	Le centre de transit est implanté sur Villeurbanne uniquement		
CAES (centre d'accueil demandeurs d'asile)	100	CAES uniquement sur Villeurbanne		
CADA (centre d'accueil pour demandeurs d'asile)	175	75	150	150

Tableau 2 : Structures d'accueil à Villeurbanne

¹⁹⁰ FORUM REFUGIES, *Rapports d'activité*, 2019, 120 p.

Par ailleurs, la réalité migratoire contemporaine provoque de nouvelles formes de solidarité individuelles et collectives¹⁹¹. Villeurbanne, comme d'autres villes, est inévitablement confrontée aux tensions liées à la crise du logement¹⁹² qui touche aussi de plein fouet les nouveaux et nouvelles arrivant·e·s. La conjonction entre l'augmentation de la demande d'asile¹⁹³ et le maintien de personnes en situations longues de précarité administrative amène à s'interroger sur les conditions de prise en charge de ces populations qui, quel que soit leur statut, séjournent sur le territoire. Les autorités publiques et les élu·e·s locaux·ales en particulier, sont interpellé·e·s à plusieurs égards sur ces situations car les tensions autour des usages de l'espace public sont fréquentes et de tous bords : la multiplication des doléances avec des points de crispation du voisinage, d'un côté ; et, de l'autre, des inquiétudes et des initiatives de solidarité vis-à-vis des personnes en situation de précarité.

Dans le cadre métropolitain, bien que les élections de 2020 prévoyaient une nouvelle gouvernance plus indépendante des élu·e·s des communes conformément à la loi¹⁹⁴, la commune de Villeurbanne reste représentée au conseil de la Métropole. Villeurbanne peut donc être à cet égard force de proposition¹⁹⁵. Pendant les premières années, le processus d'intégration entre la métropole et les communes n'a pas fait l'objet d'une réelle avancée¹⁹⁶, les outils tels que le pacte de cohérence métropolitain ont été peu utilisés¹⁹⁷. Ces années ont été également marquées par des dissensions politiques entre les deux collectivités à travers les discours et affichages politiques qui ont dès lors freiné un travail commun jusqu'en 2017, date à laquelle la présidence de la métropole change et donne l'occasion d'une ouverture au dialogue sur des projets sociaux collectifs. Il faut néanmoins nuancer le propos puisqu'en interne des relations existaient entre services métropolitain et communal. Les positionnements politiques empêchaient toutefois d'envisager de véritables partenariats. En effet, durant les années Gérard

¹⁹¹ Des collectifs citoyens se montent autour des écoles : <https://www.leprogres.fr/rhone-69/2018/09/28/une-ecole-occupee-par-le-collectif-jamais-sans-toit-a-villeurbanne>; ou des squats : <https://www.rue89lyon.fr/2018/01/15/requisition-citoyenne-deuxieme-squat-ouvert-pour-migrants-ouvert-a-villeurbanne/> (consultés le 12 septembre 2022).

¹⁹² CARRERE, V. ; LEVY-VROELANT C., « Pas de place pour les étrangers ? », *Plein droit*, 2019, pp. 3-5.

¹⁹³ 139 320 demandes d'asile en 2018 en France, dont 45 810 personnes sous procédure Dublin, 9 665 en région Auvergne-Rhône-Alpes : FORUM REFUGIES-COSI, *op. cit.*

¹⁹⁴ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale dite loi « MAPTAM ».

¹⁹⁵ PARNET, C., « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations*, vol.1, n°2627, 2020, pp. 105-134.

¹⁹⁶ CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHONE-ALPES, Rapport d'observations définitives et ses deux réponses « La métropole de Lyon, la mise en place des métropoles », mai 2020, p. 31.

¹⁹⁷ Entretien avec le maire Jean-Paul Bret, mars 2021.

Colomb, le Grand-Lyon montre un affichage politique ambivalent sur la question des migrations entre politique de fermeté, lutte contre l'« appel d'air »¹⁹⁸ et promotion internationale d'un volet « intégration des étrangers »¹⁹⁹. En ce sens, Anouk Flamant montrait dès 2008 un traitement discriminant des populations roms de la part de la commune lyonnaise²⁰⁰. Celui-ci se renforce dans les paroles et les actes se concentrant d'un côté sur une gestion des problématiques sociales à distance par Lyon, c'est-à-dire via des programmes de développement dans les pays desquels proviennent les populations Roms, et de l'autre côté sur une politique répressive et criminalisante au niveau local se concentrant sur l'expulsion de terrains habités²⁰¹. En 2016, la question devient encore plus clivante et fait l'objet de débats politiques tumultueux dans les équipes municipales lorsque le maire Gérard Collomb décide de couper les points d'eau publics en plein été caniculaire par crainte encore d'un éventuel et prétendu appel d'air²⁰². En 2017, il témoigne de surcroît d'une particulière hostilité à l'égard des populations albanaises en demande d'asile²⁰³. Jean-Paul Bret de son côté cherche à se différencier et promeut dans ses discours la « tradition d'accueil villeurbannaise » et la nécessité d'agir avec pragmatisme. Il le fera notamment en choisissant d'accueillir à plusieurs reprises les personnes évacuées des camps de Paris et Calais et en prenant position dans la presse. C'est notamment le cas de sa tribune dans *Le Monde* en 2016 face à « la polémique de

¹⁹⁸ Les mêmes constats sont partagés par l'analyse des positionnements politiques de BOURGOIS L., *Résorber à bas-bruit - Ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires*, Thèse, Université Grenoble Alpes, 2021, p. 364 et suiv. mettant l'accent sur « une politique souterraine des dispositifs ».

¹⁹⁹ L'analyse porte sur « L'usage politique des réseaux de villes pour se légitimer en Europe et dans sa propre municipalité » faisant écho à l'étude intitulée « Peuplement et immigration dans les villes européennes » pilotée par le Grand-Lyon : FLAMANT A., *Droit de cité ! Construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)*, Thèse, Université Lyon 2, 2014, p. 444 et suiv.

²⁰⁰ Les Roms subissent des discriminations dans les services publics de la Ville et la commune tend à les invisibiliser. Cette population subit en outre des processus de marginalisation par la mise à l'écart des dispositifs de participation et fait par ailleurs l'objet de mesures d'éloignement. Anouk Flamant note *in fine* que le critère ethnique est mobilisé et évolue au gré des dispositifs municipaux avec un traitement tout à fait singulier des populations roms souvent écartées : FLAMANT A., *op cit.*, p. 549 et p. 582.

²⁰¹ A plusieurs reprises Gérard Collomb s'exprime sur des projets d'insertion et d'aide au développement dans les pays d'origine, notamment celui de Tinca en Roumanie. Il évoque par ailleurs la volonté d'expulser les terrains de bidonvilles qui dénaturent l'image de rayonnement international souhaitée du Grand Lyon : intervention lors du conseil communautaire en septembre 2010 en tant que président ; GERAUD A. ET JAMBAUD A-C, « Gérard Collomb, douze ans de manière forte, le maire PS est un partisan de l'expulsion des Roms », *Libération*, mai 2013 ; « Des élus socialiste soutiennent Manuel Valls sur les Roms », *Le Monde avec AFP*, septembre 2013.

²⁰² BOCHE J., « Jardin des Chartreux : Perrin-Gilbert saisit le Défenseur des droits », *Lyon Capitale*, Août 2016 ; Tribune de PERRIN-GILBERT N., « À Lyon, l'humanisme prend l'eau avec Gérard Collomb », *Marianne*, Août 2016.

²⁰³ Allocution au conseil municipal de la Ville de Lyon du 16 janvier 2017.

Laurent Wauquiez » qu'il juge « affligeante »²⁰⁴. Les nouveaux changements politiques²⁰⁵ après les dernières élections municipales et métropolitaines laissent par ailleurs entrevoir de nouvelles configurations dans la mise en œuvre des compétences avec davantage de coopérations entre la Métropole et la Ville, ouvrant peut-être la voie à une métropolisation plus solidaire²⁰⁶. Plusieurs projets manifestent déjà cet élan²⁰⁷ en dépit des contraintes financières et administratives.

L'étude approfondie de Villeurbanne a été possible grâce à la mise en place d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE).

2- LES CONDITIONS PRATIQUES DE LA THESE : LE CHOIX D'UNE CONVENTION INDUSTRIELLE DE FORMATION PAR LA RECHERCHE

Cette recherche entendant porter sur le « droit en contexte » de l'accueil des personnes exilées au niveau local, le choix s'est orienté vers la recherche de financements permettant d'ouvrir à une recherche empirique. Le dispositif de la convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) est alors apparu comme l'opportunité d'envisager une collaboration avec une collectivité territoriale permettant une immersion dans l'administration publique locale. La CIFRE permet en effet l'accès à un terrain de recherche avec un ensemble de données conduisant à approfondir les axes de recherches identifiés. L'immersion du terrain a été permise par l'opportunité de coordonner la mission « Accueillir à Villeurbanne », initiée par le Maire en mars 2017²⁰⁸.

²⁰⁴ BRET J-P, « Migrants : « La polémique engagée par Laurent Wauquiez est affligeante », *Le Monde*, Septembre 2016.

²⁰⁵ Les élu·e·s du parti « Ecologie les Verts » remportent les élections et se voient prendre la direction de la métropole ainsi que de la Ville de Lyon.

²⁰⁶ PINSON G, « La gouvernance métropolitaine contre la métropolisation néolibérale », *AOC*, 2021.

²⁰⁷ SCHITTLY R. « Des projets sociaux associent la métropole et Villeurbanne tels que les tiny house », *Le Monde*, 2021 ; BARNES R., « Un nouveau tiers lieu alimentaire pour les sans-abris », *Le Progrès*, 2022.

²⁰⁸ Après avoir sollicité la métropole du Grand Lyon afin de déposer une demande de conventionnement CIFRE, celle-ci nous a renvoyé vers la Ville de Villeurbanne qui, engagée depuis longtemps sur ces questions, entamait une réflexion approfondie sur le renouvellement de l'accueil à son échelle en lançant la mission « Accueillir à Villeurbanne » portée par Cédric Van Styvendael sur une commande politique du maire, Jean-Paul Bret.

En effet, à la suite du lancement de cette mission, les questions soulevées par le projet de recherche font écho à la collectivité et à son maire en particulier, en précisant ainsi qu'il s'agit selon lui, d'après sa lettre d'engagement, d'une « occasion d'accompagner cette démarche, de définir, théoriquement puis concrètement, le rôle et la responsabilité d'une collectivité locale dans la protection des personnes migrantes, d'examiner, par là même, les évolutions nécessaires des politiques publiques municipales »²⁰⁹. L'approche envisagée de cette recherche par le droit séduit également la collectivité puisque cette dernière juge pertinent que la mission puisse aussi s'appuyer sur le droit comme outil légitime. Ainsi, au titre de la convention CIFRE établie, une collaboration étroite s'organise pour accompagner la collectivité dans le processus de préparation et de mise en œuvre de cette mission. Pour ce faire, la collectivité exprime son souhait de développer du « droit positif »²¹⁰. Elle cherche notamment à s'émanciper du cadre de ses compétences habituelles mais elle s'inscrit aussi dans une perspective politique, celle de renouer avec le « socialisme municipal »²¹¹ comme l'expriment à plusieurs reprises le maire et le porteur de la mission.

L'intégration via la CIFRE et l'identification par le statut de chargée de mission, et donc de contractuelle au sein de la collectivité, permettent d'avoir un accès facilité aux ressources de la Ville, comme de faciliter les entretiens avec les différent·e·s agent·e·s de la Ville pour mener à bien la recherche empirique. L'accès aux enjeux complexes du fonctionnement de l'administration locale et du contexte politique par le biais d'une observation participante constante a également permis de collecter un matériau inédit de terrain, accédant spécifiquement aux opinions, représentations et stratégies des différent·e·s acteurs et actrices présent·e·s pour appréhender la modulation de ce droit en contexte²¹². La CIFRE a aussi permis d'observer les conséquences pratiques des législations nationales relatives au droit des étranger·e·s sur le territoire.

²⁰⁹ Lettre d'engagement du maire, Jean-Paul Bret dans le cadre de la CIFRE, 2018.

²¹⁰ Expression utilisée à plusieurs reprises par le responsable politique de la mission qui souhaite créer de nouveaux dispositifs et du droit dans une approche bottom-up.

²¹¹ Concept mobilisé dans le discours politique à plusieurs reprises, empreinte de l'histoire municipale décentralisatrice de la Ville, entendue comme un laboratoire d'innovations sociales.

²¹² CAILLOSSE, J., *Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation*, LGDJ, 2009, 250 p.

3- LA POSTURE DE RECHERCHE ADOPTEE

L'accès au terrain nécessite une réflexion sur sa nature. Les terrains peuvent apparaître comme étant parfois « sensibles » ainsi que le décrivent les anthropologues Florence Bouillon, Fresia Marion et Tallio Virginie : « Les terrains dont il est question dans cet ouvrage portent sur des pratiques illégales ou informelles, des individus faisant l'objet d'une forte stigmatisation et sur des situations marquées par la violence, le danger et/ou la souffrance. Par la notion de terrains sensibles, nous nous référons donc à la fois à des espaces (ghettos, squats, centres de rétention, etc.) et à des conditions sociales (sans-papiers, SDF, réfugiés, etc.) que les institutions traitent ou définissent comme exceptionnelles ou déviantes par rapport à ce que doit être la règle (...) Nous donnons ici un triple sens au qualificatif sensible. En premier lieu, les terrains sont sensibles en ce qu'ils sont porteurs d'une souffrance sociale, d'injustice, de domination, de violence. En second lieu, ils sont sensibles parce qu'ils impliquent de renoncer à un protocole d'enquête par trop canonique, l'ethnologue devant ici mettre ses méthodes à l'épreuve pour inventer, avec un souci permanent de rigueur, de nouvelles manières de faire. Les espaces enquêtés sont souvent isolés, fermés, à la marge, et le caractère éphémère de certaines situations est susceptible de précipiter la recherche, ou de la clore. »²¹³.

Tel est ainsi le cas pour un terrain qui se situe certes au sein de l'administration publique locale mais qui, portant spécifiquement sur le droit de l'action publique locale à destination de personnes exilées, vise aussi les ressortissant·e·s de cette action, des personnes aux situations sociales parfois très précaires. Ce terrain est aussi composé de nombreux lieux interstitiels de l'action publique qui ont été découverts au fil des rencontres et constituent des points centraux de l'analyse portant sur la gouvernance locale de l'accueil (des squats, des bidonvilles, des centres sociaux ou associatifs, etc.). Les configurations du terrain et les enjeux de la rencontre amènent, en outre, à façonner le rapport aux personnes avec lesquelles sont menés les entretiens dans la mesure où les relations se nouent dans une situation déterminée, en étant une actrice située dans une institution au moment de l'enquête. Le double statut de chargée de mission et

²¹³ BOUILLON F., FRESIA M., et TALLIO V., *Terrains sensibles. Expériences actuelles de l'anthropologie*, Editions de l'EHESS, 2006, pp. 13-14.

de doctorante permet néanmoins de jongler entre les différentes postures et de mettre de la distance par rapport à l'implication particulière dans la collectivité.

En outre, la CIFRE ouvre la voie à une recherche-action au sein de la collectivité territoriale en tant que doctorante et chargée de mission. Elle implique de ce fait des dispositions particulières qui amènent parfois à une confusion des rôles entre chercheuse universitaire et juriste chargée de mission rendant parfois la frontière poreuse dans la collecte et la production de données. En effet, les compétences et les connaissances de juriste ont été partagées dans l'élaboration de la stratégie d'action publique locale. L'implication dans la collectivité auprès du maire et de son chargé de mission est clairement définie dans la commande politique initiale en ces termes : « accompagner concrètement [cette démarche] »²¹⁴. Cet accompagnement est légitimé par la désignation d'« experte », cette qualification renvoyant à une dimension légitime véhiculée par l'autorité sociale de la science, de celle qui sait, à des fins sociales et politiques. Or, cette recherche-action s'avère dans la mesure du possible collaborative en ce qu'elle permet de participer à ce que certain·e·s auteurs ont appelé de la « politique juridique »²¹⁵, c'est-à-dire le fait de pouvoir discuter ensemble la proposition d'autres types de normes.

Dès lors, se succèdent simultanément des temps de recherche et de participation à la mission avec un volet plus important qui porte sur la mise en place d'un dispositif de participation citoyenne. A l'issue de temps de réflexion et de recherche, se déroulent aussi des temps de montage et d'expérimentation. Après quelques mois d'enquête de terrain, un premier diagnostic du territoire villeurbannais relatif aux dispositifs et acteur·rice·s de l'accueil des personnes exilées est réalisé. Celui-ci sert à la fois pour la recherche d'exploration préalable, d'identification des dynamiques et d'entretiens préliminaires avec les acteurs et actrices, mais aussi de base de travail pour la préparation du dispositif de participation. Ce diagnostic recense les problèmes identifiés, les forces et les faiblesses du maillage territorial autour de l'accueil. Il s'accompagne d'une recherche sur les expériences réalisées dans le domaine de la démocratie

²¹⁴ BRET J-P., Lettre de mission du maire, mars 2017.

²¹⁵ BARRAUD, B., La recherche juridique – Sciences et pensées du droit, L'Harmattan, 2016, 556 p.

participative et tente de répondre à la commande politique de renouveler la participation citoyenne.

En outre, il a été difficile de concilier l'analyse du système juridique local avec l'expérience des premières concernées au travers d'une observation plus approfondie. Il était en réalité délicat de déployer une méthodologie qui permette, dans le contexte de réalisation de cette thèse, de croiser les observations réalisées au sein de la municipalité avec une enquête plus fine auprès des personnes exilées. Cela s'explique, en effet, par une série de raisons tenant à la fois au temps nécessaire, l'investissement particulier, le cadre de confiance indispensable à mettre en place en relation avec les personnes, ainsi que l'acclimatation aux outils de nouvelles méthodes spécifiques pour recueillir la parole²¹⁶. C'est aussi la raison majeure pour laquelle cette recherche ne porte pas tant sur les personnes exilées concernées que sur le droit de l'action publique locale qui les vise et tente de les considérer comme des acteurs et actrices. Par ailleurs, la chercheuse juriste apparaît engagée dès lors « qu'[elle] prend part au processus de production de la norme, dévoile la logique sous-jacente à son élaboration, ou n'hésite pas à porter sur un elle un jugement critique »²¹⁷.

4- LES OUTILS METHODOLOGIQUES MOBILISES

L'intégration du droit au sein des réalités sociales locales amène à un déploiement méthodologique particulier. Le regard porté vers la sociologie, l'anthropologie et les politiques publiques engage alors la science du droit sur le terrain empirique. En effet, dans cette démarche qui s'intéresse plus particulièrement aux acteurs et actrices qui façonnent l'action publique locale et aux mécanismes par lesquels il·elle·s portent l'accueil des personnes exilées comme un enjeu municipal nécessitant la mise en œuvre d'une compétence locale, des méthodes

²¹⁶ Les personnes exilées sont déjà très sollicitées dans leurs parcours administratifs au sein d'un processus souvent asymétrique lié aux injonctions institutionnelles qui leur demandent sans cesse de se justifier sur les raisons pour lesquelles elles sont venues chercher refuge en France. Les anthropologues nous amènent ainsi à réfléchir sur la nécessité de penser le cadre dans lequel la parole est recueillie afin d'éviter dans la mesure du possible l'ensemble de ces écueils : domination, asymétrie... Gatelier K. et Naudin S., « Du récit inaudible à la prise de parole : Expérience d'un atelier radio avec des personnes à la recherche d'un refuge en France », *Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain*. Cahiers du MIMMOC, 2020, pp. 1-17.

²¹⁷ CHEVALLIER J., « Juriste engagé(e) ? », dans *Frontière du droit, critique des droits.*, LGDJ, 2007, p. 306.

d'observation et d'induction sont dès lors requises, même si quelques hypothèses de recherche ont été aussi formulées au préalable. Cette démarche conduit à saisir la teneur d'un processus pour relater le plus finement possible les tenants et aboutissants de cette fabrique du « droit en train de se faire ». Pour ce faire, la méthode de recherche a donc été élaborée autour de plusieurs techniques d'enquête. Ce travail repose principalement sur de l'observation participante (a), complétée par des entretiens semi-directifs (b) et la consultation de sources écrites (c). La collecte des données s'est donc déroulée sur la période s'étalant de 2017 à 2021. Il a été choisi de toutefois faire un aller-retour dans le passé pour interroger les acteurs et actrices locaux·ales sur une période qui démarre dès l'année 2015 car celle-ci est marquée par un moment migratoire particulier révélateur de la « crise de l'accueil »²¹⁸, dans l'objectif de comprendre et renseigner l'influence des temporalités et émotions dans le déploiement de l'action publique locale.

A- L'observation participante : une immersion au sein de l'administration publique locale

Les dispositions particulières liées au statut de chargée de mission ont permis d'élaborer un dispositif d'observation participante où l'ensemble des données collectées a fait l'objet d'un recueil de notes au sein de « carnets de thèse » qui ont servi durant toute l'enquête. Ce dispositif a été élaboré à travers différents espaces et au cours de différentes interventions au sein de la collectivité mais aussi à l'extérieur : comités de pilotage et comités techniques de la mission, réunions de services, conseils de municipalité, réunions avec les acteurs et actrices associatif·ve·s, interventions publiques, visites de terrain, échanges informels, etc. Un ensemble de données a été, en effet, collecté lors de différents temps d'implication ouvrant souvent à des interlocuteur·trice·s privilégié·e·s qui donnent accès à d'autres types de ressources ou facilitent des entretiens avec des personnes difficilement accessibles (personnel de l'État ou d'autres institutions). La pratique de l'observation ethnographique permet, de plus, de susciter des échanges avec le personnel de la Ville pour mieux comprendre les processus en

²¹⁸ LENDARO A., RODIER C. et LOU VERTONGEN Y., *La crise de l'accueil : frontières, droits, résistances*, Éditions la Découverte, 2019, 314 p. ; IMBERT L., *Immigration: fabrique d'un discours de crise*, Éditions 10-18, 2022, 10 p.

cours observés. Elle permet aussi de compléter les points de vue en entretien et de saisir les comportements en interactions.

Au fil du temps, à partir des carnets de thèse, avec les éléments d'observation en tête, il s'agissait de remplir une grille d'observation particulière pour poser quelques repères, décrypter les configurations, comprendre les positions des participant·e·s, noter les éléments de discours et les savoirs mobilisés, relever les thématiques sous-jacentes.

Par l'apprentissage du fonctionnement institutionnel, la familiarisation aux situations, l'immersion longue permet alors de mettre en lumière les routines administratives et de mieux comprendre l'irruption des changements au sein de l'administration publique locale afin de travailler à une analyse processuelle. Elle a donc permis de compléter les points de vue délivrés en entretien et de saisir les comportements en interactions.

L'ensemble de ces observations²¹⁹ a permis une compréhension fine du fonctionnement de l'administration publique locale et de la façon dont les acteurs et actrices locaux·ales s'organisent depuis 2015 autour de cette question de l'accueil qui ne relève, *a priori*, pas de leur compétence en droit, d'appréhender la place et les représentations du droit dans cette organisation, ainsi que les transformations en cours. Les observations ont été complétées et croisées avec des entretiens semi-directifs.

B- Les entretiens semi-directifs

Quarante entretiens semi-directifs ont été réalisés avec une pluralité d'acteurs et actrices : principalement des agent·e·s de la municipalité, élu·e·s locaux·ales, représentant·e·s associatif·ve·s, travailleur·se·s sociaux·ales entre juin 2017 et mars 2021²²⁰. Les entretiens ont été enregistrés puis retranscrits. Si le fait d'être intégrée et identifiée au sein de l'administration

²¹⁹ Voir infra : Annexe 3.

²²⁰ Voir infra : Annexe 2 la liste des entretiens réalisés.

villeurbanaise a permis de faciliter les entretiens avec les agent·e·s en interne, les ajustements de calendrier face aux priorités du quotidien administratif et politique ont parfois été des obstacles à réaliser un entretien. Il a parfois fallu attendre quelques mois voire une année après plusieurs relances pour obtenir un entretien avec certain·es directeur·rice·s généraux·ales ou élu·e·s. En outre, certaines demandes de rendez-vous ont été refusées²²¹ ou d'autres personnes n'ont jamais donné de réponse²²². À cela se sont ajoutées les périodes de campagne politique pour les élections municipales de 2020 et celle du covid qui ont bousculé les priorités de l'administration et ont, par voie de conséquence, ralenti le procédé d'enquête.

Pour réaliser les entretiens, différentes grilles ont été élaborées, chacune constituant une trame pour chaque acteur ou actrice concerné·e²²³. Elles abordent à la fois la genèse de l'action publique locale en faveur des personnes exilées, les fondements juridiques de l'action, les dispositifs mis en place, les conséquences organisationnelles au sein de la collectivité, ou encore les relations entre les acteurs et actrices, en particulier celles entre la collectivité et l'État, mais celles aussi avec les citoyen·ne·s et associations.

Les entretiens ont été aussi menés en s'appuyant sur des archives, des notes d'observations ou d'évènements relatés dans une chronologie comme base d'échanges permettant de croiser, voire de confronter certains éléments préalablement recueillis. Par exemple, l'entretien avec le maire Jean-Paul Bret s'est déroulé à la fin de son mandat. Cela a été l'occasion de reprendre la chronologie de l'action publique locale relative à l'accueil des personnes exilées en l'interrogeant sur des éléments relevés dans les archives et les observations de terrain. Il en va de même avec le porteur de la mission. Le confinement lié à la pandémie du covid arrivé à la fin de la mission a permis de faire un bilan et de réaliser un entretien particulier avec lui.

²²¹ Le directeur de cabinet a refusé de réaliser un entretien.

²²² Une des collaboratrices du cabinet a répondu une première fois au téléphone en demandant qu'on prenne un rendez-vous plus tard et n'a ensuite jamais répondu. Le rendez-vous avec le sous-préfet a été aussi reporté et enfin annulé. Une élue a également accepté le principe de l'entretien et n'a jamais donné suite aux demandes effectuées malgré les relances. Enfin, la direction de la migration et de l'intégration (DMI) du Rhône n'a quant à elle jamais donné de réponse.

²²³ Voir infra : annexe 1 la grille d'entretien proposée.

Au-delà de l'appréhension de l'administration publique locale par ses acteurs et actrices, il a été possible de collecter la « littérature grise ».

C- La collecte de « littérature grise »

La collecte de la « littérature grise » a permis d'approfondir certaines notes d'observations et événements retenus. Ce fut particulièrement le cas pour comprendre et resituer le déroulé de la période post « jungle de Calais » où les événements apparaissaient comme un peu décousus et éloignés lors des entretiens. La possibilité de lire des notes de service, de dépouiller les archives municipales ou de relire des procès-verbaux de conseils municipaux a permis de recontextualiser et d'obtenir un certain nombre d'informations précieuses notamment sur les personnes accueillies de Calais, l'organisation, les acteurs et actrices mobilisé·e·s en amont et le déploiement de l'action ensuite. Les articles de presse ont été aussi recensés tout au long de l'enquête et triés par thématique (squat, mission, campagne politique, accueil des exilé·e·s de Calais, etc.) en dégagant les problématiques sous-jacentes (droit au logement, sans-abrisme, marketing territorial, enjeux politiques, etc.).

La collecte s'est aussi réalisée à travers la lecture des dernières archives en train d'être dépouillées du mandat de Jean-Paul Bret, qui a accepté qu'elles soient consultées sans que le travail de formalisation aux archives municipales soient complètement finalisé. En outre, la relecture des procès-verbaux des conseils municipaux, ainsi que des bulletins, ou encore magazines de la ville, a été essentielle pour la recontextualisation politique et dans la possibilité d'obtenir, en dehors des entretiens et observations, des éléments de langage en contexte politique avec les discours d'opposition. Par conséquent, ce protocole de recherche empruntant largement aux études empiriques a permis d'ancrer la problématisation de la recherche sur le terrain.

IV/ PRESENTATION DE LA PROBLEMATIQUE ET DU PLAN

Face à un système d'accueil limité et sous-dimensionné, les conditions de vie des personnes exilées se dégradent. En effet, la défaillance permanente depuis une vingtaine d'années du dispositif national d'accueil (DNA) ne répond pas aux besoins et ne garantit pas un niveau de vie satisfaisant. Souvent livrées à elles-mêmes, les personnes exilées peuvent être amenées selon leurs ressources et leurs connaissances à mobiliser des micro-solidarités, inscrites dans un réseau d'acteurs et actrices locaux dont les collectivités territoriales font partie. Dans des rapports parfois ambivalents, les communes initient, à la mesure de leurs moyens, de nouveaux espaces de réflexion pour apporter des solutions concrètes d'accueil. Les communes témoignent, par conséquent, d'une véritable capacité de mobilisation, qu'elles agissent dans un contexte guidé par la stratégie de l'État, ou qu'elles témoignent d'une certaine proactivité.

Plusieurs objectifs sont dès lors poursuivis au sein de ces travaux : interroger le droit dans ses fonctions de ressources et non plus seulement de contraintes²²⁴, en comprendre l'opérationnalité dans des contextes politiques national et local particuliers, avec les interdépendances suscitées par la gouvernance des migrations. Le traitement du sujet s'envisage dès lors dans une perspective dynamique pour appréhender et mettre à jour l'ensemble des stratégies à l'œuvre portées par les acteurs et actrices et entrevoir la fabrique de la compétence comme un espace riche d'enseignements sur les conditions de production du droit, d'en appréhender ses différentes formes au sein d'un espace à la fois très proche des citoyen·ne·s, mais éloigné dans le fonctionnement institutionnel, toujours complexe. Il s'agit aussi de s'interroger, plus loin, sur la manière de penser le droit. Cette fabrique du droit est en effet le reflet d'une société avec ses rapports de pouvoirs, mais aussi le souhait de se réinventer et d'être au plus proche des citoyen·ne·s. Ainsi que le souligne Bruno Latour, « il est difficile de ne pas être frappé[e] par la disproportion entre la richesse de la construction de la société par le droit et la pauvreté des explications du droit par le recours à la société »²²⁵. Or, c'est dans cette description du mouvement, d'un droit en train de se faire, sur lequel repose l'action publique locale d'accueil,

²²⁴ LASCOURMES P., « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *Année Sociologique*, vol.40, 3^{ème} série, 1990, pp. 43-71.

²²⁵ LATOUR B., « 6. Parler du droit ? », dans *La fabrique du droit*, La Découverte, 2004, p. 279.

que se construit une compétence de l'accueil. Pour l'identifier, il est nécessaire de dépasser les lignes de partage consacrées par les textes et d'appréhender ce qui se joue dans le jeu local.

La compétence, bien qu'elle soit une notion fonctionnelle permettant d'organiser le droit de la collectivité territoriale, ne permet pas de prendre en compte tous les enjeux mouvants des dynamiques locales qui, sans cesse, reconfigurent, les champs d'action. C'est dans l'ambiguïté du système d'administration locale et face aux contours flous de ce que constitue l'accueil étatique et des conséquences qui en découlent, qu'une identification de la compétence de fait est possible. Le retournement évoqué plus haut permet alors de renseigner les modalités de l'émergence juridique par le bas. Il s'agit d'un mouvement en deux temps. D'un côté, des circonstances nouvelles éminemment politiques questionnent les attributions effectives de l'État et le droit lui-même en ce qu'il est lacunaire et déficient pour répondre aux nécessités de l'accueil. De l'autre, la commune réagit et élabore une réponse. Elle tente d'échapper au prisme de la politique migratoire, en se concentrant sur la prise en charge et l'aide immédiate des personnes exilées. Cette réponse se structure et s'organise progressivement dans l'objectif de formaliser les cadres d'actions en passant par le canal du droit de l'administration publique locale. L'« administrativisation »²²⁶ qui en découle, c'est-à-dire la pénétration dans le matériau juridique dépasse le seul cadre étudié par Jacques Chevallier des administrations étatiques. Elle s'appuie ici sur la pénétration de méthodes et techniques administratives impulsées par la collectivité dans un processus dynamique de création d'une compétence. Ce mouvement résulte en réalité d'une traduction juridique orientée en fonction des objectifs politiques et d'un enrichissement croisé par une diversité d'acteurs et actrices institutionnel·le·s et non institutionnel·le·s, et non plus seulement de fonctionnaires. Ce résultat est catalysé par la commune qui, dans des processus organisationnels, donne un sens ainsi qu'une matérialité au champ de la compétence par le moyen d'outils déjà opérationnels à l'analyse à partir des modes de pensée du droit.

La situation de précarisation des personnes exilées, portée par une demande sociale insérée dans des dynamiques complexes, interroge par conséquent la manière dont une compétence de

²²⁶ CHEVALLIER J., « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et Société*, vol.3, n°79, 2011, pp. 623-636.

l'accueil s'impose sur le terrain du droit. En effet, face aux manquements de l'État, la compétence de fait de l'accueil naît d'une double condition d'émergence (PARTIE 1). Elle s'inscrit progressivement dans une dynamique de légitimation politique et juridique afin que celle-ci soit reconnue (PARTIE 2).

**PARTIE I : FACE AUX MANQUEMENTS DE L'ÉTAT, LA
DOUBLE CONDITION D'EMERGENCE D'UNE COMPETENCE
LOCALE DE FAIT**

La structure d'une compétence de fait s'appréhende à travers les enjeux du débat local, c'est-à-dire avec l'ensemble des interactions qui se déroulent entre les différents acteurs et actrices. Ces dernières contribuent à moduler le droit, investissant ses potentialités d'action pour le faire évoluer, non sans conflictualité.

Pour ce faire, le contexte des mobilisations collectives pour les droits des personnes exilées précarisées apparaît déterminant dans la reconfiguration de l'action publique locale. Dans une perspective attentive à la notion de « politiques des droits » empruntée à Stuart Scheingold²²⁷ et étudiée par ailleurs par Anne Revillard et Pierre-Yves Baudot²²⁸, les « droits » sont envisagés ici aussi comme une ressource politique à partir de laquelle sont déployées plusieurs stratégies juridiques en concomitance avec des mobilisations politiques permettant de bousculer l'ordre juridico-politique établi. Ces mobilisations collectives nourrissent de nouveaux questionnements sur les relations entretenues entre la mise en œuvre des droits et le droit de l'action publique locale. Confrontée de plein fouet aux impacts et lacunes des politiques nationales d'immigration, la Ville se retrouve, en effet, à intervenir sur un champ de compétence nouveau en dépit d'une compétence juridique consacrée en droit ; puisque c'est à l'État que revient cette compétence de l'accueil²²⁹. Sommée d'agir par les multiples interpellations citoyennes mais aussi contrainte par l'État, la Ville ajuste un nouveau périmètre de compétence, en capitalisant notamment les ressources de ces nouveaux acteurs et actrices non institutionnelles. Mais elle s'appuie aussi sur les potentialités juridiques de la décentralisation. Entre auto-saisissement et incitations, les centralités habituelles du pouvoir et de la constitution de l'ordre juridique principalement étatiques sont bousculées pour répondre à des besoins nouveaux. Ce processus contribue ainsi à la conceptualisation d'une compétence de fait, non sans ambivalences relatives aux crises de la modernité du droit²³⁰. Cette compétence

²²⁷ SCHEINGOLD S., *The politics of rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*, The University of Michigan, Second Edition, 2004, 224 p.

²²⁸ BAUDOT P-Y. et REVILLARD A., « Entre mobilisations et institutions », *Gouvernement et action publique*, n° 4, 2015, pp. 9-33.

²²⁹ Elle revient au ministère de l'intérieur (décret 2012-771 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur) par le biais de sa direction générale des étrangers en France (arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne de la direction générale des étrangers en France) avec deux établissements publics qui agissent comme opérateur de l'État, l'OFII et l'OFPRA ainsi que les services déconcentrés (articles L121-1 à L123-1 du Ceseda).

²³⁰ Le droit est aussi aux prises des réalités néolibérales occasionnées par l'influence des mouvements de globalisation et de mondialisation dont les logiques de marché et de droit privé sont particulièrement prégnantes,

de fait est pensée à l'image de ce que Jacques Caillosse explique à « la manière d'un évènement nouveau, sans le déplorer ou le célébrer, un droit en train de se faire et qu'on ne sait pas toujours qualifier ». ²³¹

Il convient dès lors d'examiner les raisons de l'émergence de cette compétence de fait au niveau local (Chapitre 1) ainsi que la matérialisation de cette compétence de fait reposant principalement sur l'aménagement de réponses relatives à l'action sociale (Chapitre 2).

voir notamment les travaux de CAILLOSSE J., « Une approche “tranquillisante” de la post-modernité ? L'économie du droit post-moderne selon Jacques Chevallier », *Droits*, n° 39, 2004, pp. 121-138.

²³¹ CAILLOSSE J., *La constitution imaginaire de l'administration*, Presses Universitaires de France, 2008, p. 228.

CHAPITRE 1 : Une compétence de fait comme palliatif des lacunes juridiques dans le cadre de la territorialisation de l'accueil

Si l'accueil est défini au niveau national, les politiques d'accueil sont déclinées sur le territoire par l'intervention d'opérateurs étatiques, en l'occurrence l'OFII, les services préfectoraux - en particulier la direction locale des migrations et de l'intégration – et les associations gestionnaires mandatées. En effet, l'État choisit de territorialiser la mise en œuvre de ces politiques, tout en les déterminant et les gérant de manière centralisée. En pratique la gestion de l'accueil s'accomplit aussi - et de façon ambivalente - par les collectivités décentralisées qui élaborent des réponses palliatives face aux défaillances de l'État. Dès lors des brouillages institutionnels apparaissent avec une série d'obstacles et d'évènements qui rendent parfois complexe l'identification des cadres d'action. En effet, l'immigration est pensée dans un espace que le droit délimite au territoire national, entraînant une série d'implications tenant au statut juridique des personnes exilées et aux conditions de leur présence - à savoir la possession ou l'absence de titre de séjour. Or, de sa propriété intrinsèque, le phénomène migratoire ne s'arrête pas à l'échelle nationale ; les situations humaines qui en découlent concernent le territoire comprenant les échelles locales et transnationales. Ainsi, le traitement juridique de l'immigration au niveau national est en décalage avec les réalités sociales et témoigne de « contradictions entre l'humanité de l'homme, que justifie la mobilité humaine, et sa mise en œuvre au sein de l'État national »²³². Il heurte en outre l'obligation de protection des droits fondamentaux.

²³² CLAUDEL DE VITO M., MVE ELLA L., et PIERRE-CAPS S., *Immigration et droit public*, Presses universitaires de Lorraine, 2017, p .23.

Au niveau local, l'un des aspects les plus visibles de cette crise de l'accueil est tout d'abord lié à l'hébergement. Ce dernier est, en effet, l'une des conditions préalables et donc déterminantes de l'accueil pour les personnes exilées, permettant par la suite le déclenchement de l'ensemble de leurs autres droits. Or, le phénomène du sans-abrisme pour les personnes exilées a du mal à être enrayeré par les pouvoirs publics et fait l'objet d'un jeu d'acteur·rice·s complexe sur le territoire. A cet égard, les mobilisations de citoyen·ne·s jouent un rôle déterminant dans la mise en visibilité des défaillances de l'accueil. Défendant la cause des droits des personnes exilées sans abris, les citoyen·ne·s participent dans une autre mesure à la territorialisation de l'accueil.

Ainsi, le local devient un réel observatoire des situations de précarité des personnes exilées. Il révèle les carences caractérisées des dispositifs, le dispositif national d'accueil d'un côté et celui de l'hébergement de l'autre côté, qui bousculent les acteurs et actrices locaux·ales. Ramenés dans le contexte local villeurbannais, il est choisi d'observer ces jeux d'acteurs et actrices dans un contexte socio-institutionnel préexistant afin de voir l'irruption de nouveaux enjeux d'action publique locale autour de l'accueil. A l'échelle du territoire, l'ensemble de ces acteurs et actrices locaux·ales contribuent à façonner les cadres cognitifs en fonction desquels la problématique sociale est perçue, et font préfigurer les contours et modes de traitement²³³. Ces derniers mettent en évidence une tension marquante entre les cadres juridiques d'action et la difficile application des droits fondamentaux des personnes exilées. Une pluralité de facteurs provoque la carence étatique dans la mise en œuvre des conditions matérielles d'accueil (CMA) conduisant à un enchaînement de conséquences dégradantes et précaires pour la vie des personnes exilées préoccupant certains acteurs et actrices locaux·ales (Section 1). De cette conflictualité née des mobilisations citoyennes, se construisent des passerelles entre les acteurs et actrices locaux·ales à travers l'élaboration de différentes stratégies relationnelles ambivalentes du droit dont le rôle de la commune est central (Section 2). De la même manière, la collectivité est incitée à se positionner sur l'accueil par les sollicitations directes de l'État dans le cadre de la territorialisation des politiques de dispersion de l'accueil (Section 3).

²³³ V. sur ce point DELPEUCH T., DUMOULIN L. et de GALEMBERT C., « Chapitre 5 - Droit et action publique », *Sociologie du droit et de la justice*, Armand Colin, 2014, pp. 143-174.

SECTION 1 : LE SIGNALLEMENT CITOYEN DE L'« INACTION PUBLIQUE »
COMME REVELATEUR DES CARENCES ETATIQUES DE L'ACCUEIL AUPRES DES
COLLECTIVITES TERRITORIALES

Causée par une pluralité de facteurs, la carence étatique conduit à la dégradation des conditions matérielles d'accueil qui impactent directement la vie des personnes exilées (A) préoccupant ainsi les acteur·rice·s locaux·ales. Face aux mobilisations citoyennes qui contribuent à visibiliser les espaces conflictuels du droit autour de l'accueil, la collectivité est sommée d'agir (B).

A- Les facteurs constitutifs des carences étatiques dans les conditions matérielles d'accueil

Face à l'augmentation des personnes exilées sans-abri sur le territoire, leurs problématiques d'hébergement préoccupent la ville. Elles s'expliquent par plusieurs raisons, d'un côté, l'insuffisance des places d'hébergement au sein du dispositif national d'accueil (DNA) et de l'autre côté, la précarisation administrative des personnes exilées par les politiques migratoires. Cela se manifeste une présence accrue des personnes exilées dans les espaces publics de la ville, ce qui a entraîné des interpellations citoyennes conduisant la Ville à se positionner. Ces interpellations signalent selon les citoyen·ne·s une certaine « inaction publique ». Au-delà du manque de cohérence interne dans le système juridique, il est choisi de rendre compte des enjeux locaux liées à ce que les citoyen·ne·s mettent derrière le terme d'« *inaction publique* »²³⁴. Ainsi, au niveau local, un faisceau d'indices caractérise la carence de l'État dans la mise en œuvre du droit à l'hébergement imposant un cadre perpétuel d'urgence et de pénurie.

²³⁴ Cette occurrence revient à plusieurs reprises dans les entretiens et les communiqués publiés.

1- Le sous-dimensionnement du dispositif national d'accueil

Ainsi, si les trajectoires des personnes exilées sur les territoires dépendent des orientations dictées par le DNA et pilotées par les services des autorités nationales déconcentrées, ce sont plutôt les situations humaines écartées de ce dispositif qui, confrontées à la précarité et à la vulnérabilité, amènent les collectivités à réagir. En effet, quelle que soit la situation administrative, l'hébergement reste l'étape clé pour le déclenchement de l'accès aux autres droits. Si la prise en charge de l'hébergement est spécifiquement prévue pour les demandeur·se·s d'asile au terme d'engagements internationaux de la France, notamment de la directive accueil²³⁵, la répétition dans le temps des difficultés rencontrées au sein du DNA sous-dimensionné provoque invariablement une porosité et une saturation constante des dispositifs d'hébergement généraux de droit commun et spécifiques relatives aux CMA, qui interrogent. Compte tenu de la dégradation des conditions d'accueil qui en découle aujourd'hui, visible partout en France et donc notamment sur le territoire villeurbannais, la spécificité du système d'accueil et d'asile est questionnée tant celui-ci semble dévoyé à des fins autres que celles de la protection escomptée : une logique de tri et de contrôle sécuritaire sur lesquelles il conviendra de revenir.

À travers l'approche spatiale des droits et de l'expérience locale des personnes concernées et de celles et ceux qui les accompagnent, il est ici privilégié une lecture pragmatique des règles juridiques pour caractériser la carence étatique.

Les collectifs citoyens font, en effet, état des réalités rencontrées par les personnes exilées s'agissant des difficultés liées à l'accès à l'hébergement dans le sort des personnes exilées comme l'affiche ce communiqué ;

« Dans la Métropole Lyonnaise, les hivers se suivent et se ressemblent. Cette année encore, une douzaine d'établissements scolaires ont servi de refuge temporaire à une cinquantaine d'enfants et leur famille avant qu'ils intègrent le dispositif hivernal. Ces occupations ont généré

²³⁵ Directive accueil 2013/33/UE du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013.

un véritable élan de solidarité auprès des parents, enseignants, habitants du quartier et ont mis les autorités compétentes face à leurs responsabilités (...). Dans un contexte où le nombre de places d'hébergement est notoirement insuffisant, la mobilisation a permis de petites avancées. Grâce à la mobilisation, 42 familles suivies par le collectif Jamais Sans Toit ont pu ainsi obtenir une place d'hébergement d'urgence. Quant aux familles prises en charge dans le cadre du dispositif hivernal, une partie d'entre elles ont obtenu un hébergement jusqu'au 31 mars tandis que d'autres ont reçu une notification pour 2 mois seulement (alors même que le Ministre avait désavoué le Préfet sur ce point précis). Plus grave, plusieurs familles en situation de grande vulnérabilité, se sont vu refuser une place d'hébergement par la Maison de la Veille Sociale en raison de leur situation administrative. Tout porte à croire que l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence est une nouvelle fois remise en question. »²³⁶. Les personnes exilées subissent au quotidien des obstacles contrevenant à la mise en œuvre de leurs droits dont l'ineffectivité est connue et rapportée. A force de carences répétées dans les dispositifs d'hébergement, l'État entretient l'effet dissuasif en continuant d'être défaillant.

Tout d'abord, les conditions d'insuffisance résultent de la défaillance permanente des CMA normalement réservées aux personnes exilées arrivant sur le territoire. En principe, les CMA permettent aux personnes d'obtenir un hébergement et une allocation spécifique. Toutefois ce droit aux conditions matérielles d'accueil²³⁷ n'est qu'imparfaitement mis en œuvre. « Visant à garantir un niveau de vie digne »²³⁸, les conditions matérielles d'accueil prévues par les dispositions adoptées par la France font l'objet d'une stratégie étatique visant avant tout à décourager les personnes exilées²³⁹. Serge Slama indique à cet égard qu'au-delà de la dégradation des conditions matérielles d'accueil, les dernières réformes de l'asile participent à la « policierisation » de la prise en charge des demandeur·se·s d'asile dans une logique de suspicion²⁴⁰. Parmi ces mesures participant au processus de « policierisation », il est question

²³⁶ COMMUNIQUE de la coordination du collectif Jamais Sans Toit pour le rassemblement du 15 janvier 2020.

²³⁷ Directive européenne « Accueil » 2013/33/UE du 26 juin 2013.

²³⁸ §11 de la directive européenne « Accueil »,

²³⁹ RIBEMONT T., « Décourager les demandeurs d'asile ? Quand les conditions d'accueil en France se veulent plus « directives ». Analyse du droit à l'hébergement dans la loi du 29 juillet 2015 », *La Revue des droits de l'homme*, n° 13, 2018, p. 13.

²⁴⁰ V. plus loin l'exploration des configurations de la défaillance du dispositif national d'accueil : SLAMA S., « De la défaillance systémique à la "policierisation" des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France », *La Revue des droits de l'homme*, n° 14, 2018, pp. 1-26.

de l'orientation directive d'hébergement qui est imposée dans une région pour désengorger l'île de France, au risque pour la personne demandeuse de perdre le bénéfice de son droit aux CMA en cas de refus de la proposition, ainsi que d'autres cas de figures de retrait ou de suspension de ce même droit²⁴¹, notamment en cas de fraudes supposées.

Le dispositif national d'accueil est également marqué par un important sous-dimensionnement qui participe également à la dégradation des conditions matérielles d'accueil. En effet, en France, selon les derniers chiffres de l'OFII et du ministère de l'intérieur repris dans l'état des lieux de Forum réfugiés, seuls environ 47 % des demandeur·se·s d'asile sont hébergé·e·s dans le DNA²⁴². Les insuffisances dans les objectifs de couverture des besoins prévus dans le projet de loi de finances se succèdent. Par exemple, les documents budgétaires publiés en 2018 prévoyaient de couvrir 72% des besoins d'hébergement fin 2019 et d'atteindre 86% d'ici 2020. Or, malgré l'augmentation des capacités d'accueil prévues dans les projets de loi de finances, les prévisions étant toujours revues à la baisse, les objectifs ne sont jamais atteints. Ainsi, le projet de loi de finances de 2020 a par exemple conduit à une diminution de la prévision à 52% pour fin 2019 et à 63% pour 2020²⁴³. La Cour des comptes, dans un document daté du 30 juillet 2015²⁴⁴, évoquait déjà l'engorgement des places comme un problème systémique nécessitant de rationaliser le dispositif d'hébergement spécialisé pour y faire face. Elle explique, en outre, que celui-ci se répercute sur l'hébergement d'urgence de droit commun. La réitération dans le

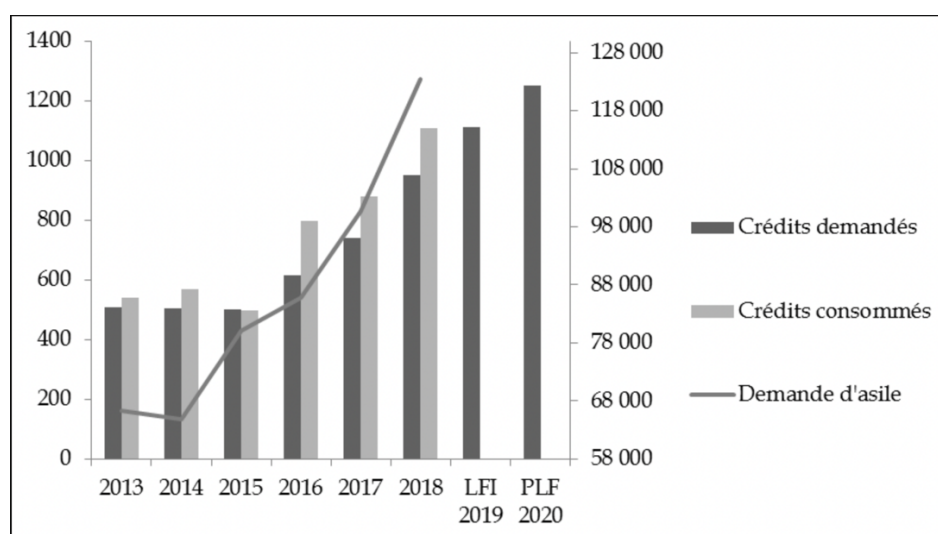
²⁴¹ Article L 551-6 du Cesda : si la personne ne se rend pas aux rendez-vous prévus dans la procédure de demande d'asile (OFPRA, CNDA, convocations en préfecture pour les personnes « dublinées » assignées à résidence) ou bien qu'elle a dissimulé des ressources, fourni des informations mensongères ou présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes. L'automatisme du retrait a toutefois été censurée par le Conseil d'État, dans une décision du 31 juillet 2019 n° 4285530, considérant que le droit européen exigeait une décision motivée après l'examen des circonstances de chaque bénéficiaire. On assiste à un retour de ces suspensions des CMA qui existaient avant la loi asile et immigration n° 2018-778.

²⁴² « Si l'on rapporte ces places occupées par des demandeurs d'asile (71 000) à l'ensemble des bénéficiaires de l'ADA (151 386), la couverture des besoins peut être estimée à 47% : environ 80 000 demandeurs d'asile ne sont donc pas hébergés dans un lieu dédié. Moins d'un demandeur d'asile sur deux est ainsi accueilli au sein du dispositif national d'accueil, une proportion stable par rapport aux années précédentes (47% des demandeurs d'asile éligibles aux conditions matérielles d'accueil hébergés dans le DNA en 2017, et 48% en 2018). » d'après les statistiques calculées par Forum Réfugiés, Mai 2020.

²⁴³ Annexe au projet de loi de finances de 2020 mission « immigration, asile, intégration ».

²⁴⁴ REFERE DE LA COUR DES COMPTES adressé au Premier ministre Manuel Valls, « L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile », n° S 2015 09771, 30 juillet 2015.

temps²⁴⁵, dans ce rapport mais aussi dans les suivants précédant les projets de loi de finance rappellent régulièrement le déficit structurel de places d'hébergement. Si les prévisions sont à la hausse par rapport aux années passées, elles ne répondent que rarement aux besoins. Il y a périodiquement « une sous-budgétisation chronique des dépenses d'asile »²⁴⁶ comme le souligne le graphique ci-dessous. Les objectifs relatifs au développement et à la stabilisation des places d'hébergements ne sont donc jamais atteints au fil des années²⁴⁷.



Rapport du Sénat, Projet de loi de finances pour 2020, Commission des finances, « Évolution des crédits de paiements demandés pour l'action « garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 et évolution de la demande d'asile.

Les logiques mécanistes c'est-à-dire l'accélération des procédures pour fluidifier le système d'hébergement²⁴⁸ souhaitée par les gouvernements successifs, masquent en réalité les manques de moyens répétés et la sous-évaluation des budgets concernés. Les délais d'examen continuent de stagner et de s'allonger - de l'enregistrement de la demande d'asile à l'examen²⁴⁹ - mais aussi par l'instauration continue de mécanismes

²⁴⁵ Au début des années 2000, les mêmes difficultés sont constatées : BOURGEOIS F., EBERMEYER S. et SEVIN M., « L'hébergement des demandeurs d'asile à Lyon : pratiques locales et devenir des demandeurs », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2004, pp. 205-222.

²⁴⁶ SENAT, MEURANT S., rapport général relatif au projet de loi de finance pour 2020, n°140, annexe 6 ; analyse du programme 303 « immigration et asile », 21 novembre 2019.

²⁴⁷ RAPPORTS PARLEMENTAIRES sur les projets de loi finances pour 2019 (n° 147), 2020 (n° 140), 2021 (n° 3360), 2022 (n° 4482), mission et programmes « immigration, asile et intégration ».

²⁴⁸ PREFET DE LA REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES, Annexe à l'arrêté préfectoral n° 17-049, schéma régional d'accueil demandeurs d'asile, du 17 février 2017.

²⁴⁹ Selon l'article L521-4 du Ceseda prévoyant un délai de trois jours ouvrés après la présentation de la demande d'asile à l'autorité administrative compétente. Ce délai était considéré comme un « objectif de résultat » en vertu d'une décision du CE, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies, 28 déc. 2018, n° 410347. La loi prévoit désormais que ce

correctifs basés sur le contrôle et la sélection, comme l'accélération des procédures avec de nouvelles assignations pour alléger la procédure classique de la demande d'asile²⁵⁰. Ces processus d'accélération et de dégradation des conditions d'examen des demandes d'asile, impactent aussi l'obtention des conditions matérielles d'accueil.

Par ailleurs, depuis la loi du 29 juillet 2015, l'allocation pour demandeur d'asile²⁵¹ censée pallier l'interdiction de travailler et combler le cas échéant, la non prise en charge des personnes dans le dispositif d'hébergement dédié, ne permet pas non plus d'avoir « un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale »²⁵². En effet l'octroi de l'ADA dépend du passage au GUDA qui peut prendre plusieurs semaines voire plusieurs mois. Elle prend par ailleurs fin une fois la demande de protection acceptée ou rejetée. Les personnes en procédure Dublin subissent également des suspensions impromptues alors que l'allocation ne prend fin qu'après le transfert effectif de la personne dans l'État responsable de la demande d'asile.

Ainsi, en 2018, en Auvergne Rhône Alpes, plusieurs éléments indiquent que le DNA est sous tension et connaît d'importantes difficultés, à commencer par le fait que pour ceux qui accèdent finalement à une place d'hébergement, ce n'est qu'au terme d'un délai qui atteint parfois plusieurs semaines. Plus encore, un tiers des personnes domiciliées en PADA sont en attente d'hébergement, ce qui s'explique notamment par le fait que le DNA est occupé par 25 % de personnes ne relevant plus du dispositif dont 20% sont des bénéficiaires de la protection internationale. En effet, ces derniers peinent à trouver d'autres solutions de logement, que ce soit dans le domaine privé, faute de ressources suffisantes, ou dans le logement social, compte tenu des difficultés liées à l'obtention d'un tel logement, eu égard notamment à l'insuffisance de petits logements pour des personnes seules dans le parc social. Des places sont également

délai puisse être porté à dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demandent l'asile simultanément. Or, depuis 2017, le délai moyen constaté est de 26 jours. A certains endroits, ce délai va jusqu'à 2 mois. En 2019, le Conseil d'État a constaté que le délai de dix jours ouvrés n'était pas respecté et a annulé le refus du ministre en lui enjoignant de prendre les mesures nécessaires dans un délai de six mois : CE, 2^{ème}-7^{ème} chambres réunies, 31 juillet 2019, 410347. Par une décision du 30 juillet 2021, le Conseil d'État a fixé une astreinte de 500 € par jour de retard si le ministre de l'Intérieur ne remédiait pas au non-respect du délai d'enregistrement des demandes d'asile : CE, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies, 30 juillet 2021, n° 447339.

²⁵⁰ Une part importante des demandes d'asile relève désormais de procédures accélérées ; d'autres sont placés dans la procédure « Dublin », ou encore dans la procédure de réexamen. V. plus loin : articles L531-24 et suivants du CESEDA.

²⁵¹ Remplaçant l'allocation temporaire d'attente (ATA).

²⁵² Article 17 §2 de la directive européenne « Accueil » 2013/33/UE du 26 juin 2013.

gelées par la gestion nationale et ne bénéficient pas d'un pilotage régional. Elles sont souvent réservées à des plans de relocalisation.

De plus, l'engorgement du DNA engendre une cascade de conséquences préjudiciables compromettant l'accueil des personnes exilées sur l'ensemble du territoire. L'État a d'ailleurs été condamné le 2 juillet 2020 par la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour « traitement dégradant » envers des demandeur·se·s d'asile ayant été contraint·e·s, en 2013-2014, de vivre dans la rue pendant plusieurs mois en raison des lenteurs administratives les empêchant d'accéder aux conditions d'accueil²⁵³. Par ailleurs, le 8 juillet 2020, le Conseil d'État a reconnu la responsabilité pour faute de l'État pour l'absence d'hébergement, en 2014, d'une demandeuse d'asile pendant une période d'environ deux mois alors que l'intéressée était enceinte et mère d'un jeune enfant. L'État a été condamné à indemniser la requérante²⁵⁴.

Le contentieux national a aussi été exploité comme l'un des leviers possibles dans l'amélioration de la prise en charge des DA, piste notamment soutenue par les citoyen·ne·s qui y voient un moyen de signaler les défaillances étatiques. Du côté des individus, la voie juridictionnelle est devenue une possibilité pour obtenir gain de cause et accéder à un toit. Les recours concernant les refus ou les retraits des conditions matérielles d'accueil relèvent du contentieux de l'excès de pouvoir, d'autres sont issus du plein contentieux notamment quand il s'agit de demander le paiement des allocations dues. Toutefois, c'est le référé-liberté qui est particulièrement favorisé, répondant à l'urgence des situations dans lesquelles se retrouvent les personnes, en dépit de ses faibles résultats.

À cet égard, la voie de la procédure de référé-liberté est un moyen privilégié d'assurer « une nouvelle forme de justiciabilité »²⁵⁵, mais les solutions effectives en droit sont incertaines. Le Conseil d'État a jugé que « la privation du bénéfice des mesures prévues par la loi afin de garantir aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil décentes jusqu'à ce qu'il

²⁵³ CEDH, 2 juillet 2020, N.H. et autres c. France, requête n° 28820/13.

²⁵⁴ CE 8 juillet 2020, n° 425310.

²⁵⁵ SLAMA S., « Le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes : une nouvelle forme de justiciabilité pour quelle effectivité ? », *RDSS*, n° 5, 2010, p. 858.

ait été statué définitivement sur leur demande est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté »²⁵⁶. Cette jurisprudence a permis notamment de faire valoir dans le chef des personnes exilées en demande d’asile leur droit à un hébergement. Si les saisines du juge administratif, en particulier en référé se sont développées, permettant à « la notion de liberté fondamentale (...) une extension remarquable pour couvrir, au-delà des « droits-libertés » protégeant les individus contre une action de l’administration, des « droits- créances » supposant à l’inverse, pour être satisfaits, une intervention active des pouvoirs publics »²⁵⁷ ; la jurisprudence administrative ne permet pas d’être un outil pour le justiciable afin d’appuyer la réalité des défaillances dans la mise en œuvre effective du droit à l’hébergement comme l’une des conditions matérielles d’accueil, qu’il s’agisse de l’hébergement spécifique dans le DNA, ou de l’hébergement d’urgence de droit commun. Le Conseil d’État a, à cet égard, estimé que ce n’était pas le rôle du juge des référés d’ordonner « des mesures d’ordre structurel reposant sur des choix de politique publique insusceptibles d’être mises en œuvre, et dès lors de porter effet, à très bref délai »²⁵⁸. Au contraire, face à l’augmentation des demandes, la jurisprudence administrative interprète de manière malléable la condition d’urgence. Elle entérine de plus en plus l’émiettement de la protection des personnes en demande d’asile ne considérant plus systématiquement que la carence des autorités publiques peut porter une atteinte grave et manifestement illégale au droit d’asile, si bien que les personnes en demande d’asile privées de toute offre d’hébergement ne peuvent obtenir gain de cause pour les demandes d’injonction au seul motif que le dispositif est saturé faute d’incapacité de l’État à assumer ses obligations. C’est également à la charge des personnes requérantes de prouver qu’elles ont tenté d’obtenir une place d’hébergement auprès du dispositif de droit commun²⁵⁹. En outre, une scission plus grande s’établit entre l’octroi des conditions matérielles d’accueil et le droit d’asile en tant que tel.

Or, l’absence de conditions matérielles d’accueil a un impact sur les conditions de l’examen de la demande d’asile. L’établissement des conditions matérielles d’accueil devient, par

²⁵⁶ CE, ord., 17 sept. 2009, req. n° 331950.

²⁵⁷ MALVERTI C. et BEAUFILS C., « Le référé en liberté », *RDSS*, n° 21, 2020, p. 1154.

²⁵⁸ Voir. « Référé-liberté à la maison d’arrêt de Fresnes : les limites de l’article L.521-2 -Conseil d’État 28 juillet 2017, n° 410677 », *AJDA*, 2017, n° 44, p. 2540.

²⁵⁹ CE, 14 mars 2019, n° 428200, Inédit au recueil Lebon.

conséquent, une variable d'ajustement de la politique migratoire au détriment des droits de la personne en demande d'asile. Le juge a estimé que « doit exister un rapport direct entre l'illégalité relevée à l'encontre de l'autorité administrative et la gravité de ses effets au regard de l'exercice de la liberté fondamentale en cause »²⁶⁰, il exempt par conséquent l'autorité administrative d'une décision motivée pour suspendre le bénéfice des conditions matérielles d'accueil considérant qu'elle ne se rapporte pas au droit d'asile.

Par voie de conséquence, les places d'hôtel dans les hébergements d'urgence de droit commun sont devenues la solution de substitution de « mise à l'abri » provisoire notamment pour les personnes n'ayant pas pu être hébergées dans le DNA. Toutefois, au regard des insuffisances répétées et de la saturation qui en émane, la mise à l'hôtel est devenue elle aussi une variable d'ajustement des ancienne DDCS²⁶¹ et préfetures qui suppléent le manque de places en fonction des besoins. Il est alors constaté une augmentation considérable des nuitées hôtelières « qui ont quadruplé depuis 2016 pour s'établir à plus de 400 au 31 décembre 2017 »²⁶².

Face à la non prise en charge dans le DNA, les personnes exilées se tournent vers l'hébergement de droit commun. Ce dernier constitue très souvent la première réponse au sans-abrisme. Malgré l'augmentation des places ces dernières années²⁶³, le dispositif d'hébergement de droit commun fait aussi face à une constante saturation. C'est la raison pour laquelle il est observé chaque année la mise en place de voies de contournement pour pallier la défaillance du dispositif de l'hébergement de droit commun lui aussi sous-dimensionné et saturé²⁶⁴.

²⁶⁰ CE, 17 avr. 2019, n° 428314, Inédit au recueil Lebon.

²⁶¹ Désormais intitulée DDETS.

²⁶² Annexe à l'arrêté préfectoral n° 18-243 du 18 juillet 2018 relatif au schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, Auvergne Rhône Alpes, 2018-2019.

²⁶³ Selon services préfectoraux du Rhône, en 2014, il y avait 4 050 ; en 2017, 5384 ; 2019, 5384 ; en 2020, 8009 et en 2021, 7897. V. not. <https://www.rhone.gouv.fr/Actualites/L-Etat-mobilise-au-soutien-des-plus-demunis-dans-un-objectif-de-lutte-contre-le-sans-abrisme> (consulté le 22 septembre 2022).

²⁶⁴ Comme souligné par le rapport de la Fondation Abbé Pierre : « près de 4000 personnes appelaient chaque soir en vain le 115 faute de places » ce qui correspondait à seulement 20 % des personnes qui font la demande, contre 80% qui ne la font pas, selon une enquête du Samu social. En outre, les moyens d'accompagnement vers le logement sont estimés insuffisants. Des difficultés d'attributions impactent le système général de l'hébergement au logement : FONDATION ABBE PIERRE, *27ème rapport sur l'état du mal logement*, 2022, p. 15.

2- Les répercussions sur le dispositif général de l'hébergement d'urgence

L'accueil en hébergement d'urgence s'amplifie et vient progressivement remplacer les centres d'accueil dédiés²⁶⁵. Les personnes en demande d'asile et précarisées par leur statut administratif sont non seulement empêchées d'accéder aux dispositifs spécifiques du DNA faute de places, mais aussi aux dispositifs d'hébergement de droit commun, bousculant le système de prise en charge sociale de l'hébergement qui propose des conditions d'accompagnement inégales pour obtenir le droit d'asile et leur donner accès aux droits sociaux.

Pourtant, le droit à l'hébergement est consacré par la loi. Dans l'ordre juridique international, le droit au logement constitue un droit universel reconnu à toute personne, quelle que soit sa situation administrative. Le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) consacre la reconnaissance par les États parties du « droit de toute personne à un niveau de vie suffisant (...) y compris un logement suffisant »²⁶⁶. Il en va de même pour la Charte sociale européenne révisée qui prévoit à l'article 31 que « toute personne a le droit au logement ». Au niveau interne, le Conseil constitutionnel consacre en tant qu'objectif à valeur constitutionnel « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent »²⁶⁷ inspirés par le préambule de la Constitution de 1946²⁶⁸. En outre, depuis l'adoption de la loi du 5 mars 2007, les droits au logement et à l'hébergement disposent d'un renfort de justiciabilité avec l'ouverture de nouvelles procédures juridictionnelles. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové²⁶⁹ a permis la mise en place « d'un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement »²⁷⁰.

Désormais inscrits dans la loi, les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) sont les outils principaux de la politique de prise en charge des personnes sans-abri. Le pilotage est

²⁶⁵ Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA).

²⁶⁶ Article 11 du PIDESC.

²⁶⁷ Décisions n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, cons. 5 à 9 et n° 2004-503 DC du 12 août 2004, cons. 21.

²⁶⁸ Alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

²⁶⁹ Loi ALUR n° 2014-366, JORF n° 0072 du 26 mars 2014.

²⁷⁰ Stratégie nationale de prise en charge des sans-abris ou mal logées du 10 novembre 2009.

assuré par les services déconcentrés à l'échelle départementale à travers la direction départementale de la cohésion sociale et le préfet, y compris dans la Métropole de Lyon, et ce malgré ses nouvelles compétences. L'existence du SIAO permet de traiter toutes les demandes de prise en charge, de recenser les offres et de gérer le service d'accueil au téléphone via le fameux « 115 », ainsi que les demandes orientées par les travailleur·se·s sociaux·ales²⁷¹. Dans la métropole du Grand Lyon, le SIAO bien identifié par les acteurs locaux, est porté par le groupement d'intérêt public (GIP) « la Maison de la Veille Sociale » (MVS).

Le droit à l'hébergement implique, par principe, une prise en charge immédiate et inconditionnelle. En effet, d'après le Code de l'action sociale et des familles « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale (...) et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptible de lui apporter l'aide justifiée par son état »²⁷².

La prise en charge des personnes en détresse fait toutefois l'objet d'un partage de compétences complexe. Le public exilé est spécifique, et se rattache comme on l'a vu, à une gestion liée aux politiques de l'immigration et donc aux directions préfectorales directement. La direction des migrations et de l'intégration constitue d'ailleurs dans le Rhône l'interlocutrice principale pour l'hébergement des demandeurs d'asile, en lien avec l'OFII pour ce qui concerne à présent le guichet unique. Face à la saturation des dispositifs spécifiques de l'hébergement pour les personnes exilées, les structures d'hébergement de droit commun sont aussi fortement sollicitées. Or, en matière d'hébergement, l'enchevêtrement des compétences est devenu banal et donne lieu aussi à d'immanquables difficultés. Sur le territoire, l'hébergement mobilise de nombreux·se·s acteur·rice·s dont la pratique révèle les limites de la répartition des

²⁷¹ Les missions du SIAO sont définies à l'article L345-2-4 du CASF.

²⁷² Article L.345-2-2 du CASF.

compétences²⁷³. C'est pourquoi l'intervention du juge a été nécessaire afin d'en clarifier la répartition²⁷⁴. Dans la série de ces quatre arrêts de section rendus en 2016, le Conseil d'État estime que si la compétence de droit commun pour l'hébergement revient à l'État, la répartition des compétences « n'exclue pas l'intervention supplétive du département lorsque la santé des enfants, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation l'exigent, par des aides financières »²⁷⁵ lorsqu'il y a une carence avérée et prolongée de l'État. Quand d'autres publics sont concernés, le département peut se retourner contre l'État. Pour les communes, elles peuvent intervenir au titre de la CGC et de leurs compétences sociales afin d'assurer la mise à l'abri de personnes exilées sans-abri. Toutefois les hébergements d'urgence mis en place par les communes à destination des personnes exilées sans-abri viennent aussi pallier les insuffisances couvertes par l'État et la Métropole du Grand Lyon au titre de ses compétences départementales.

Au-delà du contexte organisationnel complexe des politiques publiques d'hébergement²⁷⁶, l'effectivité du droit à l'hébergement est confrontée, s'agissant des personnes exilées en particulier, à une pluralité de difficultés, qui cumulées s'apparentent à de véritables entraves dans le bénéfice de ce droit : qu'il s'agisse des processus de différenciation dans leur prise en

²⁷³ TEIXEIRA C., « Hébergement d'urgence : la difficile répartition des rôles entre État, département et commune », *AJCT*, n° 6, 2017, p. 319.

²⁷⁴ Pour approfondir : CE, 13 juillet 2016, n° 400074 ; n° 388317 ; n° 399829 ; n° 399834 et n° 399836 ; concl. LESSI J., « Le « département-providence » à l'épreuve du juge », *JCP A*, 2016, n° 37, p. 2244. V. aussi déjà CE, 30 mars 2016, n° 382437 ; concl. LESSI J., « Sur l'étendue des compétences incombant aux départements en matière d'hébergement et d'aide aux familles en difficulté », *RDSS*, 2016, p. 521. Par ailleurs : RIHAL H., « Tentative de règlement d'un chevauchement de compétences : le « chef de file » et le « bon Samaritain », *AJDA*, 2012, p. 2162 ; HABCHI H., « Le « département-providence » à l'épreuve du juge », 2016, n° 37, p. 2244 ; MARTI G., « L'hébergement d'urgence des étrangers devant quitter le territoire... », *JCP A*, 2016, n° 49, p. 2318 ; ROUAULT M-C., « Le département, « supplétif » de l'État en matière d'aide sociale », *AJCT*, 2016, p. 456 ; TEIXEIRA C. « Hébergement d'urgence : la difficile répartition des rôles entre État, département et commune », *AJCT*, 2017, p. 319 ; LE BOT O., « Hébergement d'urgence en référé-liberté : quelles sont les collectivités publiques et les personnes concernées ? », *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, 2017, n° 7, p. 2053.

²⁷⁵ Clarification des compétences en matière d'hébergement d'urgence des familles – Conseil d'État, 13 juillet 2016 – Recueil Lebon.

²⁷⁶ Plusieurs politiques publiques sont mêlées à celle de l'hébergement avec un enchevêtrement des dispositifs spécifiques et d'urgence sociale, ainsi que des procédures de mise à l'abri. Voir sur ce point : RANAIVO A-S, « Une protection difficile à articuler », *Sans domicile fixe et droit*, Thèse de doctorat, France, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, p. 115 et suiv.

charge ou du manque de reconnaissance par le juge qui infléchit le bénéfice du droit à un hébergement pour une personne étrangère dont la situation administrative est précaire²⁷⁷.

En effet, la catégorie juridique de l'hébergement reste floue et les critères d'éligibilité restent contrastés notamment en ce qui concerne la personne exilée et la régularité de son séjour²⁷⁸. Les interprétations jurisprudentielles ne sont pas toujours favorables à l'inconditionnalité de l'accueil pourtant consacrée²⁷⁹.

En 2012, le Conseil d'État en tant que juge des référés considère dans l'ordonnance « Fofana »²⁸⁰ que la carence caractérisée de l'État pour mettre en œuvre le droit à un hébergement d'urgence constitue une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale²⁸¹. Dans ce cas, le juge enjoint au préfet d'assurer l'hébergement de l'individu requérant²⁸². Néanmoins, le juge porte son appréciation sur deux éléments en particulier, évaluant au cas par cas : à la fois les moyens dont dispose l'administration et la situation caractéristique de la personne en demande (âge, état de santé, situation familiale). Le conseil d'État estime par exemple dans sa décision « Alla » que pour les « ressortissants étrangers définitivement déboutés de leur demande d'asile, le droit à l'hébergement ne peut être utilement revendiqué qu'en cas de circonstances exceptionnelles survenant ou devenant telles dans la période strictement nécessaire à la mise en œuvre du départ volontaire et dont les conséquences sont susceptibles d'y faire obstacle »²⁸³. Le juge administratif vient alors exclure du droit à l'hébergement d'urgence des personnes qui n'ont plus le droit de se maintenir sur le territoire quand bien même elles se trouveraient dans une situation de détresse sauf en cas de circonstances exceptionnelles. De cette façon, la jurisprudence du Conseil d'État s'avère très

²⁷⁷ Par exemple un·e ressortissant·e étranger·e débouté·e de l'asile ou faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire.

²⁷⁸ BUGNON C. et IACONO G., « Les critères d'éligibilité au droit à l'hébergement opposable », *AJDI*, n° 12, 2011, p. 843.

²⁷⁹ LOI N° 2009-323 DU 25 MARS 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

²⁸⁰ CE, ord., 10 fév. 2012, Fofana, n° 356456 ; LE BOT O., « Le droit à un hébergement d'urgence invocable en référé-liberté », *JCP A*, 2012, n° 7, p. 2059.

²⁸¹ Dans le cadre d'un référé liberté en application de l'article L.521-2 du CJA.

²⁸² CE, ord., 11 janvier 2017, n° 406154 ; LE BOT O., « Le référé-liberté au secours du recours DALO ? », *AJDA*, 2017, p. 1784 ; DURANTHON A., « Le droit à l'hébergement d'urgence constitue une liberté fondamentale », *AJDA*, 2012, p. 716.

²⁸³ CE, ord., 23 sept. 2013, *Alla*, n° 372324.

sévère et considère que les débouté·e·s de l'asile ne peuvent se maintenir dans les lieux d'hébergement dédiés dès lors qu'il y a une saturation. Ceci entraîne une situation d'urgence justifiant leur expulsion de l'hébergement²⁸⁴ et écarte également les personnes déboutées de toute protection lors de la trêve hivernale sauf à ce que soit pris en considération un état de vulnérabilité suffisamment grave²⁸⁵.

Au fil du temps, le Conseil d'État a durci ses exigences en termes d'analyse des vulnérabilités des personnes exilées en demande d'asile, ce qu'illustre notamment le jugement rendu en 2017 par le tribunal administratif de Lyon²⁸⁶ qui concernait une famille en demande d'asile percevant l'ADA et ne bénéficiant pas encore d'un hébergement. Inscrits sur la liste des personnes prioritaires pour l'attribution d'un hébergement au titre du DAHO -1 449 personnes vivant en famille, avec des enfants en bas âge ou des personnes atteintes de lourdes pathologies, étant en attente d'hébergement depuis une durée supérieure à un mois et demi dans le seul département du Rhône – le juge a estimé que l'absence d'hébergement n'entraîne pas de conséquences graves pour les requérants, même si le jeune enfant souffre de calculs rénaux ; « que, dès lors, eu égard au caractère très récent de la demande d'asile des requérants, aux diligences accomplies par l'administration pour l'attribution de l'allocation pour demandeur d'asile et en vue de l'ouverture de droits à la couverture médicale universelle et pour la recherche d'un hébergement, aux moyens limités dont dispose l'administration, à l'âge, l'état de santé et la situation de famille des intéressés, ceux-ci ne justifient pas, par les pièces versées au dossier, d'une carence caractérisée des autorités de l'État dans la mise en œuvre du droit à l'hébergement d'urgence ni des garanties inhérentes au droit d'asile qui serait constitutive d'une atteinte grave et manifestation illégale à une liberté fondamentale ; qu'enfin l'impossibilité de fournir un hébergement d'urgence aux demandeurs d'asile ne saurait à elle seule priver les requérants de la liberté fondamentale de demander l'asile ». Ainsi, la présence d'enfants en bas âge ou le fait de souffrir de problématiques de santé ne suffisent plus au vu de la jurisprudence du Conseil d'Etat, ne sont plus constitutives de circonstances permettant de caractériser la carence de l'État comme fautive²⁸⁷. Il en est de même pour une famille qui n'a pas pu bénéficier d'un hébergement en

²⁸⁴ CE, 21 avril 2017, n° 404934.

²⁸⁵ CE, 21 avril 2017, n° 405164, n° 405165, n° 406065.

²⁸⁶ TA Lyon, 28 oct. 2017, n° 1707741.

²⁸⁷ CE, ord., 20 sept. 2017, n° 414254 ; CE, ord., 27 avril 2018, n° 419884 ; CE ; ord., 24 nov. 2017.

plein hiver, cela ne constituant pas une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale²⁸⁸. Le juge administratif refuse de se prononcer sur la défaillance de l'État à assumer ses obligations de protection matérielle et physique. Il ne demande pas non plus de justification précisant les raisons pour lesquelles les intéressé·e·s n'ont pas été orienté·e·s vers un dispositif d'hébergement.

Si en 2016, le Conseil d'État émet l'hypothèse de cette exception : les personnes exilées qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou de celles dont la demande d'asile a été rejetée et qui doivent quitter le territoire, n'ont pas vocation à bénéficier de l'hébergement d'urgence²⁸⁹, une décision récente du tribunal de Rouen du 1^{er} avril 2022²⁹⁰ s'écarte de cette dernière jurisprudence. Cette dernière semble faire une lecture différente de cette jurisprudence. En effet, dans cette décision, le TA a refusé de transmettre la QPC soulevée par la CIMADE au motif que « *Ces décisions [celles du CE de 2016], qui concernent l'office du juge du référé-liberté, n'impliquent pas une exclusion des personnes étrangères faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français exécutoire, ou dont les demandes d'asile ont été définitivement rejetées, du droit à accéder à un hébergement d'urgence, ni qu'ils ne pourraient plus se maintenir dans un tel hébergement* ». Selon cette lecture, les décisions du CE de 2016 limiteraient donc l'accès aux référés liberté pour les personnes sous OQTF ou déboutées de l'asile, mais nullement l'accès à l'hébergement d'urgence. Cette jurisprudence devra être confirmée à l'avenir.

Nonobstant les quelques avancées jurisprudentielles, une partie des demandeur·se·s d'asile, en raison de la procédure ou des pratiques administratives qui leur sont imposées, a un accès limité voire inexistant aux conditions matérielles d'accueil ou à l'hébergement d'urgence car le contrôle du juge est aussi limité à des obligations de moyens et non de résultats²⁹¹. Il apprécie « dans chaque situation, les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose »²⁹² et ne s'accorde qu'à mesurer l'état de vulnérabilité des personnes.

²⁸⁸ CE, ord., 26 févr. 2019, n° 428203.

²⁸⁹ CE, Sect., 13 juillet 2016, n° 399829, Inédit au recueil Lebon.

²⁹⁰ TA Rouen, 1er avril 2022, Cimade, n° 2102218.

²⁹¹ CE, ord., 1er mars 2013, n° 366382, AJDA, 2013, p. 1633, voir note Michelet ; CE, 17 avril 2019, n° 428314.

²⁹² CE, ord., 10 fév. 2012, n° 356456.

Comme l'explique Anne-Sophie Ranaivo dans sa thèse, ces deux références font l'objet de discussions. Non seulement l'ambivalence relative aux moyens de l'administration « ouvre la voix à deux interprétations : soit l'administration n'est soumise qu'à une obligation de moyens, soit elle est soumise à une obligation de résultat et sa méconnaissance n'est pas considérée comme synonyme d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. »²⁹³. En considérant donc que le droit à l'hébergement est un droit inconditionnel, il en dépend une obligation de résultat dont l'État est débiteur, et non de moyens. Il apparaît en effet difficile de décharger l'État de cette obligation en ce qu'il apparaît comme le seul en mesure de compenser les insuffisances budgétaires en agissant par exemple sur la possibilité de mobiliser des bâtiments grâce notamment à ses pouvoirs de réquisition²⁹⁴. L'obligation de résultat reviendrait toutefois à reconnaître fréquemment l'atteinte à la liberté fondamentale sans pour autant permettre l'exercice effectif du droit à l'hébergement, c'est-à-dire sans concéder à l'obtention d'une place d'hébergement, et donc de laisser les personnes requérantes se retrouver à la rue. Néanmoins, ces derniers temps, le juge administratif choisit plutôt d'établir lui-même un système de priorisations discrétionnaires de précarité et d'urgence graduée, en tentant d'arbitrer sur les situations de détresse simultanément sociale, psychique et médicale.

L'inconditionnalité du droit à l'hébergement de droit commun est remise en question dans la pratique par la difficulté qu'ont les individus à obtenir un·e interlocuteur·trice via le 115, ou quand ils y parviennent, de faire face à la saturation du dispositif puisque ne trouvant pas de places. Même les personnes considérées comme prioritaires n'obtiennent que difficilement une proposition dans les délais légaux²⁹⁵. Ces individus se retrouvent en outre confrontés à un fort inflexionnement de leurs droits au terme de la jurisprudence administrative.

²⁹³ RANAIVO A-S., *Sans domicile fixe et droit*, Thèse de doctorat, France, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, p. 68-69.

²⁹⁴ Le pouvoir de réquisition afin de garantir le droit au logement peut être exercé par le préfet à l'appui des articles L641-1 et suivants du CCH établi par l'ordonnance du 11 octobre 1945 ; mais aussi à l'appui des articles L642-1 et suivants du CCH issus de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prévoyant la réquisition avec l'intervention d'un intermédiaire attributaire.

²⁹⁵ V. pour approfondir : l'Étude « habitat, refuge(s), des ménages précaires sur l'agglomération lyonnaise » réalisée par l'association l'ALPIL et la Fondation Abbé Pierre.

Certaines illustrations viennent toutefois nuancer le propos en ce que le juge en répondant à des actions en responsabilité²⁹⁶, a pu faire droit à certaines demandes d'injonction, en prononçant une astreinte dont il fixe le montant et les modalités en tentant de prendre en considération le cas d'espèce et notamment la situation de vulnérabilité de l'individu requérant²⁹⁷. Si le juge administratif de la responsabilité reconnaît une carence administrative à la garantie des droits des personnes exilées, il se limite à « des vertus didactiques »²⁹⁸. Il ne fait que rappeler d'une part à l'État ses obligations d'agir - bien que la loi ne soit pas toujours aussi explicite - et que cette obligation d'action se révèle parfois en creux, en fonction des circonstances, d'autre part que les personnes exilées ont des droits subjectifs. La question de l'effectivité des droits reste quant à elle profondément lacunaire. Les effets concrets de la politique jurisprudentielle sont aléatoires et ne donnent que très peu d'issues positives à la mise en œuvre réelle des droits.

L'observation des pratiques locales montre en outre que le principe de l'inconditionnalité de l'accueil souffre d'ineffectivité s'agissant des personnes exilées en situation irrégulière. Les représentants de l'État au niveau local reprennent cette rhétorique et estiment que ces personnes « ont vocation à partir »²⁹⁹ et ne peuvent bénéficier d'une prise en charge étatique, sans pour autant concrétiser par ailleurs les moyens de l'éloignement imposé. En effet, pour les acteurs de l'hébergement d'urgence, la présence des personnes déboutées de la demande d'asile, en plus de celles dont la procédure d'instruction est en cours ne disposant pas de place spécifique dédiée dans le DNA, amène à une constante saturation du système de prise en charge. Les familles et personnes ressortissantes de pays hors de l'union européenne restent plus longtemps que les autres dans les dispositifs d'hébergement³⁰⁰. La DDCS du Rhône précise à cet égard que « *La tension sur l'hébergement d'urgence est très liée au contexte des flux migratoires. Sur*

²⁹⁶ Voir sur ce point : CE, Avis, 2 juillet 2010, « Maache », n° 332825 et CE, 28 mars 2013, n° 341269 et notamment l'analyse de BELRHALI-BERNARD H. « L'action en responsabilité : recours de la dernière chance pour le DALO ? », *AJDA*, 2011, p. 690.

²⁹⁷ CE, ord., Juillet 2019, n° 431441.

²⁹⁸ BRIMO S., « Sanction de la carence administrative et garantie de l'effectivité des droits », dans BRIMO S. et PAUTI C. (dir.), *L'effectivité des droits : regards en droit administratif*, Paris, France, Mare & Martin, 2019, p. 196 et suivantes.

²⁹⁹ Occurrences dans les échanges de courriers de l'État adressés à la Ville quant aux procédures d'expulsion de personnes résidant en campement sur le territoire villeurbannais.

³⁰⁰ En moyenne la moitié des personnes est étrangère de pays hors union européenne et hébergées depuis au moins quatre mois et demi dans un CHRS ou un CHU. Voir plus précisément : Étude de la DREES, « Hébergement d'urgence permanent : au cours des années 2010, davantage de familles et des séjours rallongés », n° 1184, Mars 2021.

*l'hébergement transitoires d'urgence : on avait traditionnellement 60% de personnes sans droits ni titre, et 15 à 20% de personnes ressortissantes de l'UE. »*³⁰¹. L'augmentation des personnes exilées non ressortissantes de l'Union européenne est constatée à l'échelle du Rhône : « *Aujourd'hui on n'est pas loin de 80% avec peu de droits ouverts sur l'insertion sociale. Le fait de le savoir ok ... mais ça ne nous fait pas beaucoup avancer. On attend qu'il y ait une ligne claire sur la politique migratoire. C'est plus facile de le dire que le faire. C'est un sujet compliqué. »*³⁰². À travers une étude de la DREES rattachée au ministère des solidarités et de la santé, les constats convergent : « Les populations étrangères sont donc largement surreprésentées. 19% des personnes hébergées sont des demandeurs d'asile, ce qui illustre l'incapacité du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés à les accueillir tous dans les établissements dédiés (notamment dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile [Cada]) et 3% ont le statut de réfugié. »³⁰³. Ces circonstances sont en réalité liées à l'impact du durcissement du droit des étrangers et de l'asile qui a progressivement contribué à la dilution du droit à l'hébergement pour les personnes exilées. Il est, comme le montrent ces discours institutionnels, devenu le point révélateur d'une cristallisation dans la mise en œuvre des politiques sociales.

Cette tension est d'ailleurs particulièrement perceptible dans le secteur social de l'hébergement, qui a été heurté singulièrement par plusieurs directives préfectorales relatives aux catégories de population cible, produisant des exclusions. En effet, appuyé sur une « gestion territorialisée de la pénurie »³⁰⁴, le système d'hébergement de droit commun au niveau du Rhône subit ces politiques de durcissement contribuant à son dévoiement. D'abord, dans ce contexte de déficit de l'offre aux demandes d'hébergement, des critères habituels de priorisation sont systématiquement mis en œuvre par le SIAO :

1. Les demandes reconnues prioritaires au titre du DAHO

³⁰¹ Entretien avec l'ancienne DDCS du Rhône, mars 2021.

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ *Op. cit.* Étude de la DREES.

³⁰⁴ FEDERATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS D'ACCUEIL ET DE REINSERTION SOCIALE FNARS ET LA CROIX ROUGE, Extrait des préconisations relatées dans le guide pratique relatif au SIAO qui explicite le plan d'accompagnement de la refondation piloté par DGCS et la DIHAL.

2. L'ancienneté de la demande
3. La vulnérabilité du ménage en demande

Deux commissions au sein de la MVS traitent les situations individuelles en fonction de deux orientations possibles de parc d'hébergement :

- Le parc de l'hébergement d'urgence qui relève théoriquement de l'accueil inconditionnel.
- Le parc de l'hébergement d'insertion avec un accompagnement social qui doit permettre aux personnes d'aller vers une insertion sociale pour parvenir à l'autonomie.

Un autre niveau de différenciation entre publics existe selon que les publics exilés sont ressortissants de l'Union européenne ou non. Auparavant, les personnes ressortissantes de l'Union européenne pouvaient accéder au parc de l'hébergement d'insertion sociale après une évaluation qui permettait d'apprécier les garanties d'emploi. Si ces dernières étaient faibles, les personnes ressortissantes de l'union européenne relevaient du parc de l'hébergement d'urgence classique. Désormais, celles-ci sont presque systématiquement orientées vers un parcours d'insertion. C'est notamment le cas des plans instaurés par la DIHAL qui concernent les publics ressortissants de l'Union européenne, en particulier pour la résorption des bidonvilles.

Pour les personnes ressortissantes hors Union européenne, les acteurs de la DDCS relatent une difficulté et l'absence de leviers : *« Comme tous ressortissants de l'UE, il y a une liberté de circulation et d'installation à condition que ça ne pèse pas sur les minimas sociaux. Et donc pour que ça ne pèse pas sur les minima sociaux, il faut que les personnes soient dans une démarche d'accès à l'emploi ou de formation. Alors là-dessus on a des leviers en fait. C'est en fait une question de fait. Quand on est hors UE, c'est une question de droit, alors là on n'a pas de levier nous en tant que cohésion sociale. Et là les choses sont plus compliquées »*³⁰⁵. Cette différenciation est le reflet de l'emprise des politiques migratoires engendrant une distinction

³⁰⁵ Entretien avec l'ancienne DDCS du Rhône, mars 2021.

sur la base de la nationalité et de la régularité du séjour des personnes exilées, ce qui conduit en outre à affaiblir la protection des droits fondamentaux des personnes concernées.

Par conséquent, le renouvellement de ces logiques de hiérarchisation et de contrôle au fil du temps continue de produire des exclusions avec des personnes enfermées dans des situations administratives inextricables du point de vue du séjour. C'est notamment le cas pour un nombre de débouté·e·s qui s'accroît avec des droits limités, en particulier les personnes isolées qui ne remplissent pas ces critères de priorisation : *« Ce sont majoritairement des personnes pour lesquelles la demande d'asile n'a pas abouti et qui sortent de la prise en charge spécifique de la demande d'asile quand ce sont des publics 'famille' ». Pour les personnes isolées, au niveau du dispositif de l'asile, il y a une carence d'offres. C'est un public croissant au niveau de la demande d'asile. Et il y a une inadéquation entre l'offre et les besoins. Donc, généralement, l'adulte isolé sans enfant n'étant pas le public le plus vulnérable, c'est celui qui majoritairement se retrouve sans réponse, côté asile et côté hébergement d'urgence de droit commun aussi »*³⁰⁶.

Face au chevauchement des dispositifs entre hébergement d'urgence et hébergement dédié aux demandeur·euses d'asile, les mesures de contrôles parviennent à remplacer les objectifs sur la mise en œuvre des moyens structurels de chaque dispositif. En 2017, afin de mieux travailler à l'articulation des politiques de l'hébergement et de l'asile, le ministre de l'Intérieur concentre son attention sur les mesures de contrôle pour assurer notamment la fluidité des dispositifs. Ainsi, la fin de l'année 2017 est marquée par la priorité mise en avant de pratiquer rapidement et plus fortement la politique d'éloignement par la circulaire du 20 novembre 2017. Les instructions qui suivent des 4³⁰⁷ et 12 décembre³⁰⁸, signées par les ministères de l'intérieur et de la cohésion des territoires prévoient des procédures de recensement et d'évaluation des personnes sans-abri ou hébergées à raison de leur nationalité et de leur statut administratif. Particulièrement indigné·e·s, des acteur·rice·s et intervenant·e·s sociaux·ales décident de saisir le Conseil d'État pour demander l'annulation de la circulaire du 12 décembre 2017. Le Conseil

³⁰⁶ Entretien avec l'ancienne DDCS du Rhône, mars 2021.

³⁰⁷ INTV1732719J ayant pour objet l'évolution du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

³⁰⁸ INTK1721274J ayant pour objet l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence.

d'État neutralise la circulaire³⁰⁹ précisant que les agents en charge de réaliser l'examen sur les lieux d'hébergement n'ont pas de pouvoir de contrainte. De surcroît, ils ne sont pas autorisés à pénétrer sans l'accord des personnes concernées dans leurs lieux considérés comme privés. Le Conseil écarte la potentielle méconnaissance du droit à la vie privée³¹⁰. Toutefois, la loi de 2018 « pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie »³¹¹ développe une surveillance plus importante pour s'assurer du respect des délais de sortie des personnes déboutées de leur demande d'asile des lieux d'hébergement. Suite à l'adoption de la loi de 2018³¹² et son article L.552-15 du Ceseda, le gestionnaire d'une structure d'hébergement peut agir en justice au même titre que le préfet pour demander l'expulsion d'une personne déboutée qui serait considérée comme « rétive ». En outre, chaque mois, le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) doit transmettre à l'OFII la liste des personnes qui sont en demande d'asile ou réfugiées hébergées. L'OFII peut contrôler et suspendre, le cas échéant, le versement du forfait additionnel des personnes hébergées via le Samu social. Cette disposition insérée à l'article L.552-7 revient finalement à intégrer dans le Ceseda les éléments énoncés dans la circulaire du 12 décembre 2017 prévoyant de contrôler la situation administrative des personnes hébergées. Cela engendre la suspicion et la dégradation des conditions matérielles des personnes en plus du fait que celles-ci ne bénéficieront pas du même accompagnement que celui réalisé dans les CADA pour leur demande d'asile et leur suivi social.

Par ailleurs, ces pratiques locales de sélection et de priorisation posent aux travailleur·se·s sociaux·ales un certain nombre de difficultés éthiques³¹³. Par exemple, des critères concernant la gestion de l'hébergement d'urgence généraliste ont parfois été reconsidérés, à la discrétion du préfet, dans un objectif de fluidité. En réponse à ce dernier, sans augmentation de budget et donc de places, le préfet expérimente la modification des modalités. Il établit un nouveau critère

³⁰⁹ CE, 11 avril 2018, n° 417206, *Fédération des acteurs de la solidarité et a.* ; celle-ci intervient peu de temps après la décision du juge en référé CE, ord., 20 févr. 2018, n° 417207, *Fédération des acteurs de la solidarité et a.* qui avait écarté le recours en référé pour absence de motifs basés sur l'urgence.

³¹⁰ Le droit au respect de la vie privée, en particulier l'inviolabilité du domicile, garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

³¹¹ LOI N° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

³¹² *Ibid.*

³¹³ Recueil d'observations lors d'une réunion publique organisée par le syndicat CFDT Lyon Rhône « Protection des familles à la rue : comprendre pour agir », 14 juin 2018.

de vulnérabilité sur la base duquel les personnes pourront bénéficier d'une mise à l'abri. Des places « d'urgence » sont alors transformées en « mise à l'abri »³¹⁴ et sont réservées aux personnes considérées par la préfecture comme vulnérables. Ces dernières concernent les femmes enceintes au 3^{ème} trimestre, des familles avec des enfants de moins d'un an ou des personnes ayant une maladie grave. Il était prévu, en outre, une réévaluation tous les deux mois de la situation des personnes avec une porte de sortie immédiate. Après une forte mobilisation des travailleuses sociales en novembre 2019 à Lyon³¹⁵, ces mesures ont été retirées en novembre 2019. Ces restrictions révèlent la priorité donnée aux parcours d'insertion dont les places d'hébergement sont davantage développées, et la volonté d'en faire une condition pour permettre l'entrée dans le dispositif de l'hébergement. Elle contribue de fait à exclure les personnes en situation irrégulière qui ne peuvent prétendre au parcours d'insertion sociale.

Nonobstant l'échec de ces tentatives de solutions palliatives par la préfecture, un sentiment de découragement et de solitude envahit de plus en plus le personnel du travail social qui se trouve face à des injonctions contraires aux principes déontologiques de leurs missions, subissant de plein fouet les insuffisances des dispositifs d'accueil. Faisant part au travers de leurs expériences professionnelles de ces « *procédures lourdes et contraignantes* »³¹⁶, le personnel du travail social rappelle les situations difficiles des familles auxquelles il est fréquemment confronté : « *les remises à la rue* », « *les séparations enfants-parents* », « *des scolarisations inexistantes, insuffisantes ou inadaptées* », « *le manque ou l'absence d'hygiène* »³¹⁷. Ces situations se rattachent à des difficultés fréquemment rencontrées pour les services sociaux locaux : des accueils temporaires lors de la mise en œuvre du plan grand froid, l'absence de solutions de sortie des dispositifs, une longue liste d'attente de la MVS et le système de priorisation des publics, la difficulté de scolarisation des enfants pour des familles à la rue ou

³¹⁴ Ce sont des places qui ont une durée de séjour limitée à 2 mois à la différence des places d'hébergement dont le principe de continuité doit en théorie s'appliquer.

³¹⁵ Voir la mobilisation relatée dans la presse : <https://www.rue89lyon.fr/2019/11/27/a-lyon-lagonie-du-droit-a-lhebergement-durgence/> (consulté le 23 mars 2020) ; https://www.liberation.fr/france/2019/11/28/hebergement-durgence-a-lyon-on-n-a-pas-envie-de-compter-les-morts_1766026/ (consulté le 23 mars 2020).

³¹⁶ Recueil de témoignages de travailleuses sociales durant le débat organisé par le syndicat CFDT Lyon Rhône « Protection des familles à la rue : comprendre pour agir », 14 juin 2018.

³¹⁷ *Ibid.*

dans des hébergements précaires et changeants, la nécessité de pallier les insuffisances en travaillant avec des associations citoyennes.

Par conséquent, la dilution de la portée universelle associée au droit au logement³¹⁸ s'explique par l'instrumentalisation du droit des étrangers par l'État à des fins sécuritaires mettant à l'épreuve les personnes exilées. En effet, l'appréhension incertaine des contours du droit au logement des personnes exilées constitue aujourd'hui la difficulté majeure de l'accueil. Les personnes se limitent finalement à des conditions d'hébergement fragiles qui le sont d'autant plus que leur situation administrative est précaire, et bien qu'en théorie provisoire, peut durer. Ainsi, les personnes exilées qui se retrouvent dans une situation irrégulière ou précaire – notamment placées dans des procédures « secondaires » de l'asile³¹⁹ sont confrontées à une restriction de leurs droits au gré des conditionnalités et entraves générées par les autorités françaises. Par voie de conséquence, de nombreuses familles, principalement albanaises, kosovares, ou géorgiennes³²⁰ déboutées de leur demande d'asile, sont sur le territoire villeurbannais et n'entrent plus dans aucun dispositif. Ne trouvant pas de solution à l'instar d'autres personnes exilées, elles se raccrochent alors aux réseaux de solidarités locales : l'accueil chez un tiers³²¹, logement en squat ou dans un campement.

Il en résulte une emprise permanente des politiques migratoires de contrôle et de restriction qui ne protège pas les droits des personnes exilées défavorisées. Au contraire, elle les exclue même de l'application du droit à l'hébergement, les limitant donc au seul accès à l'hébergement. Les observations locales relatives au sans-abrisme et aux situations de précarité reflètent, par ailleurs, l'inefficacité des politiques migratoires censées repousser les personnes exilées à la frontière, que ce soit pour les empêcher de franchir les frontières ou que ce soit à travers les

³¹⁸ Le droit au logement s'est en effet transformé en un élément incontournable de la privation de droits dont les personnes exilées font l'objet. Ces derniers sont donc limités à une prise en charge sociale par l'hébergement lui-même impacté par des insuffisances structurelles : FONDATION ABBE PIERRE, URHY M. ET DERDEK N., « Droit au logement : droit des étrangers », *Libération*, 2016.

³¹⁹ Procédures accélérées ou « dublinées ».

³²⁰ Elles sont originaires de pays européen mais ne sont pas ressortissantes de l'UE. Les demandes d'asile albanaises, kosovares ou géorgiennes sont principalement passées en procédure accélérées et ne donnent que très peu de résultat quant à l'obtention de statut de réfugié.

³²¹ De nombreux réseaux d'hébergements citoyens se sont organisés tels que celui de l'Ouvre-Porte, ou encore Terre d'Ancrage parmi d'autres.

dispositifs de retours³²² : en réalité, les personnes continuent de se maintenir sur le territoire et voient leurs droits réduits.

L'ensemble de ces facteurs tendent à confirmer le perpétuement des conditions d'insuffisances résultant de choix législatifs et budgétaires orientés par le renforcement des politiques migratoires et de ce qu'il serait possible de qualifier par ailleurs comme le « cycle de non-accueil » pour les personnes exilées qui se voient continuellement déplacées et stigmatisées, confrontées d'un moment à l'autre, au sous-dimensionnement du DNA puis aux défaillances des autres dispositifs d'hébergement de droit commun.

Dès lors, face à la multiplication des insuffisances et par conséquent à la dégradation des conditions de vie des personnes exilées au niveau local, des espaces caractéristiques où le droit est mis en tension apparaissent et contribuent à soulever de nouveaux enjeux d'action publique locale autour de l'accueil auxquels la commune se retrouve confrontée.

B- La mise en lumière des espaces conflictuels du droit par les citoyen·ne·s

La manifestation de ces insuffisances se révèle de manière flagrante à travers des espaces de rencontre et de crispations sur le territoire mis en lumière par les citoyen·nes. Ces dernières dévoilent une certaine conflictualité du droit, constituant alors des préoccupations d'intérêt public local. Après en avoir clarifié ce que recouvrent les « espaces conflictuels du droit » révélés par les mobilisations citoyennes (1), il s'agira de voir comment ces enjeux publics locaux sont exposés en étudiant particulièrement le rôle déterminant des émotions (2) et la mise en place de stratégies citoyennes spécifiques du droit (3).

³²² Dans le dernier RAPPORT DE L'AN consacré à l'éloignement des étrangers, annexe VI nombre de mesures d'éloignement prise dans l'UE, il est constaté que la France consacre un budget important sans avoir l'efficacité qui en découle : 495 millions d'euros sont dépensés pour l'année 2018 avec seulement 17% d'éloignements effectifs. SENAT, BUFFET J-F-N., *Rapport d'information*, n°626, 10 mai 2022.

1- L'espace conflictuel du droit comme révélateur des tensions entre droit et environnement social

Si la notion d'espace apparaît difficile à appréhender par la science juridique qui préfère souvent parler de « territoire » « pour désigner l'assise spatiale sur laquelle une autorité dispose de compétences particulières »³²³, le paradigme de l'espace est beaucoup plus large avec des facettes multidimensionnelles à l'image de la société humaine. Ainsi, l'entrée par la notion privilégiée par les géographes d'« espace »³²⁴ est un point de rencontre entre les réalités de l'accueil et le droit. Défini comme « le milieu idéal indéfini dans lequel se situe l'ensemble de nos perceptions et qui contient tous les objets existants ou concevables »³²⁵, il cumule donc un ensemble de représentations socio-spatialisées d'ordre textuel, situationnel ou mixte. Les espaces sont en effet de différentes natures : fictionnelles ou matérielles. Ils permettent en outre de rendre compte, au-delà du discours juridique, du rôle du droit et de ses aménagements sur un territoire. Ils engagent notamment « un ensemble de décisions de portée juridique mêlant considérations politiques, analyses financières, perspectives économiques et conceptions des rapports sociaux ; mais ils sont généralement édifiés par référence à des notions disparates, parfois contradictoires »³²⁶ telles que « la sécurité et la liberté », la protection sociale et la répression, etc. Ce sont ces antagonismes et oppositions qui sont révélés à travers le conflit dans la multitude des points de vue et positions que portent les acteurs sur la réalité territoriale de l'accueil des personnes exilées. Ces espaces exposent la dissymétrie générée entre la rationalité juridique manifestée par les espaces fictionnels du droit³²⁷ et les réalités sociales au travers des espaces physiques. C'est-à-dire d'une part, l'instauration artificielle d'un cadre normatif, « l'espace juridique »³²⁸ qui neutralise et délimite par des catégories juridiques, des compétences, des régimes et statuts qui y sont associés et répond aux exigences techniques et

³²³ POIRAT F., « Territoire », dans ALLAND D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1474.

³²⁴ KOUBI G., « Construire des espaces en Droit. Des vocables empruntés à la Géographie », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, vol. 6, n° 1, 2015, p. 3.

³²⁵ Définition du CNTRL.

³²⁶ KOUBI G., « Construire des espaces en Droit. Des vocables empruntés à la Géographie », *op. cit.* p. 8.

³²⁷ GIRARD F., « Anne-Blandine Caire (dir.) Les fictions en droit. Les artifices du droit : les fictions. », *RTD Civ* 2016, p. 966.

³²⁸ Il est mobilisé à plusieurs reprises pour étudier le phénomène urbain comme cet auteur : CAILLOSSE J., « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs », *Politiques et Management Public*, n° 13-3, 1995, pp. 83-119.

contentieuses du droit administratif. Mais l'« espace juridique » est aussi un « espace socio-politique » puisqu'il est une production sociale créée par de multiples acteurs. L'espace au niveau local n'est pas seulement traversé par des enjeux locaux, il répond aussi à des enjeux de régulation étatique comme l'explique Geneviève Koubi : « la fonction d'une organisation décentralisée affirmée à l'article 1er de la Constitution, si elle se joue à la fois sur le plan administratif et politique, ne s'entend pas exclusivement sous l'angle territorial. Les présupposés du principe de la libre administration des collectivités locales sont alors noyautés. Ou bien, dans la mesure où il s'agit d'inspirer des formes de synchronisation, des opérations de coordination ou des structures de coopération dans la conduite des actions circonscrites en ces espaces, l'enjeu est d'assujettir les initiatives locales, qu'elles émanent des collectivités, des intercommunalités ou des citoyens, aux horizons dessinés par les représentations des administrations centrales (ministre, recteur, préfet et directions départementales interministérielles) ». Il en va ainsi avec l'application de l'accueil avec le droit spécifique de l'asile et de l'immigration à l'épreuve du territoire. Les acteurs et actrices locaux font aussi travailler le droit dans différents espaces territoriaux. Comme l'explique par ailleurs le géographe Jacques Lévy : « la juridicité est produite dans des conditions restrictives (un individu ne produit pas de droit) tandis que chaque acteur, même le plus modeste, produit ses spatialités et contribue directement à la dynamique des espaces. »³²⁹. De cette façon, la question de l'accueil des personnes exilées se retrouve aux prises d'espaces de tensions et de porosités partagées par une multiplicité d'acteurs et actrices qui interroge le droit dans sa finalité : « jamais l'espace du droit n'est donné une fois pour toutes. Il est toujours produit et à produire. Il est, et demeure en mouvement, soumis à des tensions permanentes, informé par le jeu des forces conflictuelles qui l'habitent »³³⁰ comme l'indique Jacques Caillosse. Ces espaces constituent par voie de conséquence des espaces conflictuels du droit. D'un côté, les mobilisations citoyennes en faveur de l'accueil contribuent à visibiliser les défaillances de l'État dans l'application des droits fondamentaux des personnes à différents endroits. Elles montrent, de plus, la confrontation des personnes exilées à l'ordre juridique réservé aux étrangers mais

³²⁹ L'accent est mis sur les différentes frontières évolutives du droit de sa fabrique aux réalités concrètes, en explorant les notions de spatialité du droit et de juridicités : LEVY J., « Introduction – Des espaces du droit », (2018) 58-1-2 *Revue Géographique de l'Est*, vol. 58, n° 1-2, 2018, p. 1.

³³⁰ L'auteur met notamment l'accent sur la fonction sociale de l'administration et d'une nécessaire mise en relation de la théorie générale du droit aux réalités : CAILLOSSE J., « L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficience ? », *Politiques et management public*, n° 7-2, 1989, p. 167.

aussi le désordre et le chevauchement des cadres d'action et de compétences juridiques les concernant. De l'autre côté, les institutions ont une vision normative des espaces traversés par les réalités humaines des publics exilés qu'elles tentent de réguler. La notion d'espaces conflictuels tend à conforter la vision développée par Jacques Caillosse dans plusieurs de ses travaux lorsqu'il avance l'idée d'une « mise en scène juridique de l'espace » [qui] « travestit ainsi doublement la réalité : en maintenant artificiellement encore des circonscriptions périmées d'une part, en privant d'identité des territoires en formation d'autre part »³³¹. Ainsi, si les spatialités des acteurs et actrices citoyen·ne·s ne peuvent ignorer l'espace juridique, elles parviennent à le questionner voire à l'aménager, en mobilisant le droit comme une ressource.

Il en va ainsi depuis le dessaisissement de l'État du dispositif national d'accueil préexistant à 2015 ainsi que la focalisation médiatique sur les événements dramatiques qui se sont déroulés en méditerranée et aux frontières européennes qui ont rendu visible la problématique sociale des personnes exilées. À travers l'exploration de terrain et des témoignages récoltés, les acteurs et actrices privé·e·s, citoyen·ne·s spontanément engagé·e·s et organisé·e·s en réseaux ou en association, sont devenus des maillons clés du processus d'identification et d'orientation de l'action publique en matière sociale à l'égard des personnes exilées. En effet, la généalogie de l'action villeurbanaise à l'égard des personnes exilées permet non seulement d'observer d'abord une reconfiguration générée par ce moment migratoire de 2015, puis l'apparition de nouvelles initiatives citoyennes. Les mobilisations citoyennes en faveur des personnes exilées prennent place dans plusieurs espaces caractéristiques des conflictualités d'usages autour du droit face à la carence étatique relative aux politiques d'accueil. En effet, confrontés à l'ordre juridique et politique étatique, plusieurs points de mobilisations révèlent les espaces conflictuels du droit sur le territoire. Parmi eux, il est question de campements sur des espaces publics, d'écoles occupées, et de squats comme lieux de vie dans des bâtiments. Ces différentes interventions ne se font pas sans tensions. Les réponses citoyennes ne sont, par ailleurs, pas sans répercussions dans la prise en charge et la garantie des droits des personnes ciblées et dans

³³¹ L'auteur exprime ce décalage entre les formes juridiques et les réalités sociales autour d'une réflexion sur la ville CAILLOSSE J., « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs », *Politiques et Management Public*, n° 13-3, p. 90. Il peaufinera cette réflexion plus tard sur les jeux du droit : CAILLOSSE J., *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation, sur la question du territoire en droit public français*, Lextenso éditions, coll. LGDJ, 2009, 250 p.

l'articulation des enjeux politiques. Différentes représentations, réalités, cadres d'interventions, et de positionnements politiques s'entrechoquent. Les actions menées sont révélatrices des logiques distinctes qui sont à l'œuvre envers les publics cibles : caritative, de secours, gestionnaire, militante, politique. Si elles ont leur propre grille de lecture des circonstances à l'origine de leur mobilisation, elles ont en revanche un cadre commun : le constat de la violation des droits des personnes exilées et la nécessité de rendre applicables les droits.

Ainsi, face à la récurrence du problème de l'hébergement pour les personnes exilées, le phénomène de squats, « squats de pauvreté »³³², « squat de privation »³³³, se voit accentué face à l'augmentation des personnes exilées aux situations sociales précaires, sans titres de séjours pérennes. En 2018, environ 24% de personnes sont recensées comme étant en situation d'habitat précaire (squats, rues, espaces publics, bidonvilles...) dans l'agglomération lyonnaise³³⁴. Trente sites d'habitats précaires sont identifiés avec une centaine de familles à la rue à Villeurbanne. Ces illustrations rejoignent les dysfonctionnements structurels liés au problème social du mal logement et résonnent plus largement avec la question des « sans-domicile-fixe »³³⁵. Les mobilisations citoyennes contribuent, en outre, à révéler les réalités sociales autour du sans-abrisme et à faire de sa résorption une question centrale de l'accueil.

En définitive, les mobilisations citoyennes interpellent la commune en initiant de façon collective de nouveaux espaces de débats en dehors de la seule sphère officielle du pouvoir et dans des rapports conflictuels, en interrogeant par ailleurs le droit et les formes démocratiques. A cet égard, le contexte dominé par l'urgence et les émotions n'est pas anodin dans la configuration de l'action publique locale autour de l'accueil.

³³² Faisant référence à des lieux refuge où les personnes exilées trouvent un moyen de se mettre à l'abri, BOUILLON F., *Les mondes du squat: anthropologie d'un habitat précaire*, Presses universitaires de France, 2009, 244 p.

³³³ Faisant référence à des personnes militantes de classe moyenne qui squattent pour loger des personnes en situation de précarité, tout en portant un discours politique radical contre les politiques à l'œuvre, SQUATTING EUROPE KOLLECTIVE, *The Squatters' movement in Europe: commons and autonomy as alternatives to capitalism*, Pluto Press, 2014, 268 p.

³³⁴ ALPIL, Rapport d'activité, 2018, p. 9.

³³⁵ DAMON J., *La question SDF. Critique d'une action publique*, Presses Universitaires de France, 2012 ; 128 p.

2- De l'indignation à la formulation d'enjeux publics locaux : le rôle des émotions

Le champ de l'émotion a été peu étudié dans les configurations de l'action publique locale³³⁶. Or, ces dernières années, les émotions sont au cœur de l'actualité, elles traversent les crises contemporaines. Ces émotions s'affirment collectivement et sont sources de mobilisation pour la société civile³³⁷. Plusieurs processus par lesquels les émotions se manifestent amènent à les considérer comme une force de transformations sociales. Elles occupent notamment une place déterminante dans la production et la mise en œuvre du droit de l'action publique locale autour de l'accueil. Les dynamiques émotionnelles sont explorées comme des données³³⁸. Elles permettent d'expliquer leur implication dans les évolutions paradigmatiques de l'action publique locale en prenant en considération les rapports entre individus à propos des situations de personnes exilées. Leurs représentations à propos de ces situations conduisent à la mise en exergue d'un « fait social »³³⁹ récurrent qui, par la suite, va notamment mobiliser les pouvoirs publics. En effet « le problème ne devient public que lorsque des acteurs se mobilisent et l'inscrivent dans l'espace public afin que quelque chose soit fait pour traiter « la condition »³⁴⁰. Le droit s'associe non seulement au mode d'action que les citoyen·ne·s privilégient afin de défendre les droits des personnes exilées transformant leurs émotions préalables à leurs engagements, mais aussi à la réception en réintégrant une réflexion au sein de la structure locale institutionnelle à Villeurbanne.

³³⁶ V. pour approfondir : PERRIARD A. et VAN DE VELDE C. « Le pouvoir politique des émotions », *Lien social et politiques*, n° 86, 2021, p. 4-19.

³³⁷ Cette notion de « société civile » connaît des dimensions plurielles et hétérogènes qu'elles soient néolibérales ou altermondialistes. V. not. :HAMIDI C., *La société civile dans les cités. Engagement associatif et politisation dans des associations de quartier*, Economica, coll. Etudes sociologiques, 2010, 230 p. Elle est ici entreprise comme une pluralité d'individus qui, en dehors de l'État et des institutions locales, portée par des engagements multiples, s'associe pour défendre une cause.

³³⁸ FEILDEL B., *Espaces et projets à l'épreuve des affects. Pour une reconnaissance du rapport affectif à l'espace dans les pratiques d'aménagement et d'urbanisme*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université F. Rabelais de Tours, 2010, 651 p. Dans cette thèse, l'auteur apporte des outils clés dans la compréhension du rapport des émotions à la mise en œuvre d'action, en reprenant la littérature socio-politique qui travaille cette question (notamment les travaux de Max Weber ou Raymond Boudon). Il étaye ainsi le rôle de l'affectivité comme un facteur individuel pouvant être partagé, partageable et constituant une raison pour l'action. Ces mécanismes affectifs sont aussi considérés aux prises du contexte dans lequel les individus évoluent.

³³⁹ LASCOUMES P. et LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, France, Armand Colin, 2d édition, 2018, p. 66.

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 68.

Ainsi, comme le souligne Laurence Dumoulin et Cécile Vigour : « Nommer l'émotion consiste, comme on l'a dit, à interpréter une situation ; ce n'est pas fournir des motifs à nos actions ("j'ai peur, donc je m'enfuis", "je suis enthousiaste, donc j'applaudis"), mais c'est "relier un comportement à un arrière-plan complexe dans lequel il est accompli, et, ce faisant, rendre les actions humaines intelligibles" »³⁴¹, cet ensemble d'interactions émotionnelles renseigne alors les paramètres qui contribuent à guider l'action tant en termes de conduite et d'organisation. Les émotions orientent aussi les temporalités alors souvent dominées par l'urgence. Les enjeux de temporalité sont en effet par la suite, déterminants dans l'observation des dysfonctionnements et la manière dont les acteurs et actrices citoyens intègrent ces cadres qui leurs sont imposés, tout en cherchant à les combattre par ailleurs. Ils sont, d'un côté, enserrés par les circonstances politiques construites autour de ladite « crise migratoire » et de l'autre côté par les temporalités de l'urgence sociale que continue d'imposer l'État avec la pénurie chronique des offres d'hébergement. De la même façon, comme cela a pu être évoqué dans l'introduction, l'accueil des personnes exilées est traversé par une série de crises institutionnelles européennes³⁴² et nationale³⁴³ au sein desquelles l'urgence est continuellement produite. Si les réactions politiques européennes à la suite de cette série d'événements considérés comme « tragiques »³⁴⁴ ont été davantage rendus visibles, le phénomène émotionnel a moins été documenté depuis les territoires où des réactions puis réflexions ont émergé rapidement et provoqué des mobilisations inédites de la part de la société civile³⁴⁵. En effet pendant la « crise de l'accueil »³⁴⁶ de 2015, en parallèle de l'augmentation du nombre de

³⁴¹ BEDFORD E., « Emotions and Statements about Them », dans Rom Harré(ed.), *The Social Construction of Emotions*, Oxford : Blackwell, 1986, p. 15-31 cité par Dumoulin L. et Vigour C., « Émotions, droit et politique. Bilan et perspectives interdisciplinaires », *Droit Société*, vol. 2, n° 105, 2020, p. 460.

³⁴² Il s'agit ici d'évoquer les crises européennes et nationales des institutions et de l'asile. V. pour approfondir : LENDARO A., RODIER C. et LOU VERTONGEN Y., *La crise de l'accueil : frontières, droits, résistances*, coll. Recherches, Paris, Éditions la Découverte, 2019, 350 p.

³⁴³ Une série de crises serait susceptible d'impacter les politiques d'accueil parmi elles, la crise du logement et de l'hébergement.

³⁴⁴ S'il s'agit bien d'« événements terribles, funestes » selon la définition de tragédie du CNTRL, on compte en effet environ 3771 morts et disparus en 2015, puis 3654 en 2016 selon Migreurop, cette définition impose également « une issue fatale » or, l'issue n'est pas irrémédiable puisqu'elle est le résultat d'une déresponsabilisation européenne.

³⁴⁵ Des ouvrages sont toutefois sorties en parallèle de ces réflexions et montrent également l'aspect inédit des mobilisations après le moment migratoire de 2015 : BABELS, *Hospitalité en France, mobilisations intimes et politiques*, Le passager clandestin, coll. Bibliothèque des frontières, 2019, 156 p.

³⁴⁶ AKOKA K., « Ce n'est pas une crise des migrants mais une crise des politiques d'hospitalité », *Revue Projet* vol. 5, n° 360, 2017, pp. 77-83. AKOKA K., « Crise des réfugiés, ou des politiques d'asile ? », en ligne : <http://www.laviedesidees.fr/Crise-des-refugies-ou-des-politiques-d-asile.html> (consulté le 28 mars 2017).

demandes d'asile, un important mouvement bénévole naît. Il a pu s'agir d'initiatives citoyennes très visibles ou d'autres moins visibles qui se sont pérennisées dans le temps. L'évacuation de la « jungle » de Calais a d'ailleurs été un tremplin au niveau local puisque la destruction du camp puis l'installation disséminée de personnes exilées dans les structures établies sur tous les territoires a permis d'ouvrir une nouvelle fenêtre d'opportunité politique. Les acteurs et actrices publics décident de traiter du problème des campements à Calais, ouvrant par la même occasion une réflexion sur l'accueil dans les territoires.

L'indignation collective suscite des réponses spontanées et bricolées inscrites dans une logique apparentée à un ordre moral³⁴⁷. Les situations inhumaines et dégradantes que subissent les personnes exilées provoquent cette « indignation, que l'on doit qualifier d'émotion morale, [où] se cristallise la démarche qui consiste à légitimer un sentiment d'injustice (supposé subjectif) à partir d'un constat d'injustice (supposé objectif) »³⁴⁸. Cette image de la « crise » y a contribué en permettant de mobiliser des personnes qui, à Villeurbanne, ne s'étaient d'ailleurs pas forcément engagées au préalable dans la solidarité auprès de personnes exilées, et qui se sont impliquées en réaction à des situations perçues comme urgentes. Cela part de « sentiments moraux »³⁴⁹, de situations jugées « scandaleuses » ou encore d'« inaction institutionnelle devenue insupportable »³⁵⁰. D'autres personnes étaient déjà investies dans des engagements politiques (syndicat³⁵¹, parti politique³⁵² ou mouvements sociaux³⁵³) et ont rejoint la cause des personnes exilées. Des mobilisations sont déjà présentes, c'est le cas notamment du « Comité Feyssine » - constitué en 2013. Ce comité informel est composé de différents collectifs et

³⁴⁷ FASSIN D. et BOURDELAIS P., *Introduction Les frontières de l'espace moral*, La Découverte, 2005, pp. 7-15.

³⁴⁸ CORDELL C., « Émotions entre théories et pratiques », n° 65-1, *Raisons Politiques*, 2017, pp. 5-13.

³⁴⁹ FASSIN D., « From right to favor: the refugee crisis as a moral question », <https://www.thenation.com/article/archive/from-right-to-favor/> 2016 (consulté le 27 septembre 2021).

³⁵⁰ Propos recueillis lors d'une rencontre autour des collectifs villeurbannais, Sept 2019.

³⁵¹ Le syndicat CNT SO est très présent à Villeurbanne en soutien des collectifs de sans-papiers.

³⁵² Il n'est pas rare de voir sur le terrain des élu·e·s municipaux de l'opposition (Parti des Verts, et divers gauches) s'intéresser aux mobilisations et apporter leur soutien.

³⁵³ De nombreuses mobilisations sociales ont eu lieu durant l'enquête contre la loi ORE à l'Université, contre la réforme des retraites donnant alors lieu à certains endroits à la convergence de luttes sociales, et de soutiens inédits dans la lutte des personnes exilées.

associations : l'association C.L.A.S.S.E.S³⁵⁴ suivie par Solidarité Espérance³⁵⁵, l'ADL³⁵⁶, AVDL³⁵⁷, ATD Quart Monde³⁵⁸, Art et développement³⁵⁹, et le CCO³⁶⁰ –, ce comité amorce la construction d'une mobilisation collective faites d'initiatives concertées dont la cause commune est de venir en aide aux personnes en situation de précarité, vivant dans le bidonville de la Feyssine à Villeurbanne. D'autres ont émergé dans le contexte migratoire récent autour des écoles ou des squats. Ainsi, en prenant comme marque l'année 2015, avec l'emballement médiatique et les émotions partagées par la population européenne, et face à une certaine immobilité des pouvoirs publics locaux dans les problèmes déjà existants de protection des personnes exilées qu'il s'agisse des campements comme celui de la Feyssine ou des squats à Villeurbanne qui se déplacent au fur et à mesure des expulsions, les mobilisations se sont intensifiées.

Plusieurs mobilisations permettent alors d'éclairer la compréhension de ce phénomène émotionnel d'implication citoyenne à Villeurbanne. Tout d'abord, la situation précaire de l'enfant étranger scolarisé à l'école est devenue la porte d'entrée d'une mobilisation particulière. Touché·e·s par la situation de familles sans logement dont les enfants sont scolarisés, de nombreux parents d'élèves, enseignant·e·s et personnels des écoles maternelles ou primaires se regroupent dans le « collectif jamais sans toit ». Le collectif rassemble des personnes avec différents profils : parents d'élèves, enseignant·e·s – engagé·e·s politiquement le cas échéant – parents d'élèves travaillant dans le social, parents d'élèves engagés dans une paroisse, mais aussi personne retraitée ou riveraine. Organisé à l'échelle du Rhône, il est lui-même composé de plusieurs petits collectifs informels qui se sont établis autour des écoles de leurs enfants, de leur quartier. Plusieurs écoles sont concernées. Ces mobilisations sont portées

³⁵⁴ L'association C.L.A.S.S.E.S (Collectif Lyonnais pour l'Accès à la Scolarisation et le Soutien des Enfants des Squats) lutte pour la scolarisation des enfants de familles sans logement.

³⁵⁵ L'association Solidarité Espérance d'inspiration catholique soutient les réseaux de proximité qui viennent en aide aux populations en situation de précarité ; elle est notamment portée par la Paroisse Résurrection Sainte-Famille.

³⁵⁶ Association pour le Développement Local Villeurbannais pour l'accompagnement entrepreneurial

³⁵⁷ L'Association Villeurbannaise pour le Droit au Logement effectue des permanences de droit au logement opposable (DALO).

³⁵⁸ Agir Tous pour la Dignité (ATD) quart monde qui agit sur le terrain avec les habitant·e·s en proposant des activités pour favoriser la cohésion sociale.

³⁵⁹ L'association Art et Développement propose aux enfants de participer à des ateliers de création.

³⁶⁰ Centre culturel Œcuménique, ce laboratoire d'innovations sociales et culturelles était présent en tant que voisin, organisateur de soirée et créateurs de liens sociaux.

par des nouveaux et nouvelles entrepreneur·se·s politiques³⁶¹ inhabituel·le·s puisque ces personnes n'ont jusque-là pas été impliquées dans de tels mouvements sociaux. Certaines écoles sont plus mobilisées que d'autres – c'est notamment le cas de celles qui ont mis en place le dispositif UPE2A³⁶², mais pas seulement³⁶³. En 2018, d'après le recensement établi par ces collectifs et associations de terrain, il s'agissait d'environ 800 enfants repérés à la rue à l'échelle de Lyon. Très présents sur les réseaux sociaux et dans les médias avec des interviews réguliers sur les chaînes TV locales³⁶⁴, l'ensemble de ces acteurs et actrices contribue à la médiatisation de la défaillance des pouvoirs publics dans la prise en charge des situations sociales précaires de familles à la rue. Il·elle·s font de cette façon émerger le problème public des familles étrangères sans logement dans l'agenda médiatique à travers la construction de la figure des parents et enfants vulnérables. Surtout, dans ces situations d'urgence sociale, ce sont les enfants qui sont visibilisés comme étant en danger. C'est bien cette image de l'enfant, « camarade de mes petits enfants », « copain de nos enfants »³⁶⁵ qui va susciter de l'indignation et amorcer une mobilisation collective. La spécificité du traitement médiatique réservé à ces personnes étrangères est toutefois marquante : leur légitimité à séjourner en France est indissociable de leur parentalité d'enfants scolarisés. Les autres raisons pour lesquelles il·elle·s pourraient être autorisé·e·s à demeurer sur le territoire sont très souvent occultées dans les plaidoyers relayés. La construction d'une figure particulière, dont la légitimité repose sur celle de l'enfant, renvoie au modèle républicain français de l'école par lequel l'enfant peut s'intégrer.

Il en va ainsi pour d'autres situations jugées alarmantes de campements et installations précaires au sein desquelles le même processus d'adhésion apparaît autour de la figure vulnérable

³⁶¹ LASCOUMES P. et LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, France, Armand Colin, DL 2012, 2012.

³⁶² A propos d'UPE2A : Unité Pédagogique pour Élèves Allophones Arrivants.

³⁶³ Parmi elles, les écoles Jean-Zay et Anatole France.

³⁶⁴ Interviews BFM TV Lyon « Nouvelles occupations pour l'association Jamais Sans Toit, 8 enfants mis à l'abri » Mars 2020 <https://www.bfmtv.com/mediaplayer/video/lyon-nouvelles-occupations-pour-l-association-jamais-sans-toit-8-enfants-mis-a-l-abri-1229016.html>, Articles de presse locale relatant les mobilisations : <https://www.leprogres.fr/encadres/2018/10/05/villeurbanne-les-collectifs-jamais-sans-toit-multiplient-les-actions>; <https://www.leprogres.fr/rhone-69-edition-villeurbanne-et-caluire/2019/11/15/une-nouvelle-action-pour-le-collectif-jamais-sans-toit-du-groupe-scolaire-berthelot>; <https://www.leprogres.fr/edition-lyon-villeurbanne/2020/01/15/le-collectif-jamais-sans-toit-mobilise-pour-les-enfants-et-familles-a-la-rue> ; <https://www.leprogres.fr/rhone-69-edition-villeurbanne-et-caluire/2018/03/20/jamais-sans-toit-l-ecole-jean-zay-a-villeurbanne-occupee-pour-la-nuit>; https://www.liberation.fr/france/2019/11/21/des-parents-et-des-enfants-sans-domicile-heberges-dans-des-ecoles-a-lyon_1764753 (consultés le 27 mars 2020)

³⁶⁵ Issus des entretiens de personnes engagées dans le collectif JST à Villeurbanne.

accordée aux familles et à leurs enfants, comme ce fut le cas dans l'évacuation de l'esplanade Mandela où le collectif « agir migrant » s'est mobilisé en faveur de familles pour trouver une solution de logement³⁶⁶. Par ailleurs, début novembre 2018, de jeunes personnes primo-arrivantes tout juste débarquées sur le parvis de la gare Part Dieu, en demande d'asile et dont des mineures, sont dans l'attente d'une prise en charge par la Métropole du Grand Lyon, celle-ci ayant la compétence de la prise en charge des Mineurs Non Accompagnés. Des collectifs d'étudiant·e·s militant·e·s alors impliqué·e·s dans les luttes sociales à l'Université, décident d'occuper un amphithéâtre dans l'objectif de répondre à une nécessité vitale « pour qu'avant tout, les migrants puissent dormir au chaud » selon un étudiant mobilisé. Cet amphithéâtre est devenu un « lieu de vie » et « un toit pour les expulsé·e·s de la Part-Dieu » poursuit-il. La suite de cette mobilisation sera orientée vers le territoire de Villeurbanne.

Au travers de leurs stratégies, les citoyen·ne·s mobilisées convoquent une forme de misérabilisme qui relève donc principalement de ce que Luc Boltanski appelle la « souffrance à distance »³⁶⁷ visant à provoquer à la fois une indignation mais aussi une injonction à agir. Par l'argument de la pitié, il est tenté de délivrer une parole qui navigue entre la préoccupation égoïste humanitaire et l'engagement politique d'agir, instaurant le plus souvent une dissemblance entre le (télé)spectateur et la personne considérée comme victime.

Les émotions sont donc des vecteurs dans l'initiative et la conduite des mobilisations et des revendications permettant de passer de l'indignation morale à la formulation d'enjeux politiques sur l'accueil. Elles révèlent, en tout état de cause, les représentations des acteurs et actrices. L'émotion est donc aussi susceptible de faire l'objet de partage, et en ce sens, elle traduit les modalités de perception des individus sur l'émergence des espaces conflictuels du droit. Ces derniers sont d'ailleurs révélés par la mise en place d'action stratégiques du droit par des citoyen·ne·s impliqué·e·s aux côtés des personnes exilées.

³⁶⁶ Entretien avec un membre de la coordination urgence migrants dont Agir Migrant fait partie, Juin 2018.

³⁶⁷ BOLTANSKI L., *La souffrance à distance, morale humanitaire, médias et politiques*, Métailié, 1993, 288 p.

3- Les stratégies juridiques d'actions citoyennes pour visibiliser les conditions des personnes exilées sans abris

Il s'agit ici d'évoquer l'utilisation du droit par les citoyen·ne·s comme un outil, voire une arme³⁶⁸ au service de la cause de l'accueil des personnes exilées. Dans cette optique, il convient d'appréhender le droit dans sa complexité ainsi que dans la variété de ses modes opératoires. Si les mobilisations citoyennes ont leur propre grille de lecture des circonstances à l'origine de leur implication, elles ont toutefois un cadre commun : d'un côté, le constat de l'inapplication des droits et de l'autre côté, la nécessité de transformer les cadres d'action pour les rendre effectifs. Dans une démonstration conflictuelle du droit, les citoyen·ne·s contribuent alors à faire remonter les problématiques sociales de terrain et à les formuler en termes de problèmes publics. Pour ce faire, leurs mobilisations s'inscrivent dans les espaces publics (a) ainsi que dans l'espace judiciaire (b).

a. Les occupations de l'espace public

Les occupations de l'espace public constituent un jeu croisé entre le droit et le politique. D'un côté, le droit a été pensé par les gouvernants dans le domaine des migrations comme un instrument institutionnel de légitimation politique. Il sert à justifier par exemple des politiques de rejet mais aussi à structurer des espaces d'action en posant les conditions légitimes d'intervention c'est-à-dire les règles, les régimes juridiques, la répartition des compétences. De l'autre côté, au travers de différents mouvements sociaux, la société civile réinvestit du pouvoir politique au-delà des espaces qui lui sont dédiés comme les urnes³⁶⁹. De cette façon, des personnes exilées ainsi que des citoyen·ne·s se mobilisent au-delà des espaces « juridiques ». *Les droits* sont dès lors mobilisés comme des ressources au service des personnes exilées. La société civile participe ainsi à la garantie de ces droits et libertés fondamentales face à la défaillance de l'État dans son rôle de protection des personnes venues chercher refuge. Aborder

³⁶⁸ ISRAËL L., *L'arme du droit*, Presses de Sciences Po, 2009, 142 p.

³⁶⁹ C'est ce qu'analyse ARNAUD A-J dans sa vision du « droit en contexte » en expliquant qu'à travers la multiplication des mouvements sociaux autour de l'environnement, la société civile joue un rôle important dans l'évolution du droit : ARNAUD A-J, « Regards croisés sur la notion de droit en contexte », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 70, vol. 1, 2013, pp. 45-53.

la mobilisation citoyenne – qu’elle soit individuelle ou collective – c’est donc rendre visible ces individus situés hors des sphères du pouvoir officiel, comme de véritables acteurs et actrices du système politique ainsi que le mettait déjà en lumière Alexis De Tocqueville³⁷⁰.

Tel est alors le cas des mobilisations de solidarité de différents espaces qui visibilisent tout un ensemble de questions sociales liées à la situation des familles sans-abri, des campements, des squats et autres bidonvilles, etc. que les collectifs citoyens dénoncent par leur intermédiaire. Les soutiens sont multiformes. Plusieurs modes d’engagements existent. Ils dépendent de la composition des collectifs citoyens et des valeurs qu’ils soutiennent, du rapport de force ou du dialogue qu’ils souhaitent instaurer avec les pouvoirs publics locaux. Articulés les uns aux autres, bien qu’ils aient leur propre calendrier et qu’ils interviennent de façon différente et parfois de manière contradictoire, ils portent pour autant des revendications communes d’agir contre l’inaction des pouvoirs publics et pour la reconnaissance de la présence des personnes ainsi que de leurs droits.

En effet, les occupations recouvrent une dimension stratégique de l’usage du droit. Les occupant·e·s vont cibler des bâtiments vacants sur le domaine privé ou public des personnes publiques en particulier, déployant des logiques spatiales du droit pour interpeller et sensibiliser les pouvoirs publics locaux. Les personnes exilées revendiquent des droits et mettent en lumière la conflictualité du droit par leurs usages sociaux de l’espace public. Si ces pratiques « d’occupation sans droit ni titre », selon la définition juridique sont illégales du point de vue du droit positif, les usages n’en sont pas moins légitimes pour ces acteur·rice·s. Ces derniers le sont à travers les expériences de solidarité et d’entraide existant pour protéger les personnes en situation de précarité. De plus, le rapport qu’entretient l’État avec les bénéficiaires étranger·e·s dans ses pratiques administratives, est révélateur de ce que Nicolas Fischer et Alexis Spire

³⁷⁰ L’ouvrage de Tocqueville reste influent sur la vision actuelle de la société civile en ce qu’il exprime les vertus du/ de la citoyen·ne dans la défense des libertés individuelles contre la centralisation du pouvoir. Tocqueville met en exergue l’aboutissement de la liberté associative permettant d’élaborer des transformations sociales. V. sur ce point TOCQUEVILLE A., de, *De la démocratie en Amérique*, Tomes 1 et 2, Robert Lafont, 1986 ; La notion de société civile reste néanmoins contingente. Elle est aussi décortiquée avec nuance et précaution permettant de dire qu’il est nécessaire d’un point de vue scientifique de l’appréhender du côté des usages et images des acteurs et actrices qui la mobilisent ainsi que des effets concrets qu’elle induit au fil du temps et des enjeux sociaux. V. sur ce point : PIROTTE G., *La notion de société civile*, La découverte, coll. Repères, 2018, 128 p.

qualifient comme la « gestion des illégalismes »³⁷¹. Cette dernière attribue un traitement particulier aux individus considérés comme marginaux et à risques pour lesquels les droits ont été volontairement suspendus par l'État choisissant plutôt de déployer un arsenal policier spécifique tenant à l'exercice de sa force légitime. La différenciation qui en résulte correspond à la domination d'une catégorie d'individus sur une autre. La gestion des illégalismes ne concerne donc plus seulement la sphère judiciaire comme l'avait étudié Foucault³⁷², mais aussi le champ bureaucratique comme c'est le cas dans les préfetures pour le service immigration. Les illégalismes sont aussi construits dans un rapport relationnel entre les populations exilées contrôlées et les autorités publiques. Dès lors, des acteurs et actrices citoyen·ne·s interviennent aussi et c'est ainsi que se dégage un autre espace conflictuel du droit : « [les acteurs] peuvent contribuer à brouiller la frontière entre légal et illégal, notamment par le biais d'actions politiques : les structures associatives qui se portent aux côtés des catégories exposées au contrôle de l'État savent ainsi alterner entre pratique de l'illégalisme et recours au droit. A défaut de pouvoir faire entendre leurs revendications au sein du champ politique, les organisations des "sans" ont par exemple choisi de privilégier les actions spectaculaires et illégales pour dénoncer les carences dans l'application du droit : réquisitions de logement vide, [occupations d'école], etc. »³⁷³, même si, dans le même temps, il en résulte un sentiment d'incertitude et de risques quant à ces lieux ambigus : entre un dedans et un dehors, entre refuge et instabilité pour les première·e·s concerné·e·s. Néanmoins, face à une menace continue d'expulsion et un statut différentiel assigné, les soutiens continuent de déployer des stratégies de contournement, en occupant des logements vacants pour mettre à l'abri, tout en faisant pression sur les pouvoirs publics.

Ces espaces de mobilisations sont également des solutions de repli faute d'alternatives d'hébergement. Ces hébergements interstitiels³⁷⁴, en marge de l'action publique, permettent aux

³⁷¹ FISCHER N., et SPIRE A., « L'État face aux illégalismes », *Politix*, vol. 22, n° 87/2009, p. 7-20.

³⁷² Dans les travaux de Foucault conduits dans les prisons, une gestion différentielle des condamnations pénales est constatée selon les classes sociales. La délinquance est notamment plus fréquente pour les classes sociales populaires. V. plus loin : FOUCAULT M., « Enquête sur les prisons : brisons les barreaux du silence » dans *Dits et écrits* (1954-1975), Quarto Gallimard, 2001, t. 2, p. 1047.

³⁷³ FISCHER N., et SPIRE A., *op.cit.* p. 19.

³⁷⁴ Ces lieux sont à la fois situés dans des espaces relégués, cachés, des lieux concentrent des situations économiques et sociales précaires ; Ils constituent aussi des espaces de transition durant un long temps d'attente

personnes en situation administrative précaire d'être hébergées dès lors qu'aucune prise en charge institutionnelle ne leur est proposée. Ils sont révélateurs de la carence instituée dans la mise en œuvre du droit à l'hébergement dans l'agglomération lyonnaise et à Villeurbanne en particulier. Par la barrière des représentations rapportées à des idéologies politiques : anarchistes, libertaires, altermondialistes ou des images stigmatisantes de pauvreté, saleté, etc., ces lieux sont parfois occultés alors qu'ils représentent avant tout des lieux de libertés et d'abri. Loin d'être satisfaisants, ils pallient la défaillance d'un système d'accueil en étant un simple lieu de refuge, de quoi se sentir à l'abri malgré les menaces d'expulsion et des autres outils juridiques de dissuasion qui repoussent plus loin le problème vers d'autres frontières : celles de la Ville, dans l'incarnation d'un jeu séculaire de renvois de compétences des acteurs publics, qui deviennent alors inactives (parce qu'inactivées). Dans un système assistanciel complexe, l'État demande l'implication des collectivités et ces dernières sont en attente de voir l'État prendre ses responsabilités dans le déploiement de nouvelles places d'hébergement. Dans cette expectative, les hébergements alternatifs deviennent en outre des lieux révélateurs des tensions entre illégalité des situations produites par le droit, politiques publiques nationales elles-mêmes³⁷⁵, et les recours à la débrouille des personnes comme actrices de leurs vies marginalisées³⁷⁶. C'est particulièrement le cas pour le squat, où les habitant·e·s peuvent entrer dans une démarche de résistance³⁷⁷ pour revendiquer le droit principal d'être logé·e·s.

Deux lieux de mobilisations sont alors caractéristiques de ces occupations de l'espace public à Villeurbanne mettant en tension les usages du droit et visibilisant la carence instituée de l'hébergement. Ces expériences d'illégalismes font l'objet de configurations différentes et révèlent les accommodements et ajustements des acteurs publics locaux en réaction à ces

entre l'arrivée sur le territoire et une possible régulation de la situation administrative des personnes exilées. V. plus loin : TISATO, D. « Le temps interstitiel des demandeurs d'asile. Stratégies de contre-pouvoir et réappropriation partielle d'une temporalité imposée », *Migrations Société*, vol. 168, n° 2, 2017, pp. 119-135 ; ROUAY-LAMBERT, S. « Aux marges, dans la ville », *Transversalités*, vol. 134, n° 3, 2015, pp. 29-48.

³⁷⁵ Les personnes exilées sont à l'intersection de plusieurs politiques publiques : politique d'immigration, politique publique de l'hébergement et l'accès au logement, politiques d'action sociale.

³⁷⁶ Qualifiées également d'expériences d'illégalité : BOUILLON F., « Des migrants et des squats : précarités et résistances aux marges de la ville », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n° 2, 2003, p. 3.

³⁷⁷ BOUILLON F., « Le squat, un lieu de résistance », *Le Monde diplomatique*, 2005, n° 619

GATELIER K., Pour une anthropologie de la citoyenneté à partir des luttes sociales des exilés, une citoyenneté en actes à l'échelle d'une ville, Modus Operandi, Grenoble, 2017 cf. http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-1105_fr.html

occupations. Ainsi, après l'occupation de l'amphithéâtre³⁷⁸ illustrant également l'inaction des pouvoirs publics par une « ingouvernabilité » latente visible au travers d'un laisser-faire et de la difficulté à entrer en dialogue, des étudiant·e·s décident de faire pression afin que soit trouvée une solution durable. Parallèlement, compte tenu de l'absence de réponse de la part des pouvoirs publics, les étudiant·e·s et soutiens mobilisés cherchent une solution davantage pérenne : l'idée d'un squat apparaît. L'inaction des pouvoirs publics compétents dans la prise en charge de ces publics est révélée par les mots de la présidence de l'Université Lyon 2 qui décide dans un premier temps de ne pas évacuer l'amphithéâtre tant qu'une solution n'est pas proposée : *« L'absence de prise en charge de ces migrant.es par les institutions et organisations compétentes nous amène à devoir composer avec une situation qui n'entre en rien dans le cadre de nos missions. Nos locaux, pas plus que l'activité et l'organisation des services de l'université, ne permettent un hébergement dans de bonnes conditions. Toutefois, procéder à une réquisition de la force publique en l'absence de solution alternative pour l'accueil de ces personnes ne nous semble pas souhaitable, dans la mesure où l'occupation des locaux reste compatible avec les missions premières de l'établissement »*³⁷⁹. A la suite de plusieurs interpellations à l'adresse de la Métropole et de la Préfecture restées sans réponse, la Présidente de l'Université se tourne vers le ministre de l'Intérieur – qui n'est autre que Gérard Collomb, alors ancien maire de Lyon et encore conseiller des deux collectivités– afin que ce dernier et les pouvoirs publics compétents prennent leurs responsabilités dans la prise de décisions immédiates pour que soit proposé un logement adapté aux personnes ciblées³⁸⁰. Dans une situation complexe, sans solution pérenne trouvée, avec la pression des interlocuteur·trice·s et représentant·e·s de l'État, la Présidente de l'Université ne semble voir qu'une issue, celle qui lui a été proposée par la préfecture : loger les personnes dans un gymnase pendant dix jours, le temps que soit examinée chacune des situations et qu'une réorientation soit faite dans des

³⁷⁸ L'amphithéâtre de l'Université a été un lieu tremplin dans l'occupation villeurbannaise qui a suivi interrogeant par le même occasion la fonction du domaine public universitaire, l'université n'ayant par ailleurs par la mission de l'hébergement. Pourtant et de façon exceptionnelle, l'université devient un lieu refuge, un lieu d'organisation et de construction pour les luttes des étranger·e·s précaires.

³⁷⁹ Extraits du communiqué de la Présidente de l'Université Lyon 2, Novembre 2017

³⁸⁰ Cette mobilisation a été suivie et retracée par les journaux locaux : V. not. DEPRETZ F., « A Lyon, le mouvement d'occupation monte en puissance face au durcissement de la politique migratoire », *Bastamag*, 19 Janvier 2018, cf. <https://www.bastamag.net/A-Lyon-le-mouvement-d-occupation-monte-en-puissance-face-au-durcissement-de-la> (consulté le 10 octobre 2022) « Particulièrement symbolique dans le fief de l'actuel ministre de l'Intérieur Gérard Collomb, ce mouvement d'occupation touche plusieurs villes en France, palliant les carences de pouvoirs publics plus occupés à alimenter les rouages de la machine à expulser ».

hébergements adaptés. Elle rappelle à cet égard l'inaction de l'État : « *Je me tourne vers vous aujourd'hui pour que ces obligations et engagements se traduisent en acte [faisant référence au discours d'Emmanuel Macron à propos du traitement des sans domicile fixe au début de son quinquennat] pour que l'Université aussi puisse sereinement se concentrer sur ses missions et redevenir un lieu d'enseignement et de recherche, de débats, et de partage des savoirs, d'ouverture sur le monde, certes, mais pas d'hébergement d'urgence.* »³⁸¹. Du côté des soutiens, les négociations avec l'État et la Métropole sont également infructueuses. Les craintes se renouvellent à la suite de l'annonce du Plan froid sous-dimensionné et la menace imminente d'une expulsion. Le collectif mobilisé identifie un lieu vacant à Villeurbanne en vue de l'occuper. Il s'agit de l'ancien centre de formation du service départemental métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS). Ce lieu est donc occupé par environ 160 personnes soutenues par des militant·e·s et des collectifs de soutiens locaux. Dans le même temps, un deuxième immeuble adjacent est ouvert pour accueillir une soixantaine d'enfants et leurs parents tout juste expulsés des campements installés près de la Gare la Part Dieu, l'esplanade « Mandela ». Ainsi, depuis décembre 2017, des bénévoles militant·e·s ont occupé un bâtiment qui, quelques années auparavant, avait été réquisitionné par l'État dans le cadre du plan hivernal pour des places de CHRS alors gérées par l'Armée du Salut³⁸². Appartenant désormais à la métropole du Grand Lyon depuis le 12 novembre 2018, ce bâtiment vide depuis 2015 a en partie été déclassé du domaine public dans l'objectif de réaliser d'importants travaux pour un futur collège. Selon les lieux ciblés et les publics présents, les acteurs publics locaux vont donc mettre en œuvre des stratégies différentes moyennant des instruments juridiques choisis, que ce soient des stratégies de long terme de déclassement des bâtiments pour les vendre dans le but de transmettre le titre de propriété à d'autres acteurs, ou de moyen terme, consistant en des opérations de contrôle ou de régulation par les autorités publiques à travers des négociations pour expulser, reloger ou conventionner les squats.

³⁸¹ Lettre du 26 Novembre 2017 de la Présidente de l'Université Lumière Lyon 2 adressée au Ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb.

³⁸² Communiqué de presse Plan froid 2014/2015 : dispositif d'hébergement cf. <http://www.rhone.gouv.fr/content/download/16710/94681/file/Dossier%20de%20com%202014-2015%20conf%20presse%202.pdf> (consulté le 10 octobre 2022) ; et dans la presse locale : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/2014/10/21/lyon-presentation-du-plan-grand-froid-20142015-dans-le-rhone-575560.html> (consulté le 10 octobre 2022).

Dans le même temps, un second terrain de mobilisation apparaît autour des écoles publiques. Ces dernières, par leur occupation, deviennent des espaces de revendications et de manifestations. A la suite de situations considérées comme d'urgence sociale, les parents d'élève repèrent une première famille sans-abri. Après avoir alerté les pouvoirs publics à propos de situations sociales critiques et constaté ce qu'ils qualifient d'« inaction » des services sociaux concernés, alors même que les familles ciblées ont toujours un droit à l'hébergement, le collectif décide d'agir et de trouver d'autres solutions. Dans les cas que le collectif juge « d'urgence »³⁸³ c'est-à-dire en « période de froid » et/ou dans « des situations de santé précaire »,³⁸⁴ il décide de les « mettre à l'abri dans l'immédiat pour les protéger »³⁸⁵. Ce sont souvent « des familles avec des enfants de maternelle qui dorment dehors, dans des parcs, des buissons (...) »³⁸⁶. Par ce biais-là, les collectifs construisent leurs stratégies : « on alerte les pouvoirs publics, on les oblige à prendre conscience de l'urgence de ces situations et on demande à l'État d'appliquer sa propre loi c'est-à-dire fournir un hébergement à ces personnes qui en ont le droit ».³⁸⁷ Concrètement, la dernière opération stratégique des acteur·rice·s citoyen·ne·s consiste alors, une fois les cours de la journée terminés, avec le soutien du personnel enseignant ou technicien présent sur les lieux, les individus mobilisés investissent les salles de classe et « mettent à l'abri »³⁸⁸ les familles pour dormir. Si l'intrusion dans un établissement scolaire est illégale dès lors que « la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement [sont troublés].»³⁸⁹, ces usages inhabituels se déroulant en dehors des temps scolaires, la jurisprudence n'existe pas encore. Considérées toutefois en marge de la légalité, ces occupations mettent en évidence des espaces conflictuels du droit, c'est-à-dire, ici, un point de tension entre le droit domanial et le droit des libertés dont Philippe Yolka notait la récurrence contemporaine à propos de nombreux débats

³⁸³ Issus des entretiens de personnes engagées dans le collectif JST dans les écoles à Villeurbanne, Mai 2018.

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ Allocution de Nicolas Bonnier, membre du collectif jamais sans toit.

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ Il s'agit d'une réappropriation par les citoyen·ne·s d'un terme dévoyé par les pouvoirs publics autour d'une solution provisoire, précaire, et parfois violente. Les opérations de « mise à l'abri » apparaissent parfois comme des évacuations forcées.

³⁸⁹ En effet, depuis la loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 a incriminé à l'article 431-22 du Code pénal les intrusions illégales dans les établissements scolaires commises « dans le but de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement », alors que les intrusions commises dans un autre objectif constituent depuis 1996 une contravention de 5^e classe (art. R. 645-12 c. pén.). Cette disposition, qui a permis en mai 2018 le placement en garde à vue de certains adolescents occupant le lycée Arago à Paris, ne concerne pas les établissements de l'enseignement supérieur (Crim. 11 déc. 2012, n° 11-84.304, à propos de l'ENS de Lyon, D. 2013. 15, et 2713, obs. G. Roujou de Boubée).

sociétaux, et en particulier ce débat relatif aux combats pour le droit au logement³⁹⁰. S'il s'agit d'utilisations non-conformes à l'affectation des écoles, bien que cela ait été admis à une autre époque, l'école ayant pu faire l'objet d'utilisations exceptionnelles qui ne correspondaient pas à son affectation dès lors que celles-ci n'occasionnaient pas de gênes au fonctionnement normal des temps scolaires. Il s'agissait alors de l'accueil dans les locaux des écoles communales pour le cantonnement provisoire ou les logements des troupes³⁹¹. Ces interpellations citoyennes permettent donc de créer de l'intermédiation et d'entamer des négociations avec les acteurs publics locaux conduisant alors à dépasser le conflit juridique autour de l'occupation sans titre, et de rechercher, par ailleurs, des solutions correctrices pour pallier le non-recours au droit à l'hébergement³⁹² des personnes auprès des premières interlocutrices, les communes, directement confrontées.

C'est le choix de la réappropriation de l'école comme un espace public qui est aussi visé. Accessible à tout·e·s, il permet de visibiliser la problématique du droit au logement des personnes exilées par les soutiens qui les accompagnent. Selon la conception défendue par Habermas³⁹³, il est, au surplus, un lieu qui va ouvrir le débat. Considérée comme « protégée », l'école est associée à un espace « républicain »³⁹⁴ porteur de valeurs, celles-là mêmes qui sont élevées au fronton de l'établissement³⁹⁵ et ramènent aux exigences de la puissance publique. En effet, pour les bénévoles militant·e·s, le fait de cibler un tel bâtiment public renvoie de façon plus générale à la responsabilité de la puissance publique dans la protection des droits des plus vulnérables, plus particulièrement des parents nouvellement arrivés et leurs enfants dépourvus d'un droit à l'hébergement effectif. Par exemple, les collectifs de soutien répètent à plusieurs reprises dans les entretiens, qu'à travers ces occupations, ils mettent les pouvoirs publics face à leurs responsabilités : « *On nous a posé la question : pourquoi vous ne les prenez pas chez*

³⁹⁰ YOLKA P., « Liberté, domanialité et propriétés publiques », *RDLF*, 2017, chron. n° 02 et YOLKA P., « Domanialité publique *Vs.* droit au logement », *RDLF*, 2020, chron. n° 07.

³⁹¹ Circulaires du 3 mai 1893 et du 10 octobre 1908 : accueil dans les locaux des écoles communales pour le cantonnement provisoire ou les logements des troupes

³⁹² Par non-acceptation.

³⁹³ HABERMAS J., *L'espace public archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1993, 324 p.

³⁹⁴ Ce paradigme fait toutefois l'objet de critiques, il surinvestit et instrumentalise un imaginaire collectif d'une prétendue nation à des fins politiques sans prendre en compte la mesure des passages historiques discontinus

³⁹⁵ Articles L.111-1-1 du Code de l'Éducation.

vous ? Il ne s'agit pas de charité privée. C'est un problème public, ça doit se dérouler sur un lieu public. »³⁹⁶. En outre, l'école peut être perçue comme un vecteur d'émancipation pour les populations concernées et un moyen de donner des gages de leur inclusion dans la société en vue de dépasser les frontières sociales qui les mettent à l'écart³⁹⁷. L'école est à cet égard l'une des institutions les plus ouvertes et ce depuis que la scolarisation est de caractère universel avec la loi qui rend l'enseignement primaire obligatoire dite loi de « Jules Ferry » du 29 mars 1882³⁹⁸ pour tout enfant français ou étranger, entre trois et seize ans³⁹⁹. De plus, depuis la circulaire n°2012-141 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés, l'école, au-delà de cette ambition d'intégration sociale et culturelle, « *doit aussi être vécue comme un lieu de sécurité par ces enfants et leurs familles souvent fragilisés par les changements de leur situation personnelle* ». Elle porte un but de « *protection de publics scolaires pouvant être considérés comme défavorisés* »⁴⁰⁰. Pour toutes ces raisons, l'école qui, dans sa catégorisation juridique, est un bien affecté à un service public – en l'occurrence le service public de l'enseignement –, dont le bâtiment est géré par la commune,⁴⁰¹ devient en réalité, un espace public qui fait sens pour interpeller les pouvoirs publics locaux.

Les campements sont aussi des espaces d'occupation illicites qui amènent à des négociations avec les pouvoirs locaux. Comme ce fut le cas au début des années 1920, lorsque les premières populations étrangères arrivèrent pour travailler dans les usines et industries, elles ne trouvèrent pas les conditions matérielles pour se loger et vinrent à construire ce qui fût considéré comme les premiers bidonvilles de Villeurbanne : des « zones de baraques »⁴⁰². Plus tard, dans les années 1950, c'est au sein du parc de la Feyssine – isolé en périphérie, dans ce « chaâba ou

³⁹⁶ Extrait d'une rencontre publique « café engagé : un toit c'est un droit » avec la coordination des collectifs Jamais Sans Toit au Rize, centre culturel municipal de Villeurbanne, Septembre 2019.

³⁹⁷ POTOT, S., « Accueillir des enfants dits « roms roumains » dans l'école républicaine. Le système éducatif français face à la catégorisation socioculturelle », *Agora débats/jeunesses*, vol. 84, n° 1, 2020, pp. 53-66.

³⁹⁸ Loi-du 28 mars 1882, article 4, Journal Officiel du 29 mars 1882.

³⁹⁹ Article L131-1 du Code de l'Éducation.

⁴⁰⁰ Circulaire n° 2012-141 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés.

⁴⁰¹ Article L 212-4 du Code de l'Éducation.

⁴⁰² DE OCHIANDANO J.-L., « Les baraques, premiers bidonvilles de Villeurbanne (1920-1940) », *Encyclopédie du Rize* +, consultation : http://lerizeplus.villeurbanne.fr/arkotheque/client/am_lerize/encyclopedie/fiche.php?ref=140

patelin lointain »⁴⁰³, – qu’un bidonville fût construit pour abriter des familles immigrées algériennes⁴⁰⁴, laissant place au fil du temps à d’autres installations plus précaires les unes que les autres, du plus récent « bidonville de la Feyssine » aux campements « sauvages » qui se succédèrent. Particulièrement étendu, le campement de l’est lyonnais observé lors de l’enquête est installé sur trois communes contigües : Vaulx-en Velin, Saint-Priest et Villeurbanne, générant des difficultés de gestion et de renvois constants de responsabilités entre les trois communes. Ce campement comprend environ 200 personnes, dont une vingtaine se situe sur les terrains publics de la Feyssine, à Villeurbanne. Le comité Feyssine⁴⁰⁵, bien identifié des pouvoirs publics, interpelle régulièrement sur le fait que ce bidonville se maintient dans des conditions de vie indignes et insalubres même si les familles ont réussi à créer leur espace comme un « maintien de soi »⁴⁰⁶ désignant pour Florence Bouillon cette quête d’équilibre entre l’intégration du collectif liée à l’organisation d’un squat et le subjectif, la préservation des intérêts personnels et familiaux. Le comité se positionne en faveur de la fermeture du bidonville avec des mesures d’insertion sociale. Bien que le droit de propriété prime souvent sur les droits fondamentaux, et que la régularisation des occupations n’ait jamais fait l’objet de discussion, l’engagement des soutiens associatifs permet de développer un contre-pouvoir pour orienter autant que faire se peut, les pouvoirs publics locaux dans des solutions alternatives de sortie à l’expulsion.

Par conséquent, les citoyen·ne·s contribuent à travers l’investissement de ces espaces non seulement à pallier la défaillance de l’hébergement en participant concrètement à la mise à l’abri des personnes exilées, mais surtout à interpeller les pouvoirs publics locaux. En effet, ces mouvements sociaux citoyens ne se limitent plus à la seule protestation, mais tentent d’agir sur les rouages de l’action publique, en revendiquant une politique effective des droits⁴⁰⁷, et en

⁴⁰³ CHAZALET M., BELLAHA S., « Bidonville du Chaâba (1954-1968) », *Encyclopédie du Rize* +, consultation : http://lerizeplus.villeurbanne.fr/arkotheque/client/am_lerize/encyclopedia/fiche.php?ref=55; Voir aussi CHAVANON O., et BLANC F., film documentaire, Baraques, Villages nègres et bidonvilles, 2018.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ Pour rappel, ce comité est constitué de plusieurs associations locales qui accompagnent les personnes du campement dans la scolarisation, l’insertion sociale ou l’accès aux droits.

⁴⁰⁶ BOUILLON F., *Les mondes du squat : anthropologie d’un habitat précaire*. Paris, Presses universitaires de France, 2009, p. 13.

⁴⁰⁷ BAUDOT P-Y., et REVILLARD A., « Entre mobilisations et institutions : Les politiques des droits dans l’action publique », *Gouvernement Action Publique*, vol.3, n°4, 2014, pp. 9-33.

travaillant à la restructuration de l'espace démocratique par celles et ceux qui sont souvent invisibilisé·e·s et parfois considéré·e·s comme passif·ve·s. De cette manière, les actions collectives et les soutiens qui s'organisent autour des personnes exilées précaires se font au nom de leurs droits fondamentaux. Elles s'inscrivent d'abord dans une problématique d'accès au logement, rejoignant de façon connexe les autres questions sociales des conditions dégradantes de vie des personnes exilées liées à leur précarisation administrative : absence de travail, rupture dans l'accès aux soins, etc. Elles contrent la logique déshumanisante⁴⁰⁸ d'une politique basée sur des enjeux de répression et de contrôle. Cette approche s'appuie, dès lors, sur un décentrement du droit positif à une vision plus étendue « des droits » comme résultats de leur conscientisation, d'organisation et d'action pour les défendre ainsi que le défend notamment Martha Minow dans ce qu'elle exprime de façon extensive « des droits » comme « formulation de revendications [...] que les personnes utilisent pour chercher à convaincre les autres (et elles-mêmes) de la manière dont ils devraient être traités et de ce qui devrait leur être accordé »⁴⁰⁹.

Ainsi, les citoyen·ne·s travaillent à l'identification « des droits à » et à pousser à leur mise en œuvre réelle, c'est-à-dire sur le plan de la réalisation des droits. Dans ce travail continu et malléable du droit, la plupart des mobilisations citoyennes analysées ici visent, en réalité, l'égalité pour toutes celles et ceux souvent qualifié·e·s d'individus « sans droits » par les pouvoirs publics, invisibilisés au point de cristalliser la frontière symbolique qui procède à la mise à l'écart des étrangè·re·s. Ces acteurs et actrices citoyen·ne·s rappellent inlassablement que pour tout humain il y a « le droit d'avoir des droits »⁴¹⁰. Faisant référence à des droits subjectifs formulés à l'égard d'un public spécifique, étranger : droit au logement, droit à la santé, droit au travail, droit à l'éducation. Les mobilisations citoyennes s'appuient alors sur le

⁴⁰⁸ DELMAS-MARTY M., *Le Relatif et l'universel. Les forces imaginantes du droit*, 1, Éditions du Seuil, Paris, 2004, p. 72.

⁴⁰⁹ MINOW M., « Interpreting rights: an essay for Robert Cover », *The Yale Law Journal*, vol.8, n°96, 1987, p. 1866- 1867

⁴¹⁰ ARENDT H., *Les origines du totalitarisme*, vol. 2 *L'impérialisme*, trad. de l'angl. par Martine Leiris, Paris, Fayard, 1982 (*The Origins of Totalitarianism*, New York, Harcourt/Brace, 1951), 348 p.

droit comme « des ressources politiques de valeur incertaine »⁴¹¹ dont l'effectivité est un combat permanent pour « modifier le cours de l'action publique »⁴¹².

Dans ce rapport de subjectivisation des droits, c'est à dire en inversant l'ordre juridique qui impose des situations de précarité, les personnes choisissent donc de revendiquer la garantie de leurs droits fondamentaux. Les personnes exilées ainsi que leurs soutiens vont légitimer l'usage d'un répertoire d'actions plurielles jouant avec les frontières de la légalité considérées parfois comme illégalistes⁴¹³ en occupant des bâtiments et visibilisant la lutte politique pour les droits des personnes exilées. Si ces lieux représentent les habitats précaires des personnes exilées, souvent appréhendés par les institutions comme des zones de non droit, marginalisées, reléguées dans les interstices de la Ville, l'usage social des occupations d'espaces publics crée une situation dans laquelle peut s'effectuer la conversion des réalités macro au droit, où se réalise l'appropriation dans le champ juridique de telle ou telle forme de régularité sociale où se rencontrent alors le domaine de la légalité et l'empire des faits⁴¹⁴. Par conséquent, les problématiques sociales des personnes exilées à la rue deviennent des sujets d'attention et un enjeu politique local.

Face aux opérations d'évacuation, de mise à l'abri, et du sous-dimensionnement récurrent des dispositifs d'hébergement, les collectifs citoyens, malgré leur hétérogénéité, formulent une critique sociale commune contre la perpétuation du « cycle du non-accueil »⁴¹⁵. Comme dans d'autres Villes, les politiques publiques mises en œuvre à Villeurbanne, vis-à-vis des personnes exilées à la rue oscillent entre une gestion sécuritaire des campements avec des temps

⁴¹¹ SCHEINGOLD S.A., *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1974, p. 83 et s.

⁴¹² *Ibid.*, p. 131 et s.

⁴¹³ Étudié dans la sociologie des mobilisations, le droit recouvre plusieurs usages sociaux : instrument contestataire, système de coercition. Ici, les opérations dites « illégalistes » font référence au jeu que les personnes mobilisées réalisent avec les frontières de la légalité : occupations de lieux publics, réquisition de bâtiments, etc. V. pour approfondir : MOUCHARD D. « Une ressource ambivalente : les usages du répertoire juridique par les mouvements de « sans » », *Mouvements*, n° 29-4, 2003, pp. 55-59.

⁴¹⁴ ASSIER-ANDRIEU L. 1990b, Le concept d'usage dans la culture juridique. Essai d'interprétation, dans ASSIER-ANDRIEU L. (dir.), *Une France coutumière. Enquête sur les « usages locaux » et leur codification (XIXe-XXe siècles)*, Paris, CNRS, p. 190

⁴¹⁵ BABELS, *Entre accueil et rejet : ce que les villes font aux migrants*, Bibliothèques des frontières, Editions Le passager clandestin, 2018, p. 39.

d'évacuation⁴¹⁶ et des diagnostics sociaux qui suscitent de l'espoir sans avoir toujours de solution de relogement, des communications institutionnelles balbutiantes ponctuées de solutions précaires et provisoires : des nuitées d'hôtel, des mises à l'abri dans des gymnases la nuit. A cela s'ajoute, l'ensemble des pratiques administratives dissuasives exercées à l'encontre des personnes précaires nouvellement arrivées liées aux catégorisations opérées par la préfecture. Par suite, nombreux sont les parcours semés d'embûches de familles qui, au fil des évacuations et des expulsions, retrouvent leurs enfants déscolarisés, effectuent des demandes d'aides sociales à un endroit puis recommencent à un autre endroit, sont prises en charge pour l'hébergement de façon discontinue, de quelques jours en nuitées d'hôtel payées par la mairie, puis dans des places d'hébergement en foyer durant la trêve hivernale, avant d'être mises à nouveau à la rue⁴¹⁷.

Ainsi, les dispositions de l'espace public en elles-mêmes ainsi que la prise de parole sur celui-ci, reflètent donc les conflits d'usages sociaux du droit et l'appropriation qui en est faite. S'il existe une dissociation entre « l'espace public » et « des espaces publics »⁴¹⁸, c'est-à-dire une appréhension différente des usages, métaphoriques et physiques, les connexions existent aussi entre « l'espace public » issu de la vision philosophique habermassienne⁴¹⁹ et les « espaces publics » physiques tels que les biens incorporés dans le domaine public ou privé. Il a été démontré que les acteurs et actrices locaux·ales dans leurs mobilisations du droit mettent au cœur de leurs stratégies ces espaces physiques préalablement identifiés dont la responsabilité relève des autorités publiques. Les citoyen·ne·s cherchent, par conséquent, à créer de l'intermédiation pour poser un sujet de société dans le « débat public », cet autre « espace public ». Cet assemblage permet finalement de donner à « l'espace public » d'autres « fonctions

⁴¹⁶ Une rapide chronologie montre la gestion par à coup des autorités publiques et le maintien d'une stratégie portant sur la destruction des bidonvilles et squats : Le campement de la Feyssine évacué et rasé, Janvier 2016 ; Le squat Avenue Roger Salengro évacué, Mars 2016 ; campement de 150 roumains évacué à Villeurbanne, Septembre 2017 ; Squat Rue Emile Decorps Mars 2017 ; Bidonville de Croix-Luizet Mai 2017.

⁴¹⁷ Recensement d'étapes clés d'une famille exilée à la rue : observations de terrain et entretiens avec les acteurs accompagnants de famille du Collectif Jamais Sans Toit, 2018.

⁴¹⁸ Il est fait une dissociation Il est fait une dissociation entre espace public au singulier désignant « le débat public, le débat concernant les affaires publiques au sens d'affaires politiques » et « des espaces publics » « désignant un ou des espaces public(s) matériel(s) ouvert(s) et accessible(s) à tous, propice(s) aux interactions sociales » : BUI-XUAN O., *Droit et espace(s) public(s)*, LGDJ, 2013, 204 p.

⁴¹⁹ HABERMAS J., *L'espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, 1978, 324 p.

structurantes pour la ville, par leur capacité de cohésion sociale en étant des lieux d'interactions et de rencontre avec autrui, par leur capacité de cohésion spatiale en constituant la trame de la continuité urbaine. Ils permettent donc de modérer les discontinuités et fractures entre les groupes sociaux et les territoires urbains »⁴²⁰. En outre, cet « espace public » permet de prendre en compte tous les individus et pas uniquement les groupes dominants, ainsi des groupes marginalisés comme peuvent l'être les personnes exilées viennent donc s'insérer dans la sphère publique et encourager des interactions sociales⁴²¹. Ce que le philosophe Henri Lefèvre appelait par ailleurs comme « le droit à la ville »⁴²² instaurant une forme de citoyenneté urbaine à travers laquelle les acteurs et actrices mobilisé·e·s investissent l'espace public dans des visées politiques.

Au-delà des tentatives d'actions collectives directes, des stratégies de défense juridique sont aussi explorées.

b. Les tentatives de judiciarisation en demi-teinte

Face aux logiques politiques et au renvoi systématique des responsabilités entre les acteurs publics, le procédé judiciaire devient l'ultime outil de résolution des conflits pour les collectifs et citoyen·ne·s engagés auprès des personnes exilées en squat. Toutefois, celui-ci ne va pas sans poser de difficultés dans l'application limitée des droits fondamentaux des personnes exilées occupantes d'un squat. La « judiciarisation »⁴²³, faisant référence aux « sollicitations croissantes dont la justice ferait l'objet pour traiter des problèmes clefs de l'arène politique vers l'arène judiciaire »⁴²⁴, devient un phénomène récurrent pour examiner des lieux de crispation politique, où la solidarité s'organise. Les squats ou les bidonvilles deviennent en effet des

⁴²⁰ LE GOIX R., LOUDIER-MALGOUYRES C., « La production privée des espaces publics. Centres-villes fragmentés et quartiers réservés aux États-Unis », *Les annales de la recherche urbaine* 2005, n° 99, p. 33.

⁴²¹ FRASER N., « Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy » », *Social text*, vol. 25, n° 26, pp. 56-80.

⁴²² V. plus loin : DEMAZIERE, ERDI G., GALHARDO J., GAUDIN O., « 50 ans après : actualités du droit à la ville d'Henri Lefebvre », *Métropolitiques*, 2018, en ligne.

⁴²³ COMMAILLE J., et DUMOULIN L., « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la « judiciarisation » », *L'Année sociologique*, vol. 59, n° 1, 2009, pp. 63-107.

⁴²⁴ KALUZYNSKI M., *La judiciarisation de la société et du politique. Face à la judiciarisation de la société, les réponses de la Protection Juridique*, 21-22 septembre 2006, Sep 2006, Paris, France, halshs-00134738.

solutions d'ultimes ressources matérielles pour les personnes exilées sans-abri. Dès lors, le traitement judiciaire appliqué à l'occupation de ces lieux implique par ricochet, le traitement et la prise en charge de la situation des personnes exilées elles-mêmes dans le squat. Ce dernier s'avère toutefois très restrictif dans une procédure d'urgence souvent expéditive. En effet, pour les squats, depuis plusieurs décennies, le traitement judiciaire se conclut par des demandes récurrentes d'expulsions⁴²⁵, et il en va encore ainsi pour les dernières années.⁴²⁶ L'intervention du juge consiste à mettre en balance les droits, ceux du propriétaire du bien occupé d'un côté, et ceux des occupant·e·s, de l'autre côté.

En revenant sur des situations villeurbannaises de terrain, il est permis de mesurer les enjeux juridiques soulevés par ces actions en justice qui deviennent aussi des terrains propices aux revendications citoyennes pour porter la cause des personnes exilées sans-abri et tenter de voir reconnaître la protection de leurs droits. La Ville de Villeurbanne est directement informée et suit de près les procès en cours des squats qui concernent son territoire et qui font par ailleurs l'objet de négociations. Elle est, en effet, amenée à se retrouver médiatrice dans la gestion des conflits entre les habitant·e·s du squat, les propriétaires des lieux et la justice. D'un côté, les pouvoirs publics propriétaires des lieux, défendent leur droit de propriété et écartent toute responsabilité dans la protection sociale des personnes exilées. De l'autre côté, les personnes concernées revendiquent la reconnaissance de leurs droits et libertés à travers la mise en œuvre des obligations légales des pouvoirs publics.

Ainsi, les cas des expulsions de deux squats installés à Villeurbanne sont traités par des procédures en référé. Par exemple, une première tentative d'expulsion est entreprise. La Métropole du Grand Lyon lance auprès du juge administratif un référé mesure utile⁴²⁷ par le biais de son service départemental métropolitain d'incendie et de secours en vue d'expulser les occupant·e·s sans délai. Par un défaut d'urgence considérant que les locaux bien qu'ils ne soient

⁴²⁵ BOUILLON F., *les mondes du squat*, Presses Universitaires de France, 2009, p. 132

⁴²⁶ 5064 demandes d'expulsions d'un occupant sans droit ni titre dont 2686 sur le fond et 3278 référés avec 5 % de rejet des demandes relatives à l'expulsion. Ministère de la Justice-SG-SEM-SDSE, Exploitation du Répertoire Général Civil.

⁴²⁷ Article. L. 521-3 du CJA

« pas adaptés à une telle occupation »⁴²⁸, le tribunal administratif estime que les conditions climatiques actuelles ainsi que les situations difficiles dans lesquelles se retrouvent les occupant·e·s, « [restent] toutefois moindres que s'ils étaient livrés à eux-mêmes dans la rue »⁴²⁹. Il constate par ailleurs l'absence de date prévisionnelle pour la construction prévue d'un collège à la place de ce bâtiment. Cette décision du tribunal administratif permet de rendre possible le maintien du squat durant un an avant que la Métropole ne saisisse elle-même en référé le président du tribunal de grande instance de Villeurbanne afin d'obtenir une ordonnance d'expulsion des occupant·e·s, se trouvant- depuis un déclassement des bâtiments - sur son domaine privé. En amont de la procédure civile relative à l'expulsion, en lien avec les services sociaux de la Ville et de la Métropole, les services déconcentrés – la DDCCS- se sont mobilisés pour réaliser un diagnostic social afin de permettre le relogement. Ce dernier n'a néanmoins permis qu'à une trentaine de personnes d'être relogées sur deux cents habitant·e·s, deux familles en particulier avec des enfants en bas âge, en fonction des critères de vulnérabilité et des situations administratives. Face à la demande d'expulsion, les occupant·e·s contestent. Lorsque le juge statue sur l'existence d'un trouble manifestement illicite, il effectue un examen de proportionnalité afin de mettre en balance les intérêts en présence. Le caractère de l'urgence est contesté par les habitant·e·s et soutiens du squat. Il·elle·s estiment qu'il n'y a pas eu « de diligences accomplies par la Métropole », et qu'il n'y a ni urgence, ni trouble à l'ordre public au regard de l'article 56 du Code de procédure civile. Ils demandent alors la nullité de cette assignation. La métropole de son côté réplique que s'il y a « absence de démonstration des diligences accomplies »⁴³⁰, cela n'est toutefois pas sanctionnable. L'urgence selon la métropole repose sur la nécessité de voir « les lieux libres de toute occupation ». Le tribunal lui donne raison et conclut par le fait qu'une tentative de « médiation se heurte aujourd'hui à l'impossibilité d'opposer un protocole d'accord ou un procès-verbal de conciliation à des parties qui ne l'auront pas signé, alors que tous les occupant·e·s du tènement ne sont pas identifiés et que ceux qui le sont n'ont aucune qualité pour signer ou accepter pour le compte de tiers un quelconque accord »⁴³¹. Cette désignation par la catégorie juridique « sans droit ni titre » des occupant·e·s du squat laisse donc une plus grande marge de manœuvre aux autorités publiques.

⁴²⁸ TA de Lyon, juge des référés, 19 mars 2018, Service Départemental Métropolitain d'Incendie et de Secours (SDMIS) n° 1801569.

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ TI de Villeurbanne, 30 Mai 2019, n° 12-19-000001.

⁴³¹ *Ibid.*

Ces occupant·e·s ne bénéficient en effet pas d'autorisation par le biais d'un bail ou d'une convention d'occupation, qui leur permettent d'être davantage protégés. La métropole plaide donc la constitution d'un trouble manifestement illicite à son droit de propriété par une occupation sans droit, ni titre et fait alors valoir « qu'il n'est pas dans les pouvoirs du juge judiciaire de porter une atteinte grave au droit de propriété, peu important que les occupants soient demandeurs d'asile ou que les lieux occupés ne soient pas insalubres ; l'évocation par les occupants de leur état de nécessité comme de leurs difficultés personnelles est tout autant sans effet en ce qu'elle ne permet nullement d'imposer au propriétaire d'un bien une privation ou une restriction de ses droits. Enfin, seul l'État peut se voir opposer le droit au logement opposable consacré par la loi dite DALO»⁴³². Si, de fait, la métropole fait valoir que cette occupation la trouble nécessairement dans l'exercice de son droit de propriété, la marge de manœuvre à travers la notion de « manifestement » illicite est laissée à la pleine discrétion du juge. La caractérisation de ce trouble comme « manifestement illicite »⁴³³ tient à ce que ce trouble se déduise seulement de ce que les occupant·e·s n'ont aucun droit, ni aucun titre à leur opposer, ce que la Cour de cassation a eu l'occasion de réaffirmer dans un arrêt rendu par la troisième chambre civile du 21 décembre 2017⁴³⁴. En effet, dans la jurisprudence civiliste⁴³⁵, c'est le trouble illicite au droit de propriété qui concentre l'attention des juges face à l'occupation sans droit ni titre d'un immeuble appartenant à autrui. Le droit de propriété considéré comme un droit fondamental de valeur constitutionnelle⁴³⁶ placé en position centrale dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789⁴³⁷ pose les conditions d'une asymétrie

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ [Civ. 3e, 21 déc. 2017, FS-P+B+I, n° 16-25.469](#) voir plus Kebir M., « Référé : l'occupation sans droit, ni titre est un trouble manifestement illicite ! », Dalloz Actualités, 23 Janvier 2018.

⁴³⁵ Sur le fondement des articles 809 alinéa 1^{er} du Code de procédure civile, et 544 du Code civil.

⁴³⁶ Civ. 1re, 4 janv. 1995, Bull. civ. I, n° 4 ; D. 1995, Somm. 328. obs. Grimaldi ; V. également Cons. const. 16 janv. 1982, D. 1983. 169, note Hamon.

⁴³⁷ Articles 2 et 17 de la DDHC.

certaine avec le droit fondamental au logement⁴³⁸. Ce dernier ayant objectif à constitutionnelle⁴³⁹ dont le caractère décent est déterminant.⁴⁴⁰

Si le juge prend en considération la situation des personnes, celle-ci ne suffit cette fois pas à justifier le maintien en squat. La défense des habitant·e·s « invoquant successivement leur statut de demandeurs d'asile, l'existence de besoins particuliers des occupants parmi lesquels se trouvent des mineurs scolarisés, les problèmes de santé de certains occupants, l'absence de justification tenant à l'insalubrité ou la précarité du tènement et enfin l'absence de propositions de relogement/d'hébergement »⁴⁴¹ renforce l'impasse dans laquelle se retrouvent ces personnes sans réponse publique quant à leur prise en charge sociale. C'est pourtant le défi des citoyen·ne·s en soutien aux personnes exilées qui tentent de construire un argumentaire pour faire valoir, de leur côté, les forces contraignantes du principe de dignité humaine imposant aux pouvoirs publics concernés de trouver des solutions d'hébergement. Toutefois les questions de responsabilités sont évacuées quand bien même la Métropole du Grand Lyon est aussi compétente pour intervenir sur un certain nombre de points d'accès aux droits et permettre une approche socialement responsable avec des solutions de logements pérennes.

Le juge poursuit ainsi : « si les éléments apportés par les occupants du tènement sont dignes d'intérêts, ils ne suffisent pas à caractériser une disproportion de la demande d'expulsion au regard des droits qui leur sont reconnus dès lors que l'occupation est le fait de nombreuses personnes dont les situations ne sont pas identiques et qui ne justifient pas d'une situation commune telle que l'appartenance à une même minorité placée dans une situation précaire. La mesure d'expulsion est une réponse proportionnée à l'occupation illicite du tènement occupé par un groupe de personnes revendiquant un principe d'entraide et de solidarité applicable à tous sans distinction, alors que l'examen de la proportionnalité doit être réalisé concrètement compte tenu de la situation de chaque occupant ou communauté d'occupants »⁴⁴². Ainsi, parmi

⁴³⁸ Le droit au logement d'apparition plus récente, au sein de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 alors considéré comme le « droit à un habitat », a été par la suite consacré à l'article 1^{er} de la loi du 6 juillet 1989 comme un droit fondamental. Il est devenu « opposable » depuis la loi DALO du 5 mars 2007.

⁴³⁹ Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995.

⁴⁴⁰ CE 3 mai 2002, AJDA 2002. 818, note Deschamps.

⁴⁴¹ TI de Villeurbanne, *op.cit.*

⁴⁴² *Ibid.*

les occupant·e·s, certain·e·s sont dans une situation de séjour régulier. Parmi eux beaucoup sont des demandeur·se·s d'asile – non pris en charge par l'État- et auraient dû se voir proposer une solution d'hébergement en CADA. Tandis que d'autres sont dans des situations administratives plus précaires et possèdent *a minima* un droit à l'hébergement inconditionnel. Toutefois, dans la volonté sans doute, de ne pas abandonner certain·e·s d'entre eux·elles en situation de séjour irrégulière, les occupant·e·s décident d'être solidaires les un·e·s des autres. En conséquence de quoi, le juge décide de ne pas faire de distinction et de mettre chacun·e à la même enseigne, c'est-à-dire avec des droits réduits.

Ainsi, l'expulsion compromet l'accès aux droits des personnes ayant établi leur domicile dans ces bâtiments faute de prise en charge des pouvoirs publics. La Cour Européenne des Droits de l'Homme a, de plus, jugé qu'il était nécessaire que toute mesure d'expulsion soit jugée à l'aune d'un examen de proportionnalité examinant l'ensemble des droits fondamentaux en cause. Or, dans le bilan de proportionnalité effectué par le juge, l'intérêt des occupant·e·s est occulté. D'une part, aucune solution de relogement permettant de prendre en considération leur état des besoins n'est étayée, d'autre part, leur est déniée toute reconnaissance du droit relatif au domicile ainsi que le droit au respect de la vie privée et familiale protégés par l'article 8 de la Convention Européenne des droits de l'Homme. Si certains juges en première instance, ou en appel, ont pu apprécier que l'expulsion « en l'absence de toute solution de relogement, constitue une atteinte disproportionnée aux droits de la vie privée et familiale protégés par l'article 8 de la CEDH mis en balance avec le droit de propriété »⁴⁴³, la Cour de Cassation dans ses dernières positions jurisprudentielles, empêche de façon absolue de considérer l'ingérence dans le respect du droit au domicile, eu égard à la gravité, selon elle, de l'atteinte au droit de propriété considérant qu'il y a une disproportion évidente en faveur de ce dernier⁴⁴⁴. La conséquence d'un tel examen de proportionnalité se limite donc à la possibilité d'accorder des délais afin d'atténuer, dans la mesure du possible, les conséquences de la mesure d'expulsion. Il va sans dire que cette conception très restrictive des résultats de l'examen de proportionnalité va à l'encontre de l'esprit de la jurisprudence de la CEDH. En l'espèce, par son appréciation, le juge estime enfin que l'urgence est admise au regard de l'imminence de la réalisation des travaux

⁴⁴³ TI de Bobigny, 8 Nov. 2017, n° 12-17-000241, CA Toulouse, 4 Nov. 2015, n° 15/01195.

⁴⁴⁴ Voir not. DREVEAU C., « Expulsion : pas d'ingérence disproportionnée dans le droit au respect du domicile. Civ. 3ème, 28 novembre, 2019, F+P+B+I, n° 17-22.810. », *Dalloz*, 2019.

pour le collège de Cusset Bonnevey sur les tènements occupés. Par son ordonnance en référé⁴⁴⁵, le tribunal d'instance autorise donc la Métropole de Lyon à procéder à l'expulsion. Le délai reste donc la protection minimale du juge afin de prendre en compte « la situation de précarité et de fragilité particulière des occupant·e·s. Sont ainsi considérées les pièces dont les attestations médicales font état de « troubles pluri-traumatiques liés aux conditions dans lesquelles ils ont quitté leurs pays, évoquant un parcours jalonné "d'expériences limites" »⁴⁴⁶, « les médecins attestent de ce que certains troubles se sont en partie estompés grâce à la pérennité du lieu dans lequel les personnes ont pu être mises à l'abri »⁴⁴⁷. D'autres pièces prouvent la scolarisation des enfants. « Plusieurs témoins attestent de la mise en œuvre d'une organisation collective qui garantit des prises de décisions et des mises en action solidaires ; plusieurs associations et collectifs accompagnent les occupants, dont le sort dépend également des suites qui seront données aux demandes d'asile »⁴⁴⁸. Le juge octroie donc un délai demandé par les occupant·e·s leur permettant de « [ne pas être privés] de leur accompagnement social, médical et psychologique mis en place, d'un lieu de vie abrité et d'une organisation commune qui les protège tout en permettant un dialogue avec les intervenants extérieurs, qu'ils soient publics ou privés »⁴⁴⁹, laissant alors une voie ouverte aux éventuelles négociations avec les pouvoirs publics concernés pour trouver des solutions de relogement. L'issue se solde toutefois par le concours de la force publique conduisant finalement à l'expulsion. Celle-ci ne sera pas sans conséquence puisqu'elle met en jeu un traitement répressif, les personnes n'ayant pas eu le temps de récupérer leurs affaires.

La décision en question du tribunal de Villeurbanne s'inscrit en réalité dans la continuité de la jurisprudence de la Cour de cassation au sein de laquelle la primauté au droit de propriété perdure sur le droit au logement. Bien qu'une hiérarchie normative existe entre ces deux droits, l'un étant directement garanti dans la Constitution, l'autre étant seulement un objectif à valeur constitutionnelle⁴⁵⁰. Cela pose la question de la conciliation entre le droit de propriété et le

⁴⁴⁵ TI de Villeurbanne, 30 Mai 2019, n° 12-19-000001.

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁴⁹ *Ibid.*

⁴⁵⁰ Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 qui consacre la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent comme objectif de valeur constitutionnelle.

droit au logement discuté dans la doctrine civiliste, que le juge du fond doit nécessairement opérer⁴⁵¹. Ce dernier continue de faire abstraction du contexte, de la situation de précarité des personnes, et des droits qu'elles revendiquent.

C'est d'ailleurs, à travers une décision QPC de 2011⁴⁵² que s'est à nouveau posée la question de la conciliation entre le droit de propriété et le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, du droit de mener une vie familiale normale et du droit au logement. Les deux affaires à l'origine de ce renvoi se rapportent toutes deux à une procédure en référé visant à l'expulsion d'occupants de la propriété d'autrui, en l'espèce des communes. Le conseil constitutionnel rappelle que les conditions de mise en œuvre du droit à un logement décent ne relèvent que du travail du législateur. Le conseil constitutionnel s'appuie en effet sur la jurisprudence de la Cour de cassation et estime que le droit de propriété ne va à l'encontre d'aucun droit ou liberté que la Constitution garantit. Il ne résout en rien la tension permanente entre l'opposition continue du droit de propriété face au droit au logement. Il va même consolider la jurisprudence civile constante considérant que « l'occupation illégale n'est pas un moyen de mettre en œuvre le droit au logement » auquel il serait possible d'ajouter, quand bien même ce moyen est un palliatif pour les personnes sans-logement du fait d'une défaillance de l'État. Il en va de même lors d'un refus de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité. La Cour de cassation considère qu'elle ne présente pas « de caractère sérieux invoquant la contrariété de l'article L. 412-1 du Code des procédures civiles d'exécution à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue le droit au logement »⁴⁵³. La contestation porte sur la nouvelle disposition de la loi ELAN⁴⁵⁴ qui supprime le délai de deux mois « lorsque le juge qui ordonne l'expulsion constate que les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait »⁴⁵⁵. Ce délai permettait auparavant à la personne expulsée du lieu qu'elle habitait de pouvoir retrouver un logement entre la sommation de quitter les lieux et la mise en œuvre effective de l'expulsion. Désormais, ce délai n'existe plus dans le

⁴⁵¹ Cf. DAMAS N., « Expulsion et pouvoir du juge des référés », *AJDI*, 2010, p. 544 ; ZITOUNI F., « Logement social et droit au logement », *AJDI*, 2011, p. 421.

⁴⁵² Cons. const. 30 sept. 2011, n° 2011-169 QPC.

⁴⁵³ CAYOL A., « Conciliation entre droit de propriété et droit au logement, à propos de Civ. 3e, QPC, 20 juin 2019, FS-P+B+I, n° 19-40.010 », *Dalloz Actualités*, 10 juillet 2019.

⁴⁵⁴ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

⁴⁵⁵ CPCE, art. L. 412-1, al. 2

cas d'une voie de fait. Ainsi, les juges du fond continuent d'adopter une position qui préfère préserver les droits individuels des propriétaires au détriment du droit au logement de personnes précaires, considérant que cela relève d'obligations étatiques. Le droit au logement n'est donc pas protégé lors d'une occupation illégale d'un bâtiment et ne permet pas de faire obstacle à une mesure d'expulsion⁴⁵⁶. De plus, avec la loi ELAN, l'absence désormais de délai accentue l'idée d'une mesure expéditive, allant à l'encontre des personnes concernées pour qui le temps serait sans doute l'allié le plus précieux pour trouver une solution plus durable. Par ailleurs, si le squat ne constitue pas une infraction pénale⁴⁵⁷, c'est toutefois le choix de la répression par le biais de l'expulsion qui est assumé et qui devient une logique politique de plus en plus forte⁴⁵⁸.

C'est pourquoi au lieu de prendre en compte les raisons pour lesquelles les personnes en viennent à vivre en squat, c'est-à-dire leur situation de nécessité vitale⁴⁵⁹ et de mal-logement, la seule réponse qui leur est actuellement donnée repose en réalité sur le traitement judiciaire, se traduisant principalement par des expulsions. Le traitement judiciaire repousse donc le traitement social de problématiques sociales aux racines multiples déniaut aux personnes concernées la protection de leurs droits fondamentaux. Cela révèle, en outre, un désistement progressif du politique, d'une forme volontaire d'inaction publique au profit du judiciaire. À travers la judiciarisation, le problème du squat est par conséquent revisibilisé dans l'arène municipale. Bien qu'il apparaisse de manière ponctuelle, il participe à la nécessité pour la Ville de se positionner et de prendre en tout état de connaissance, des choix dans la manière de gérer les squats de logement de personnes exilées.

⁴⁵⁶ Civ. 3e, 20 janv. 2010, n° 08-16.088, *Daloz actualité*, 2 févr. 2010, obs. G. Forest.

⁴⁵⁷ Contrairement à la violation du domicile cf. Code pénal, art. 226-4 du Code pénal sauf s'il y a une effraction ou des dégradations.

⁴⁵⁸ AGUILERA T., FLORENCE B., et LAMOTTE M., « Politiques de l'expulsion : acteurs, enjeux, effets », *L'Année sociologique*, vol. 68, n° 1, 2018, pp. 11-38.

⁴⁵⁹ Des illustrations jurisprudentielles de situations d'indigence amenant les personnes à squatter illégalement un logement pour obtenir de meilleures conditions de vie rappellent « l'état de nécessité » et les inflexions pénales qui s'en sont suivies, comme l'explique dans sa thèse Diane Roman : ROMAN D., *Le droit public face à la pauvreté*, France, LGDJ, 2002, p. 213.

Conclusion de la section 1

Face à la répétition des carences étatiques dans la mise en œuvre des conditions matérielles d'accueil et la répercussion dans l'exercice du droit à l'hébergement des personnes exilées, les interpellations citoyennes sont nombreuses. Celles-ci sont déterminantes dans la mise en œuvre de la permanence du « cycle de non-accueil » façonné par les défaillances étatiques et les mécanismes de contrôle migratoire qui portent atteinte aux droits des personnes exilées. À travers la mobilisation des règles de droit comme ressources et la négociation de leur mise en œuvre pratique, les sollicitations citoyennes mettent en lumière de nombreux espaces conflictuels du droit au sein desquels les personnes exilées se retrouvent confrontées à un ordre juridique différencié, mais aussi au désordre et au chevauchement des cadres d'action et de compétences juridiques les concernant qui en découlent. Dans des rapports de conflictualité, les citoyen·ne·s deviennent des acteurs clés de ce schéma institutionnel complexe, tant dans la transformation des formes d'illégalisme étatiques afin de repousser les frontières de l'hostilité, mais aussi dans la formulation des besoins des personnes exilées pour solliciter les pouvoirs publics locaux et bousculer l'action publique locale. Il·elle·s rappellent de cette façon la réalité des droits, tout en exerçant une forme de démocratie d'interpellation. En défendant la cause des exilé·e·s à travers des actions autonomes, les citoyen·ne·s visibilisent donc les nouveaux enjeux publics locaux de l'accueil. Par suite, l'acteur municipal devient un acteur clé dans la réception des revendications citoyennes et dans l'instauration de stratégies relationnelles autour de ces espaces conflictuels du droit.

SECTION 2 : L'INSTAURATION DE STRATEGIES RELATIONNELLES PAR LA COMMUNE EN REACTION AUX SOLLICITATIONS CITOYENNES

Face aux mobilisations, plusieurs points de rencontre et des relations de coopération mais aussi de confrontation émergent entre la commune et les citoyen·ne·s, dont la problématique première relève du sans-abrisme. À cet égard, les élu·e·s sont considéré·e·s comme des interlocuteur·trice·s qui incarnent la proximité et la mise en lien possible avec l'administration, que ce soit la collectivité ou l'État local. De plus, l'émotion abordée supra, occupe une place déterminante dans l'appréhension des situations humaines présentes sur le territoire. Celle-ci

invite d'ailleurs à réajuster les cadres d'action publique et à faire évoluer le droit. La Ville, interpellée par plusieurs collectifs citoyens, se retrouve ainsi contrainte à s'investir davantage dans la gestion de l'accueil des personnes exilées. En effet, les mobilisations citoyennes amènent les agent·e·s de l'administration publique locale à contourner parfois les règles et le système fonctionnel légal rationnel. La commune instaure ainsi des stratégies relationnelles permettant de prendre en compte l'ensemble des dimensions interpersonnelles de l'administration publique qui influencent le droit⁴⁶⁰. De cette façon, la commune tente de formuler des réponses, non sans ambiguïté (A) et elle met progressivement en place des espaces de régulation (B).

A- Les réponses municipales ponctuelles entre discrétion et tolérance

Bien que les squats, les bidonvilles et les campements soient de façon régulière sur l'agenda public municipal, avec le récent phénomène migratoire, de nouveaux moments d'attention les visibilisent. En effet, plusieurs de ces squats installés à Villeurbanne préoccupent les acteurs locaux. Directement interpellées depuis le terrain par les acteurs de la société civile, les communes sont devenues des actrices incontournables de proximité pour connaître des situations sociales précaires des personnes exilées. Contraintes de se rapprocher des lieux où émergent ces phénomènes sociaux, elles sont amenées à intervenir lors des interpellations citoyennes régulières, parfois à la marge de leurs compétences. Pour ce faire, les communes font preuve d'adaptabilité et de perméabilité aux mouvements sociaux. En réaction aux interpellations citoyennes, c'est, en effet, souvent l'informalité qui domine : elle permet d'ailleurs le dépassement de la seule référence au cadre juridique et de voir comment s'établissent des arrangements politiques pour s'accommoder avec le droit en fonction des situations qui se présentent. Dans ce contexte, les réponses sont encore ponctuelles en fonction des problèmes remontés. Elles dépendent de la proximité établie entre les acteurs et actrices et

⁴⁶⁰ CHEVALLIER J., « La science administrative et le paradigme de l'action publique », *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, 2004, p. 267-292.

notamment de la proximité communale (1) et concernent surtout la gestion de l'espace public (2).

1- L'enjeu ambivalent de la proximité communale

Face à la complexité de l'action sociale et à la désincarnation de la proximité⁴⁶¹ au sein de l'espace intercommunal, l'échelle de la ville apparaît comme la porte d'entrée spontanée des citoyen·ne·s⁴⁶². La proximité permet à la fois de constituer ce lien fonctionnel, d'intermédiation réelle de la Ville entre l'État et les citoyen·ne·s, en apportant des réponses locales aux interpellations formulées ; elle fait aussi partie de la réalité des pratiques dans la recherche de solution et d'une meilleure prise en compte par celles et ceux qui exercent le pouvoir mais elle est aussi un lien de légitimation politique s'inscrivant dans un paradigme localiste⁴⁶³ renforcé par le phénomène de métropolisation et les effets généraux de la globalisation, dont les migrations font parties. En outre, deux autres éléments de la proximité constituent des lignes de force s'appuyant également sur des expériences émotionnelles : l'échelon local est à la fois le thermomètre de l'impact des décisions nationales sur le territoire auprès des citoyen·ne·s ; mais aussi le dernier ressort pour pallier les insuffisances nationales et résoudre les situations problématiques, tout en veillant à ne pas se substituer à d'autres acteurs. Ces enjeux dépendent toutefois de l'identification des acteur·rice·s politiques et de la traduction qu'il·elle·s en font. Non seulement les espaces conflictuels du droit autour des espaces publics occupés et des précarités qu'ils révèlent amènent à rappeler l'exigence d'attention des pouvoirs publics à l'égard de l'ensemble des situations - aussi difficiles et précaires soient-elles dans une meilleure compréhension des phénomènes sociaux- mais ils révèlent aussi cette tension entre le niveau de la responsabilité et le niveau de la réceptivité des conséquences sociales de la décision publique prise. Cette tension a nécessairement un impact sur les relations construites avec les acteur·rice·s locaux·ales.

⁴⁶¹ LONG M., « L'action sociale et la gestion de proximité : une proximité désincarnée », dans *décentralisation et proximité, territorialisation et efficacité de l'action publique locale*, Dalloz, p. 147-155

⁴⁶² Citoyen·ne au sens élargi de celles et ceux qui vivent dans la cité.

⁴⁶³ Ce paradigme localiste révèle des tensions qui persistent au fil du temps entre les ambitions politiques et la réalité des transformations sociales souvent limitées, V. plus loin les analyses de discours politiques :

Ainsi, la commune fonctionne comme une « caisse de résonance ». C'est bien encore elle qui va recevoir de plein fouet les répercussions concrètes de telle ou telle loi. Il en va ainsi avec l'impact du droit des étrangers et de l'asile. En ce sens, l'adjoint à l'éducation rappelle que : « *La Ville aura toujours un rôle d'échelon de proximité (...). On peut beaucoup mieux mesurer l'impact des décisions de l'État sur la vie des gens, elle a un rôle d'aiguillon. D'être aussi là où il n'y a aucun dispositif (...) La Ville est obligée d'être plus réactive car elle est à portée de mains, d'engueulade du citoyen. Les Villes doivent aussi faire attention de ne pas trop être les réceptacles de la négligence des autres dont c'est la responsabilité. C'est à la fois concret et politique. C'est alerter sur des situations concrètes et les résoudre parfois en attendant des évolutions* »⁴⁶⁴. En outre, les élu·e·s proches de la population locale font par exemple état de leur ressenti et évoquent un durcissement des politiques migratoires commencé sous Nicolas Sarkozy, poursuivi avec une moindre ampleur sous François Hollande, et renforcé sous Emmanuel Macron⁴⁶⁵. Les répercussions sont visibles sur le territoire, comme en témoigne l'adjoint à l'éducation « *on a quand même ressenti un vrai durcissement en 2017 avec beaucoup de familles à la rue* »⁴⁶⁶. Des décisions sont prises aussi de manière hâtive et désemparent les acteur·rice·s locaux·ales sur place concernant le bidonville de la Feyssine par exemple : « *l'expulsion de la Feyssine sans prévenir personne, c'était terrible, on n'était pas au courant, comme ça (...). C'est un démantèlement dirigé par l'État, on voyait clairement que c'était la main de Collomb* »⁴⁶⁷. L'expulsion du bidonville pilotée par l'État est une illustration parmi d'autres qui surprend les équipes municipales de la Ville qui ont dû alors gérer dans l'urgence la prise en charge de certaines familles qu'il·elle·s accompagnaient.

Ces stratégies relationnelles se construisent dans la conflictualité des droits et des libertés des différents usagers de cet espace, mais elles se révèlent aussi dans l'attention portée au territoire et leurs habitant·e·s par les acteurs institutionnels. En fonction de la réceptivité et des dimensions cognitives du travail des fonctionnaires et des politiques, la vision du territoire change. Ici, l'angle social de la proximité ne fait nul doute. Les fonctionnaires et élu·e·s de la Ville rappellent que l'échelle à laquelle il·elle·s travaillent est en lien direct avec les

⁴⁶⁴ Entretien avec l'élu adjoint en charge de l'éducation, Octobre 2021.

⁴⁶⁵ Entretiens avec les adjoints à l'éducation & à l'action sociale, octobre 2017 et octobre 2021.

⁴⁶⁶ Entretien avec l'élu adjoint en charge de l'éducation, Octobre 2021.

⁴⁶⁷ *Ibid.*

citoyen·ne·s et leurs difficultés. Les passerelles sont plus évidentes à concevoir qu'avec d'autres acteurs publics locaux ancrés dans une bureaucratie distante et un système juridique parfois incompréhensible. Le directeur général des services rappelle ce rôle de la Ville selon lui : « *c'est de l'intermédiation, de décrire les choses, de les définir, on est les exécutants de proximité de la métropole en permettant de faire le lien avec les habitants et acteurs de terrain.* »⁴⁶⁸. Face à l'institution étatique symboliquement distanciée, la commune est plus facilement identifiée. Les espaces des services publics locaux sont ouverts et disposent souvent d'un accueil, en dépit des évolutions du service public où la proximité est discutée⁴⁶⁹, comme l'exprime également la directrice de la solidarité « *par définition, l'État on n'y entre pas comme dans une mairie. Quand on est un collectif et qu'on veut aider une famille, on n'a pas de mail, on ne sait pas vers qui l'adresser, à quelle porte frapper, on ne sait pas où faire une manifestation quand on veut en faire une (...)* »⁴⁷⁰. La commune est dès lors plus accessible ou tente en tout cas de l'être pour répondre aux sollicitations.

En outre, l'émotion n'est pas non plus absente de la réflexion politique et institutionnelle. Elle pénètre le droit de la proximité face aux tabous de la décentralisation⁴⁷¹. Si l'État infuse des logiques managériales dans l'administration publique locale éloignant un peu plus des administré·e·s, l'émotion constitue un facteur non négligeable qui, en temps de crise, continue de bousculer les modalités de mise en œuvre de l'action publique pour prendre en compte les citoyen·ne·s. Dans un processus de sensibilisation, touché·e·s par les situations inhumaines préoccupantes à la politisation et l'organisation collective : « *jouant de la porosité des frontières entre sphères privées et publiques, les émotions fonctionnent à la fois comme un moteur et un miroir* »⁴⁷² pour les élu·e·s locaux·ales. Ces dernier·e·s se font le relais et le réceptacle des problèmes publics qui les affectent, non sans ambiguïté. En effet, l'émotion est parfois instrumentalisée et devient le prétexte de par la proximité locale et affective⁴⁷³ pour

⁴⁶⁸ Entretien avec le DGS, Janvier 2021.

⁴⁶⁹ « Le service public au prisme de la notion de proximité : un nouveau Janus » dans CHICOT P-Y (dir.), *Décentralisation et proximité, territorialisation et efficacité de l'action publique locale*, Dalloz.

⁴⁷⁰ Entretien avec la Directrice de la solidarité, février 2021.

⁴⁷¹ Si le droit de la proximité est controversé en ce que l'État reste le pilote de la décentralisation, les acteurs et actrices locaux·ales ont toujours la primauté de terrain, au plus près des réalités et des ressentis. Il·elle·s sont les plus à mêmes d'établir un diagnostic du territoire.

⁴⁷² FAURE A. et NEGRIER E., *La politique à l'épreuve des émotions.*, PUR, coll. Res publica, 2017, p. 41.

⁴⁷³ *Ibid.*

appréhender le « sensible » en légitimant certaines actions et permettant ainsi la réappropriation au niveau local d'enjeux politiques nationaux. Les élu·e·s tentent de « relégitimer un lien représentatif corrodé »⁴⁷⁴ en étant toujours proche du terrain. La proximité revient à plusieurs reprises dans les discours des agent·e·s territoriaux·ales et des élu·e·s pour justifier de leur légitimité démocratique⁴⁷⁵.

Au sein de la commune, les élu·e·s, le maire, ainsi que son cabinet tentent d'incarner cette présence par leur réactivité et leur invitation à venir dialoguer, non sans difficulté et ambivalence, en raison de la confrontation des représentations et intérêts de chacun·e des acteurs et actrices. La mobilisation et le degré d'engagement des élu·e·s dépendent pour beaucoup de leurs expériences passées : leur trajectoire militante, leur parcours politique, conditionnant leur réceptivité pour certains modes opératoires. Ainsi, au sein de l'équipe municipale de Villeurbanne, certains élu·e·s sont issu·e·s du milieu militant et associatif. Parmi elles·eux, l'adjointe à la santé et à la lutte contre les discriminations était auparavant investie dans une association de l'agglomération lyonnaises sur l'hébergement. Elle a été aussi une journaliste engagée sur ces questions⁴⁷⁶. L'adjoint à l'éducation était lui un ancien militant à l'UNEF, à la Mutualiste ainsi que dans des mouvements de jeunesse d'éducation populaire. Ces élu·e·s développent une appétence particulière pour les questions sociales et sont donc moteur·rice·s de certains projets sociaux pour la commune. Leur réceptivité a notamment permis aux équipes techniques de la Ville de se mobiliser sur la question des personnes exilées à la rue dans des solutions au départ ponctuelles, souvent travaillées dans l'urgence comme l'indique la directrice de la solidarité : « *C'est clair tout d'un coup ça arrivait en 2018, on a un peu plus ouvert les vannes en tant qu'institution, avec des élus à l'écoute en montrant une disponibilité sur ces questions-là, ça encourageait les remontées (...) il y a eu une conjonction entre l'écoute de l'institution communale et un phénomène plus objectif.* »⁴⁷⁷. Le maire, quant à lui, est porté par une sensibilité intellectuelle liée à l'histoire et aux mémoires de la Ville sur l'immigration. Il est aussi poussé par les structures sociales du territoire qui

⁴⁷⁴ LEFEBVRE R., "Proximité", *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2e éd., Presses de Sciences Po, 2020, p. 453.

⁴⁷⁵ ROSANVALLON P., *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, collection. « Essai », 2008, p. 290.

⁴⁷⁶ Entretien avec l'ancienne élue adjointe à la santé, lutte contre les discriminations, septembre 2017.

⁴⁷⁷ Entretien avec la directrice de la solidarité, Février 2021.

l'accompagnent, tels que les bailleurs sociaux ou associations comme Est Métropole Habitat, Forum Réfugiés, Association lyonnaise nouvelle d'écoute et d'accompagnement (ALYNEA), Association Rhône Alpes pour le Logement et l'Insertion Sociale (ARALIS). Il exprime, de plus, un véritable « *déclat politique à l'appel de Bernard Cazeneuve, un "ministre-ami" disons-le comme ça, de la même sensibilité politique* »⁴⁷⁸ lors de l'évacuation de Calais, qui le conduit à une réflexion plus profonde sur l'accueil dont les tenants et les aboutissants seront analysés infra.

La réceptivité de la commune dépend par ailleurs des organisations citoyennes. Les collectifs et bénévoles citoyens sont devenus des appuis incontournables des manifestations de solidarité sur lesquels les collectivités n'hésitent plus à se reposer. Pour autant, plusieurs registres émotionnels sont mobilisés par les citoyen·ne·s et la mise en dialogue avec les institutions locales peut apparaître délicate en fonction des implications et des formes de militantisme des citoyen·ne·s. En effet, les soutiens citoyens sont pris dans leurs préoccupations et leurs revendications et assument leur rôle de défense des droits des personnes qu'ils accompagnent. Au sein de ces soutiens, différents types d'organisations sont présentes, du collectif autogéré aux associations. Les réalités et cadres d'intervention y sont appréhendés différemment et il est possible d'y observer une divergence de points de vue et de discours politiques sur la prise en charge des personnes exilées. De cette façon, on retrouve du point de vue de la Ville⁴⁷⁹, le distinguo entre les « bonnes associations » capables de dialoguer et de collaborer concrètement avec la mairie et celles qui se limitent à de la revendication politique avec lesquelles le dialogue serait plus difficile. L'émotion sert dans tous les cas de « médiatrice », qu'elle prenne une dimension conflictuelle ou non.

Plusieurs espaces conflictuels du droit mettent alors à l'épreuve les relations de proximité entre la commune et les citoyen·ne·s. En particulier, dans l'espace public dont la gestion municipale s'avère controversée. Cette dernière se compose en réalité avec les multiples tensions qu'elles

⁴⁷⁸ Entretien avec le maire, mars 2021.

⁴⁷⁹ Plusieurs éléments discursifs (PV du conseil municipal du 26 Mars 2018 et entretiens individuels Mars 2021) montrent un ensemble de qualificatifs mobilisés par les élu·e·s locaux·ales qui distinguent les citoyen·ne·s bénévoles et militant·e·s, celles et ceux qui « poursuivent des objectifs gauchisants », « arnacho-libertaires », « droit de l'hommiste », et les autres « en situation de responsabilité ».

proviennent des manquements de l'État et/ou des sollicitations citoyennes de tous bords. Il s'agit ici d'appréhender l'élaboration de la réponse municipale traversée par ses tensions entre approches sécuritaire et sociale.

2- La gestion municipale controversée de l'espace public

L'espace public devient un point de crispation brouillant les logiques entre protection sociale et sécurité dans le traitement des personnes exilées. En effet, la présence dans l'espace public des personnes exilées provoque des réactions autant bienveillantes que parfois hostiles au sein des populations locales et dans les discussions lors des conseils municipaux.

Durant les conseils municipaux, la situation des « migrants »⁴⁸⁰ est fréquemment abordée par des réactions à des situations de troubles⁴⁸¹. Une question orale présentée par le groupe du Front National illustre les points récurrents de crispation autour des occupations de l'espace public : *« Début octobre, un groupe de personnes s'est installé sur la place Lazare Goujon durant une semaine. Cette installation semble être la conséquence du démantèlement ordonné par le prophète... le préfet des deux squats qui se situaient sur le territoire de Villeurbanne. Cette occupation intempestive d'une partie de la place Lazare Goujon a entraîné une situation ubuesque ainsi que des nuisances pour les usagers de la place et les riverains. Cette situation ayant pris fin, nous souhaiterions à présent vous soumettre deux questions : Pourquoi cette situation a-t-elle perduré pendant 8 jours ? Pourquoi accueillir des migrants sur notre commune alors que le problème des squats et autres bidonvilles est récurrent depuis plusieurs années ? »*⁴⁸². A plusieurs reprises, le groupe d'élus de l'opposition EELV-DG intervient en d'autres mots : *« nous ne pouvons pas faire l'impasse sur la situation de personnes, hommes, femmes, et enfants qui n'ont pas d'autres choix que "squatter" pour survivre »*⁴⁸³ ; *« une fois que les migrants sont là, nous devons les traiter comme nous voudrions être traités, si nous*

⁴⁸⁰ Il s'agit du terme employé par les acteurs durant les séances du conseil municipal.

⁴⁸¹ À travers l'ensemble des procès-verbaux de 2015 à 2021, nous observons que les occurrences concernant les « migrants » concernent des situations de difficultés (situations de personnes à la rue, troubles de voisinage, etc.) en dehors des votes concernant les subventions pour des associations ayant pour objet des sujets liés à l'accueil des personnes exilées.

⁴⁸² Procès-verbal, conseil municipal du 17/10/2016, p. 68 et s.

⁴⁸³ Procès-verbal, conseil municipal du 15/12/2016, p. 58.

étions chez eux»⁴⁸⁴. En exposant ces situations ces élu·e·s pointent également les manifestations de la carence de l'hébergement dans la métropole du Grand Lyon, c'est-à-dire le manque de places, que ce soit pour l'hébergement d'urgence classique ou pour le dispositif de mise à l'abri hivernal ; il demande en outre à ce que des solutions alternatives soient trouvées pour les habitant·e·s des squats⁴⁸⁵. Ces questions se retrouvent fréquemment dans le débat public mais aussi dans la gestion quotidienne municipale. L'espace public au sein de la Ville révèle en effet des tensions entre ordre institutionnel et ordre social avec une conflictualité des usages. Les stratégies institutionnelles reposent aussi sur le traitement des occupations de l'espace public quand les publics ne relèvent à priori pas directement de la commune d'un côté – les personnes exilées relevant théoriquement de l'État - et que se construit une concurrence des publics - à travers une augmentation des personnes en situation de précarité contribuant à une hiérarchisation des vulnérabilités - de l'autre côté.

a. Composer avec la conflictualité des usages de l'« espace public »

En effet, les premières interactions observées entre la Ville et les personnes exilées concernent l'« espace public ». Cette notion a été juridicisée à l'occasion de la loi du 11 octobre 2010 n°1192 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public relatives à la Burqa, sans que la notion soit clairement définie bien que des précisions apparaissent ensuite dans la circulaire du 2 mars 2011⁴⁸⁶. Cette dernière reprend en réalité des notions juridiques préalables⁴⁸⁷ telles que voirie publique ou lieu affecté à un service public. Pourtant, conçu comme un lieu de libertés⁴⁸⁸, l'espace public fait l'objet de débats, voire de conflits à propos de ses différents usages. Compte tenu de la malléabilité du droit à travers les discours portés par les pouvoirs publics locaux, l'espace public connaît des limites toujours plus contraignantes au détriment

⁴⁸⁴ Procès-verbal, conseil municipal du 20/11/2017, p. 98.

⁴⁸⁵ Procès-verbaux, conseil municipal du 21/11/2016, 15/12/2016, 26/02/2018.

⁴⁸⁶ « La notion de voies publiques n'appelle pas de commentaire (...) Constituent des lieux ouverts au public les lieux dont l'accès est libre (plages, jardins publics, promenades publiques...) ainsi que les lieux dont l'accès est possible, même sous condition, dans la mesure où toute personne qui le souhaite peut remplir cette condition (paiement d'une place de cinéma ou de théâtre par exemple) ».

⁴⁸⁷V. pour approfondir : BUI-XUAN O., « L'espace public, émergence d'une nouvelle catégorie juridique ? », *Daloz Actualités*, 5 décembre 2011, pp. 551-559.

⁴⁸⁸ La liberté d'aller et venir, de manifester V. plus loin : Dutheillet de Lamothe, concl. sur CE 4 mai 1984, Préfet de police de Paris c/ Guez, *AJDA*, 1984.

des libertés fondamentales. En droit administratif, il s'agit d'une notion émergente⁴⁸⁹ dont les contours restent encore flous aux dépens de l'exercice des libertés⁴⁹⁰. En effet, l'espace public est appréhendé par des cadres juridiques classiques et limités reposant sur la propriété. Ces schémas sont inadaptés aux usages récents multiples comme ceux des personnes exilées sans abris. Les autres sciences sociales l'abordent davantage et apportent une compréhension d'ensemble indispensable pour penser l'accueil ou l'hospitalité d'une Ville du point de vue spatial. La place accordée aux libertés fondamentales dans les espaces publics depuis la situation des personnes exilées sans abris permet d'ailleurs d'être un indicateur de l'hospitalité⁴⁹¹. Car l'espace public constitue également cet espace de réappropriation politique, faisant écho à un bien commun⁴⁹² comme l'explique la sociologue Pascale Pichon « (...) à la fois espace concret des usages et des pratiques et c'est l'usage démocratique de la construction de l'opinion publique et de l'expérience sensible de la citoyenneté »⁴⁹³. En outre, dans une étude pilotée par la direction de la prospective et du dialogue public de la Métropole du Grand Lyon, David Chevallier, chargé d'études, relate les enjeux de l'occupation de l'espace public à partir des usages des personnes concernées, ainsi que celui des acteur·rice·s de terrain, il relève un point important de la réflexion sur l'espace public qui suscite un certain nombre de tensions au sein des collectivités territoriales : « (...) *une terrible contradiction : organiser durablement l'aide aux sans domiciles et adapter l'espace urbain pour le rendre habitable revient à faire l'aveu que le phénomène ne peut être enrayer à court et moyen terme, mais aussi à prendre le risque de rendre visible et d'installer durablement une pauvreté dans des espaces publics aux usages jusqu'alors récréatifs (se déplacer, se promener, faire ses courses, etc.) ; à l'inverse, ne pas prendre en charge le phénomène, rendre l'espace urbain répulsif (mobilier anti SDF) ou*

⁴⁸⁹ BUI-XUAN O., *op.cit.*, ; DI LASCIO F., « Espace public et droit administratif », *Philonsorbonne*, n° 8, 2014, pp. 133-143.; AUBY J.-B., « L'espace public comme notion émergente du droit administratif », *AJDA*, 2021, p. 2565.

⁴⁹⁰ YOLKA P., « Les espaces publics. Libres propos au temps du covid. », *RDLF*, chronique n° 1, 2022.

⁴⁹¹ DECKMYN C., « L'hospitalité de l'espace public garantit notre liberté », entretien de Gerbeau D., » *La Gazette des Communes*, 2021.

⁴⁹² Dans le sens où celui-ci répond à des nécessités pour l'exercice des droits fondamentaux des personnes ; les usages en sont collectifs.

⁴⁹³ INTERVIEW DE PICHON P., « Sans-abrisme et urbanité », enquête sur la lutte contre le sans-abrisme sur la métropole lyonnaise autour de 2 axes : la citoyenneté et l'invisibilité des personnes sans-abris, de Chevallier D : <https://www.millenaire3.com> ; Voir pour approfondir : PICHON P., GIROLA C., JOUVE E., *Au temps du sans-abrisme. Enquêtes de terrain et problème public*, Publication de l'Université de Saint-Etienne, 2016. 454 p.

bien proposer des solutions de confort transitoires et précaires revient à nier l'humanité des personnes et leur droit à la ville, et en fait à nier l'humanité de notre société toute entière. »⁴⁹⁴.

Les espaces publics se confrontent néanmoins à l'analyse juridique. Celle-ci qui repose sur l'interprétation du droit par les acteurs et actrices et les outils qu'il·elle·s mettent en œuvre concernant la gestion de l'espace public. D'un côté, l'arsenal juridique permet de régir l'espace public dans une collectivité et s'appuie principalement sur le fondement juridique du « bon ordre ». Tirailé par des enjeux électoralistes, une des consolidations du pouvoir local a reposé sur le fait d'assurer le bon ordre public local. À travers la loi du 5 avril 1884, le maire se voit attribuer des pouvoirs de police dans un rôle de dédoublement fonctionnel ; il est à la fois agent de l'État et agent de la commune. L'espace public peut alors se dessiner comme un lieu de pouvoirs et de régulations à travers le référentiel juridique imposé de l'ordre public⁴⁹⁵ : la tranquillité publique, la sécurité, la salubrité publique, délaissant d'ailleurs l'autre composante qu'est le respect de la dignité de la personne humaine, si bien que régulièrement la présence de publics exilés à la rue ou ailleurs dans l'espace public est considérée comme gênante. En effet, le contexte urbain d'une harmonie présumée – reposant sur l'idée de « confort résidentiel »⁴⁹⁶ -amène à instaurer une succession de normes par les pouvoirs publics limitant alors les comportements de personnes se retrouvant à la rue tels que les arrêtés anti-mendicités⁴⁹⁷, les interventions policières contre les installations de tentes et de linges étendus sur les barrières du square, les mises à la fourrière de voitures servant de lieux de vie, etc. Des arrêtés sont notamment pris sur le fondement de l'ordre public, en insistant sur les « règles locales de vie en société »⁴⁹⁸ avec l'idée d'une « tranquillité » qui serait troublée par l'installation de nouveaux·velles arrivant·e·s. En ce sens, la prévention des troubles à l'ordre public s'élargit alors que simultanément la restriction des libertés s'amplifie, se transformant en une volonté générale et absolue déterminée par les autorités locales au détriment des limites

⁴⁹⁴ Voir pour approfondir le détail de l'enquête et de l'analyse : <https://www.millenaire3.com/ressources/Situation-des-personnes-sans-abri-sur-le-territoire-de-la-Metropole-de-Lyon>.

⁴⁹⁵ Voir pour approfondir : les dispositions relatives à l'ordre public au niveau local : Article L.2212-2 du CGCT. V. pour approfondir : *L'ordre public*, Archives de philosophie du droit, n° 1, tome 58, 2015.

⁴⁹⁶ MARGIER A., « L'espace public en partage. Les expériences conflictuelles de l'espace et marginalisation. », *Cahiers de géographie du Québec, Département de géographie de l'Université Laval* 2013, n° 161, vol57, p. 17.

⁴⁹⁷ Sur le Voir ROMAN D., « Les sans-abri et l'ordre public », *RDSS*, n° 6, p. 952.

⁴⁹⁸ Entretien avec le Maire, mars 2021.

jurisprudentielles posant le critère de circonstances particulières⁴⁹⁹. Voilà pourquoi la consécration de la notion d'« espace public » en droit administratif a aussi permis, dans ces conditions, d'être une référence au « périmètre de la compétence des autorités titulaires du pouvoir de police générale, auquel s'ajoute le champ de la compétence dévolue aux titulaires de la police des services publics »⁵⁰⁰. Cela a conduit par voie de conséquence à normaliser l'espace public en un « espace policier » afin d'en assurer le contrôle par la réglementation. L'autorité publique locale assure de cette façon un contrôle social permanent sur les usages de cet espace public et conduit à produire concrètement de l'altérité hostile. Cette tension s'appuie également sur une dichotomie entre les « insiders » et les « outsiders »⁵⁰¹ de cet espace partagé. Les habitant·e·s déjà là qui entretiennent un rapport d'appropriation usuelle de certains espaces publics conduisent à mettre à l'écart d'autres groupes de personnes, nouvellement arrivées, dont les usages ne leurs semblent pas habituels. Le géographe Antonin Margier explique à cet égard comment les stratégies d'appropriation de l'espace public par les riverain·e·s et les pouvoirs locaux participent aux mécanismes d'exclusion des personnes marginalisées : « c'est alors la transgression de normes tenues comme acquises qui déclenchent certaines réactions et le renforcement de ces normes [... ;] la transgression renvoie aux comportements qui s'opposent aux valeurs résidentielles instituées dans les espaces de vie des riverains, et qui apparaissent comme une menace dont il convient de réduire les nuisances.»⁵⁰².

Par ailleurs, à travers la fréquentation de nombreux lieux publics tels que les parcs, les bibliothèques, les bâtiments de services publics locaux, les personnes exilées sont amenées à chercher des lieux refuges. Les occupations sur la voie publique ou dans un immeuble se

⁴⁹⁹ CE, 26 juil. 1985, *Ville d'Aix-en-Provence*, Rec. p. 236 concernant l'interdiction par le maire de la projection d'un film dans la commune rendue possible, même en l'absence de tout risque de troubles matériels, lorsque la projection de celui-ci était « préjudiciable à l'ordre public à raison du caractère immoral dudit film et de circonstances locales ». Cet arrêt considère les raisons d'immoralité publique comme pouvant provoquer un trouble à l'ordre public à diffuser une œuvre blasphématoire. La jurisprudence apprécie dès lors la spécificité des circonstances locales invoquées à ce titre. Ainsi, il est possible d'imaginer, de la même façon, pour des raisons d'immoralité publique tenant à la dignité humaine, que la commune prenne dans ce sens des dispositions de police municipale pour protéger l'ordre public dans le sens de la protection des personnes subissant des traitements inhumains et dégradants en vivant sans-abris sur l'espace public.

⁵⁰⁰ ROLLIN F., « L'espace public en droit administratif », (dir.) BUI-XUAN O., *Droit et espace(s) public(s)*, LGDJ, 2013, 204 p.

⁵⁰¹ ELIAS N., L. SCOTSON J., DAUZAT P.E. et Préfacier WIEVIORKA M., *Logiques de l'exclusion : enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*, Paris, France, Pocket, 2001, 288 p.

⁵⁰² MARGIER A., « L'espace public en partage. Les expériences conflictuelles de l'espace et marginalisation. », *Cahiers de géographie du Québec, Département de géographie de l'Université Laval* 2013, n° 161, vol57, p. 178.

développent, de plus en plus, pour faire face au manque d'hébergement. Ainsi, les différents usages de ces espaces publics, parfois détournés de leur usage originel - les toilettes de services publics pour se laver, le mobilier des médiathèques pour se reposer, les parcs pour camper, etc. - interrogent aussi les acteurs et actrices publiques locaux dans leur fonctionnement au quotidien tant sur le plan de leurs compétences habituelles, que sur les usages et la réglementation afférente.

Plusieurs situations illustrent la confrontation de ces usages sur l'espace public en faisant de cet espace un autre espace conflictuel du droit. Par exemple, en 2016, alors que la place Lazare Goujon est occupée par des familles à la rue, le maire de Villeurbanne prend position pour l'accueil des personnes exilées dans une tribune au *Monde* face aux propos de Laurent Wauquiez qui invite les maires de la région à résister à cet accueil⁵⁰³. Dans la presse locale, au même moment, deux articles relatent deux situations et une ligne politique peu claire de la commune sur l'accueil des personnes exilées⁵⁰⁴ : d'un côté l'installation de demandeurs d'asile dans un CAO ; de l'autre côté une situation problématique de campements de demandeurs d'asile albanais sur la place Lazare Goujon, devant la mairie. Un flou persiste dans les éléments de discours sur la qualification des personnes exilées avec une distinction sous-jacente. Ainsi le maire indique à propos de cette occupation et en réponse aux interpellations de l'opposition durant un conseil municipal : « *Il ne faut pas tout mélanger, c'est une situation très différente de celle dont je viens de parler et qui résulte du démantèlement de Calais* »⁵⁰⁵. Le traitement local est à cet égard révélateur des procédés de différenciation dans la prise en charge des personnes exilées. Expulsés d'un squat avant la trêve hivernale, une trentaine de ressortissants albanais, demandeurs d'asile et de titre de séjour occupent la place Lazare Goujon afin d'attirer l'attention de la mairie pour demander un hébergement. La réaction de la Ville est dans ce cas prudente : elle considère qu'elle est en dehors de ses compétences et que c'est à l'État d'agir en matière d'hébergement que ce soit pour les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile ou pour l'hébergement de droit commun. Du côté des services de l'État, le constat reste le même : il n'y a plus de places. Si des habitants expriment par ailleurs leur solidarité et

⁵⁰³ BRET J.-P., « Migrants : "La polémique engagée par Laurent Wauquiez est affligeante" », *Le Monde*, 20-21 septembre 2016.

⁵⁰⁴ PONNET Y., « Villeurbanne squat » / « Villeurbanne réfugiés », *Le Progrès*, 20 septembre 2016, p. 29.

⁵⁰⁵ Procès-verbal, conseil municipal du 17/10/2016, p. 68 et s.

indignation à l'égard de ces familles à la rue, les doléances continuent d'être réceptionnées au sein de la commune vis-à-vis de cette place publique occupée : troubles du voisinage, nuisances sonores, insalubrité...

En effet, les campements se succèdent dans l'espace public et constituent ces premiers espaces de conflictualité des droits et des libertés : la tension intensifiée par la crise du logement et la précarisation du droit au séjour limitant l'accès aux droits sociaux des personnes exilées d'une part ; l'illicéité des installations sur des terrains de propriétaires privés ou publics pouvant revendiquer leur droit de propriété, d'autre part. Les personnes exilées sans abris se donnent à voir dans les interstices de la Ville par l'installation de leur campement sur l'espace public et des logiques de débrouille qu'il·elle·s mettent en place, la mendicité en faisant partie. Les campements se succèdent dans des conditions sanitaires et humaines dégradantes. Comme évoqués précédemment, dans la métropole, Villeurbanne est particulièrement touchée par la récurrence des bidonvilles. Parmi ces derniers, le campement de la Feyssine est singulier, installé pendant une longue période de 2010 à 2015, il a donné lieu à un espace de dialogue interacteurs spécifique. En outre, d'autres problématiques émergent autour des véhicules et caravanes stationnant sur les places de parking servant de lieux de vie dans les rues de Villeurbanne. Le phénomène de squats de bâtis quant à lui, s'est particulièrement accentué. Si la DIHAL comptabilise au niveau national 571 sites concernés en 2017, elle ne le fait que pour les personnes ressortissantes de l'UE⁵⁰⁶. Or, la DIHAL occulte de nombreuses autres situations d'habitats précaires qui concernent les personnes exilées. L'association ALPIL en charge de l'observation et des diagnostics sociaux sur la Ville en compte une trentaine à Villeurbanne⁵⁰⁷. À cela s'ajoute, les occupations des écoles, plus temporaires qui font aussi l'objet d'une attention municipale singulière.

Ainsi, ces différentes questions d'occupation de l'espace public s'inscrivent désormais comme des problèmes publics municipaux qui dépassent le seul mal-logement et concernent aussi la

⁵⁰⁶ Depuis 2012, la DIHAL réalise régulièrement un état des lieux des campements illicites et bidonvilles sur la base des données communiquées par les départements. En 2017, on compte environ 14800 personnes recensées dans 571 campements illicites et bidonvilles en France métropolitaine. 38 départements ont fait état de campements illicites et bidonvilles sur leur territoire.

⁵⁰⁷ ALPIL, Rapport d'activité de 2019.

question de l'impact des politiques migratoires. En effet, les personnes habitant les habitats précaires évoqués sont majoritairement des personnes exilées avec des situations administratives précaires souvent inextricables. La mise sur agenda provient principalement des interpellations citoyennes lorsque les lieux occupés relèvent des pouvoirs publics locaux. Différents temps d'attention renouvellent les actions publiques municipales : au-delà des mobilisations collectives, des circonstances exceptionnelles d'incendie ou de troubles provoquent aussi des réflexions locales particulières obligeant les élu·e·s et technicien·ne·s à examiner les situations en question. Par leur contact direct, et à titre institutionnel, les agent·e·s sont aussi des traducteur·trice·s du quotidien et des réalités sociales. Il·elle·s ont, à ce titre, un rôle déterminant dans la compréhension des enjeux sociaux et la mise en œuvre effective de politiques sociales plutôt que répressives. En effet, pendant longtemps, la Ville de Villeurbanne est intervenue de façon ponctuelle au titre de ses compétences de santé publique, notamment pour le compte du préfet concernant les habitats insalubres⁵⁰⁸. La direction de la santé publique connaissait particulièrement bien les lieux. Par le biais de son élue adjointe, les enjeux des bidonvilles sont exposés auprès du maire et du conseil de municipalité. Sensible et motrice sur ces questions, cette élue a également contribué à une attention renouvelée.

b. La difficile conciliation des approches sociale et sécuritaire de l'espace public

La Ville s'est pendant longtemps positionnée sur une attitude de fermeté en tant que garante de l'ordre public en légitimant sa responsabilité de ne pas laisser se développer des squats sur la voie publique. A cet égard, le maire affirme le principe selon lequel il souhaite assurer un équilibre non sans rappeler la dichotomie nationale concernant la politique migratoire de fermeté/humanité appliquée ici à l'occupation de l'espace public : « *on adopte une position*

⁵⁰⁸ Selon l'article L.1331-29 du CSP le maire peut intervenir comme autorité de l'État pour procéder d'office aux mesures destinées à écarter les dangers immédiats pour la santé et la sécurité des occupants ou des voisins d'un immeuble frappé d'insalubrité immédiate ; aux mesures prescrites par le préfet pour remédier à l'insalubrité d'un immeuble et qui n'ont pas été exécutées dans le délai imparti, malgré une mise en demeure du propriétaire ; aux mesures d'assainissement portant sur les parties communes d'un immeuble en copropriété dont l'inexécution résulte de la défaillance de certains copropriétaires.

ferme, on met en place des procédures autour des squats en toute responsabilité, on peut se le permettre parce qu'on a une politique d'accueil volontaire par ailleurs. »⁵⁰⁹.

Ainsi, la question de l'habitat informel faisant l'objet d'une occupation du domaine public est en premier lieu abordée par la commune en termes de responsabilités juridiques. C'est le cabinet du maire qui est identifié comme la première interface pour appréhender les situations d'occupations considérées comme illégales et qualifiées d'« illicites » dans le discours des acteur·rice·s municipaux·ales. Dans cette perspective, le directeur de cabinet du maire estime devoir assurer un rôle de protection du maire et exercer également celui de premier filtre autour des problématiques et situations rencontrées avec le service des relations aux habitants en répondant aux doléances envoyées. C'est alors au directeur de cabinet que revient en premier l'évaluation des problèmes. En ce qui concerne le problème public du squat, bien qu'il fasse l'objet de la compétence du logement pour partie – assurée partiellement par la direction du développement urbain en charge de l'habitat⁵¹⁰ – celle-ci est en réalité géré directement par le cabinet du maire. Ces « occupations illicites » sont perçues comme une problématique « conflictuelle » et « sensible politiquement », car elle expose la Ville à son image politique.

Face aux occupations illégales, l'enjeu pour la commune est aussi d'établir un cadre de négociations avec d'un côté les citoyen·ne·s mobilisé·e·s, et de l'autre les propriétaires. Si les bâtis ne sont pas de la propriété directe de la Ville, celle-ci se sent toutefois légitime à intervenir dès lors que les squats sont sur son territoire. Directement interpellée, la Ville s'investit dans son rôle de médiatrice. Ces configurations dépendent pour beaucoup des dimensions cognitives et représentations qu'ont les pouvoirs publics locaux des collectifs. Les négociations sont centralisées par le directeur de cabinet du maire qui filtre les demandes, décide de recevoir ou non les collectifs puis transfère dans des comptes rendus les discussions au maire. Sa lecture et ses représentations orientent alors les prises en charge des squats. Les premières interventions de la Ville s'arrêtent donc à un rôle premier de médiation et de négociation.

⁵⁰⁹ Entretien avec le maire, mars 2021.

⁵¹⁰ La compétence du logement a été principalement déléguée à la Métropole du Grand Lyon.

De ce relais municipal réalisé par le cabinet du maire dépend donc l'orientation de la prise en charge. Jusqu'en 2019, celle-ci a été étudiée dans une dimension sécuritaire. Une cellule "veille de squat" avait été mise en place ne se réunissant qu'épisodiquement en fonction des besoins. Directement sollicitée, la directrice de la sécurité publique est l'une des premières interlocutrices du cabinet : « *On intervient sur la question des squats, la police municipale est prévenue. En fait, on a beaucoup d'appel des riverains il y a beaucoup de nuisances et de trouble du voisinage. La police municipale va faire des constats du squat, parfois relever les identités des personnes squatteuses mais elles ne sont pas obligées de les donner. Elle y va aussi pour les évacuations. Mais elle n'a pas d'intervention directe. Il n'y a pas de réel processus établi. C'est souvent le cabinet du maire qui nous sollicite.* »⁵¹¹.

De plus, l'association des directions de la Ville de protection du patrimoine avec celle de la prévention médiation sécurité est aussi révélatrice de l'approche choisie. Reposant sur une approche legaliste, ces directions ont pour mission d'assurer la protection et la sécurité du patrimoine communal dont la responsabilité peut être mise en jeu. La direction la mieux placée pour évaluer la situation des personnes concernées est celle de la solidarité, avec le CCAS, qui n'est pourtant pas associée de façon systématique. Les informations ne sont, en effet, pas partagées entre les directions, de sorte que certaines évacuations se déroulent alors que les personnes sont accompagnées par le CCAS. Le manque de coordination répété entre les directions de la solidarité et celle de la sécurité révèle une forte contradiction avec la volonté politique d'accueillir.

Concernant les occupations dans les bâtiments, l'approche est relativement différente, et ne se limite pas à un seul traitement juridique. Si le squat est bien considéré comme une occupation illégale dans les bâtis, il fait l'objet d'un traitement variable. Ce dernier fait référence aux « illégalismes » que Michel Foucault analyse dans son ouvrage « Surveiller et punir »⁵¹², et que d'autres comme Alexis Spire ou Thomas Aguilera reprendront dans leurs travaux⁵¹³. À

⁵¹¹ Entretien avec la directrice de la sécurité publique de la Ville de Villeurbanne, Mars 2020.

⁵¹² FOUCAULT M., *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Paris, France, Gallimard, 1975, p. 103 et suiv.

⁵¹³ SPIRE A. et FISCHER N., *État et illégalismes*, vol. 3, Politix, n° 87, 2009; AGUILERA T., *Gouverner les illégalismes urbains, les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, vol. 34, 2017, 705 p.

travers la grille d'analyse de Thomas Aguilera autour des squats⁵¹⁴, il est possible d'observer la variation des positionnements de la Ville de Villeurbanne qui nous renseigne par la même occasion sur la stratégie qu'elle instaure avec les autres acteurs locaux. Face à la multiplication des squats ces dernières années dans la Ville, les élu·e·s et fonctionnaires en interne prêtent une attention particulière à ces espaces et tentent de trouver de nouvelles solutions face à ces « illégalismes de logement »⁵¹⁵. Non seulement, les politiques répressives n'empêchent par la perpétuation des squats dans la ville, puisqu'elles continuent d'être des solutions face à l'incapacité des pouvoirs publics à rendre effectif le droit des personnes exilées d'être hébergées, mais elles n'empêchent pas non plus les acteurs publics de s'accommoder de ces solutions face à leur impuissance et leur manque de moyens pour héberger des personnes qui se retrouveraient autrement à la rue. Ainsi, face aux occupations illicites, la Ville s'appuie sur un engagement systématique des poursuites lorsqu'il s'agit de biens appartenant à la commune. La Ville gagne ainsi un laps de temps précieux pour mobiliser les outils juridiques adéquats le moment venu : l'exécution d'une décision de justice qui prononcerait l'expulsion par exemple. Concernant les occupations du domaine public routier, la Ville choisit de ne pas laisser se développer les campements sur la voirie publique ou les trottoirs. Elle le justifie au nom de l'ordre public « *pour des raisons de sécurité, de salubrité et de bon ordre* »⁵¹⁶. La police municipale intervient dès le signalement de nouvelles occupations pour informer de l'interdiction et ordonner aux occupant·e·s de quitter les lieux lorsque l'installation dure moins de 24h avec le soutien de la police nationale si elle le juge nécessaire. La Ville s'appuie donc sur une approche légaliste de l'occupation du domaine public impliquant sa préservation d'un côté, et la protection de l'ordre public de l'autre. La constatation du trouble causé est presque systématique : l'occupation est irrégulière, elle porte atteinte au domaine public, l'expulsion doit donc être ordonnée. Ainsi, la protection du domaine public prévaut sur les occupant·e·s, quelle que soit leur situation précaire.

La Ville a, de façon générale, des processus habituels de sécurisation des lieux occupés, observant de plus près la situation patrimoniale des bâtis : les systèmes électriques, l'état et la

⁵¹⁴ AGUILERA T., *Gouverner les illégalismes urbains, les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Dalloz, vol. 34, 2017, p. 15.

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ Entretien avec la directrice de la sécurité publique, mars 2020.

structure des matériaux (présence d’amiante, de plomb), le chauffage, etc. Elle associe ses équipes techniques pour donner leur expertise et évaluer les perspectives de maintien pour sécuriser et tolérer le squat. Ainsi, en fonction de la vétusté des lieux, les perspectives sont plus ou moins limitées. De plus, les squats font aussi l’objet d’une attention différenciée en fonction des soutiens des collectifs. La Ville contribue par conséquent à une gestion différenciée des « illégalismes »⁵¹⁷. Par suite, plus le collectif est institutionnalisé avec une organisation structurée et des ressources connues permettant l’accompagnement social des personnes qu’il·elle·s soutiennent, plus la Ville juge possible les perspectives de négociation et assume la tolérance du squat. Elle est allée jusqu’à payer les fluides d’un squat, comme ce fut le cas pour la mobilisation exceptionnelle autour de l’ancienne Église Notre Dame de l’Espérance occupée par un collectif pluriel dont Jamais Sans Toit fait partie. Appuyé par un réseau structuré d’acteurs bien identifiés, et notamment de personnalités bien connues comme le prêtre de la paroisse voisine qui soutient la démarche, la Ville accepte avec plus de facilités de soutenir le squat. Par ailleurs, « la maison Mandela », installée dans un bâtiment appartenant à la métropole, occupé par plusieurs familles, le collectif « Agir migrant Lyon » répond aux caractéristiques attendues par l’institution. Ce soutien préalable permet donc d’étudier plus précisément le maintien de l’occupation dans les meilleures conditions possibles afin d’éviter une remise à la rue ou de repousser l’occupation dans d’autres lieux. Les discussions autour de ce squat s’entament alors que la loi ELAN est en train d’être étudiée au Parlement⁵¹⁸, et que les collectifs lyonnais autour de l’hébergement expriment par ailleurs la volonté de travailler à un projet « territoire zéro SDF »⁵¹⁹. Tandis que pour le squat de l’amphi Z, le collectif est perçu comme « revendicatif ». Les négociations avec la Ville sont dès lors plus difficiles. Toutefois, tolérée pendant deux ans, la solution du squat interroge car elle devient un palliatif pour les pouvoirs publics locaux, qui bien que les conditions de vie à l’intérieur du squat soient loin d’être adéquates, permet de se débarrasser, du moins pour un temps, de la prise en charge de nombreuses personnes en demande d’asile. Le squat est gouverné par les pouvoirs publics par

⁵¹⁷ Expression empruntée à Thomas Aguilera, *op.cit.*

⁵¹⁸ Dans le projet de la loi ELAN, dorénavant adopté, il est question d’ « occupation temporaire de locaux en vue d’en assurer la protection et la préservation. ».

⁵¹⁹ VILAIN J.-P., IACONO G., « La Métropole de Lyon doit tenter une expérimentation territoire 0 SDF », *Tribune Rue 89 Lyon*, 1^{er} juin 2018.

« non-décision » », ⁵²⁰ puis arrive le moment où un élément d'urgence déclenche à nouveau la prise en considération des pouvoirs publics. Ce qui fut le cas lors d'un incendie lié à un court-circuit dans deux des chambres, mettant en cause la responsabilité juridique pour des raisons de sécurité du propriétaire métropolitain des lieux. Cette reprise en considération publique dure en réalité le temps d'une mise à l'abri dans un gymnase pour la Ville face aux températures excessivement froides à ce moment-là. Malgré la réalisation des diagnostics sociaux de l'État sollicité par la Ville, très peu de personnes sont relogées. Un certain nombre d'entre elles retournent vivre dans le squat.

Par ailleurs, la Ville se retrouve confrontée à de nouvelles formes de squats. Ces dernières années, plusieurs familles exilées à la rue s'installent dans des caravanes et véhicules sur des places de parking dans les rues de Villeurbanne. La réaction de la Ville se focalise alors sur les problèmes de stationnement et s'engage sur le terrain de ses compétences au titre de la police de la circulation et du stationnement alors partagées avec la Métropole ⁵²¹. En réaction aux évacuations et mises à la fourrière des véhicules des personnes, les citoyen·ne·s en soutien aux familles interpellent la Ville et saisissent en parallèle le Défenseur des Droits. Ce dernier signifie à la Ville qu'en dépit du stationnement abusif constaté, les véhicules dont il est question sont aussi des lieux de vie habités qu'il convient de prendre en compte. L'expulsion d'office et la mise à la fourrière prévues par le Code de la route ⁵²² portent atteinte aux droits fondamentaux des personnes qui se réfugient dans le véhicule, faute d'hébergement. Un flou juridique persiste quant à ces nouvelles formes de squats et la Ville ne sait alors comment intervenir ainsi que le souligne la directrice de la sécurité publique : « *c'est de l'occupation longue et abusive sur la voirie. C'est une sorte de squat mais plus récent. Il s'agit de stationnements abusifs pour lesquels la réglementation est floue. On a eu des éclaircissements juridiques au fil du temps, et ça été long car on s'est retrouvées face à des véhicules occupés pour lesquels on ne connaissait pas la procédure. La police municipale a pour habitude lors qu'il y a un stationnement gênant d'appliquer la procédure de voirie et de mettre à son terme en fourrière. C'est difficile de voir*

⁵²⁰ BACHRACH P., et BARATZ M., « Decisions and Non Decisions: An Analytical Framework », *American Political Science Review*, 57, 3, pp. 632-642, 1963 cité par AGUILERA T., « L'(in)action publique face aux squats discrets à Paris et à Madrid », *Métropoles*, p. 11.

⁵²¹ Article L 3611-1 du CGCT.

⁵²² Articles L.325-1 et suiv. du Code de la route.

si le véhicule est habité. Comment déterminer si c'est un lieu de vie ? Quelle procédure on met en œuvre ? Sachant que la métropole est propriétaire de la voirie, c'est donc elle qui a pu mettre en place les procédures de stationnement à un endroit, puis ça ne fonctionnait pas, parce que le véhicule se déplaçait à un autre endroit, alors elle l'a fait pour toute la rue. »⁵²³.

Les incertitudes juridiques dans la gestion de ces nouvelles occupations préoccupent. Si les services juridiques de la Ville et de la Métropole s'interrogent sur le régime applicable d'expulsion judiciaire ou administrative, se posant en outre la question de savoir si le régime appliqué aux gens du voyage⁵²⁴ est possible, le traitement focalisé sur l'expulsion interroge sur l'absence de considération relative au traitement social des personnes. Les considérations se concentrent autour des situations insalubres (« *déchets sauvages, absence de sanitaires* » « *du linge sur les grilles du square* » ...) et insécurisantes (« *branchements électriques dangereux, bonbonnes de gaz sur les trottoirs, troubles à la sécurité routière ou à la sécurité des personnes* »⁵²⁵ dont les riverains pouvaient se plaindre régulièrement) ainsi que les tensions citoyennes perceptibles de tout bord comme le relate l'adjoint à l'éducation : « *Quand une famille était dans une voiture ou un camion et qu'elle se faisait sortir par la police municipale, on se retrouvait avec les associations qui nous disaient vous tenez un discours sur l'accueil et la réalité est autre. Sauf que les doléances elles n'arrivent pas aux mêmes élus, aux mêmes services. Il y avait des trucs objectivement problématiques. La question était de savoir comment on fait pour les résoudre.* »⁵²⁶ et masquent là encore la dimension sociale des problématiques.

Si une réflexion juridique a été entamée au sein des équipes municipales pour repenser la procédure de ce type d'occupation sur la voie publique de véhicules habités, décidant d'associer pour toutes les procédures de squats le service de la solidarité et de repenser la cellule de "veille des squats", il n'en demeure pas moins qu'aux prises des tensions récurrentes que les décisions résultants sont celles des poursuites judiciaires systématiques, notamment pour stationnement

⁵²³ Entretien avec la directrice de la sécurité publique, mars 2020.

⁵²⁴ Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'habitat des gens du voyage modifiée par la loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté visant notamment à renforcer la procédure administrative de mise en demeure et d'évacuation forcée.

⁵²⁵ Entretien avec la directrice de la sécurité publique, mars 2020.

⁵²⁶ Entretien avec l'adjoint en charge de l'éducation, février 2021.

abusif. Le non-traitement de situations individuelles de personnes fragiles, en l'occurrence des familles exilées à la rue habitant dans des véhicules et caravanes stationnés⁵²⁷ dans les rues a placé la Ville dans une position de contradiction.

Reste les occupations des écoles⁵²⁸ pour lesquelles la commune témoigne d'une plus grande réceptivité et tolérance. En effet, la multiplication des occupations dans les écoles et l'attention particulière des élu·e·s portées aux familles à la rue contrastent avec les autres formes d'illégalisme comme les squats de bâtis d'individus seuls. Deux types de logiques appuient la tolérance de ces occupations et le soutien de la Ville aux familles : d'une part, l'entrée par les enfants est facilitante puisqu'elle légitime l'intervention de l'adjoint à l'éducation qui pourra être un relais vers les pouvoirs publics locaux. Par l'enfant, la Ville a aussi une prise plus évidente pour déployer un arsenal de droits minimum à partir de la scolarisation qui devient l'élément principal de rattachement au territoire. De l'autre côté, la prise en charge des enfants et leurs familles, comme on l'a vu, est un objet dont l'acceptabilité sociale est moins discutée. Malgré des menaces récurrentes du préfet et de l'Académie notamment à l'égard de certains personnels enseignant·e·s, la réception de blâmes parfois, de convocations, ou de tensions en interne au sein même de l'établissement⁵²⁹, les occupations des écoles sont par ailleurs implicitement tolérées. En effet, les autres acteurs nécessairement impliqués - la commune qui a la responsabilité dans les cas de dommages éventuels - ayant la gestion technique du bâtiment, et s'occupant de la prise en charge des modalités de scolarisation -, ainsi que volontairement ou involontairement⁵³⁰ la direction de l'école, n'y mettent pas d'obstacles et deviennent parfois même des relais. Certain·e·s élu·e·s politiques villeurbannais·e·s soutiennent les mobilisations

⁵²⁷ Toutes les habitations quelle que soit la nature du bien, meubles ou immeubles telles que des caravanes stationnées sur un terrain peuvent aussi entrer dans le champ d'application de l'article L.411-1 du Code des procédures civiles d'exécution. Par conséquent, il a été admis que dès lors que certains biens servent d'abri, ils constituent des lieux d'habitation. La loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté a en effet étendu le régime des « locaux d'habitation » aux « lieux habités ».

⁵²⁸ Pour rappel, l'école est un bien affecté à un service public – en l'occurrence le service public de l'enseignement, dont le bâtiment est géré par la commune : Article L 212-4 du Code de l'Éducation.

⁵²⁹ Propos recueillis lors de plusieurs entretiens avec l'él·u adjoint en charge de l'éducation, février 2021 et le collectif Jamais Sans Toit, février 2018.

⁵³⁰ Certains directeur·rice·s participent de manière invisible, de façon à ne pas se mettre en porte à faux. D'autres subissent et se retrouvent coincés. Dans tous les cas, il·elle·s ont le rôle de relais et d'alerte auprès des pouvoirs publics locaux et de leur hiérarchie.

tout en dénonçant la défaillance de l'État.⁵³¹ L'accroche par les émotions des élu·e·s est là aussi très parlante : *« si on n'est pas indignés par le fait qu'une enfant dorme dehors, on n'est pas indignés par grand-chose. Et ce n'est pas uniquement une question d'immigration, c'est une question que... les gens sont là aujourd'hui, et ils vivent à la rue. Il y a quand même la question de l'expulsion. Quand on voit que les enfants ils ont passé un an ou deux à l'école, qu'ils sont français du moment qu'ils fréquentent l'école. C'est en partant de ça que je trouve que c'est plus facile de dire "il faut trouver des solutions" et de convaincre pour ces gens, pour les parents. »*⁵³² . Sans prendre position de manière affirmative, le maire, de son côté, ne s'oppose pas aux occupations et entend le soutien de ses adjoints mais il explique que *« l'enjeu pour nous c'était surtout d'assurer la gestion de la compatibilité avec cet acte [de manifestation] et le fonctionnement de l'école »*⁵³³. Cela n'est pas forcément le cas dans toutes les communes. D'autres ont mis en place des contrôles policiers et ont menacé de réaliser des actions en justice estimant que ces occupations sont « illégales » et rappelant la responsabilité de l'État pour l'hébergement⁵³⁴.

L'adjoint à l'éducation et l'adjointe aux solidarités, politiques de la Ville et au handicap sont particulièrement réceptif·ve·s et tentent de maintenir un dialogue avec les collectifs de soutien : *« Le militantisme a beaucoup changé chez les parents : on est passé du Réseau Éducation Sans Frontières (qui continue quand même de faire du suivi et a des engagements plus longs sur la durée, ce sont pas mal de retraités, c'est un réseau moins médiatique) et après c'est Jamais Sans Toit qui a vraiment pris le leadership parce qu'ils ont compris malgré tout, que les trucs gentils même si RESF ne l'était pas toujours, s'ils occupaient pas des écoles, qu'on faisait pas un peu des trucs coups de poing, ça ne marchait pas. Donc, nous on a fait le choix de laisser les occupations d'école se faire, en essayant malgré tout de les éviter. Même s'il y a des moments on savait qu'on ne pourrait pas les éviter. Il y avait tout le temps des discussions*

⁵³¹ « A l'école Jean Zay, pour saluer l'engagement constant du collectif Jamais Sans Toit auprès de nombreuses familles dans une situation inacceptable » (Damien Berthilier, adjoint Education et Universités, le 12 Nov.2019) : <https://twitter.com/dberthilier/status/1194319555855863808>. (consulté le 13 novembre 2019)

⁵³² Entretien avec l'élue adjointe en charge de l'éducation, février 2021.

⁵³³ Entretien avec le maire, mars 2021.

⁵³⁴ V. par ex. le communiqué de presse d'Hélène Geoffroy, Mairesse de Vaulx en Velin suite à divers articles et reportages sur l'occupation d'écoles la nuit pour loger quelques familles sans domicile ; 14 Janv. 2019: <https://twitter.com/GomezStephane/status/1084829121035816966/photo/1> (consulté le 14 janvier 2019)

»⁵³⁵. La commune devient ainsi inéluctablement un intermédiaire entre les directions d'école, l'inspection académique, le préfet et les occupants·e·s. Elle doit assurer de front des pourparlers parfois épineux pour répondre aux attentes de chacun des acteurs et actrices concernant l'issue des occupations. L'ambivalence est parfois prégnante, en particulier avec la préfecture avec laquelle la commune tente de garder de bons liens et préserver du pouvoir de négociation.

Par voie de conséquence, les occupations de l'espace public oscillent dans une tension entre visibilité et invisibilité. Certaines occupations sont moins visibles que d'autres et sont perçues de façon plus distante que d'autres qui elles génèrent au contraire des troubles. Ces dernières, comme pour l'exemple de la place Lazare Goujon et par d'autres occupations dans les parcs ou espaces davantage partagés, deviennent des objets politiques dont les enjeux électoraux sont plus prégnants. L'approche adoptée par la commune est finalement focalisée sur l'occupation considérée comme intempestive de l'espace public et donne lieu à des réponses juridiques qui accentuent le processus d'invisibilisation telles que les mesures d'expulsions, ces actions qui renforcent la marginalisation de personnes déjà empêchées dans l'accomplissement de leur vie ordinaire, bloquées par des démarches administratives liées au séjour, les repoussent un peu plus loin dans l'exclusion.

De surcroît, la gestion de l'espace public croisée avec la question migratoire est aussi révélatrice du brouillage entre un traitement sécuritaire et un traitement social des populations qui occupent cet espace. La dimension sécuritaire adoptée en premier lieu occulte non seulement les vulnérabilités des personnes qui occupent l'espace public en prise aux réalités migratoires -leur précarisation administrative et la dilution de leurs droits fondamentaux - voire même reproduit et renforce dans le même temps les logiques policières propres à la gestion migratoire en second lieu. On assiste par ailleurs à la « globalisation juridique »⁵³⁶ des personnes qui sont présentes sur l'espace public en niant les éléments factuels de leurs trajectoires individuelles de migration et de leurs droits en se concentrant seulement sur le droit du domaine public les estimant comme « occupant·e·s sans droits ni titre ». La difficulté à appréhender les publics insérés dans des

⁵³⁵ Entretien avec l'élue adjointe en charge de l'éducation, février 2021.

⁵³⁶ La globalisation juridique en ce sens tend à confondre des groupes d'individus et à faire converger leurs droits AUBIN E. et AUMOND F., « L'expulsion des Roms et des gens du voyage », *AJDA*, 2020, p. 2165.

démarches administratives complexes les neutralisant dans des catégories fourre-tout telles que « migrants illégaux », « migrants légaux »⁵³⁷ que les agent·e·s formulent spontanément, sans mesurer les enjeux socio-administratifs, contribuent à renforcer des logiques d'exclusion dans la non-application de leurs droits sociaux. Les représentations et les pratiques développées autour des occupations répondent en réalité à un cadre juridique dont les contours restent flous dès lors que la prise en charge des publics fragiles n'est jamais explicitée que ce soit dans le contentieux judiciaire ou administratif⁵³⁸ ou dans les pratiques locales. Dans ce dernier cas, malgré la compétence de l'État sur l'hébergement d'urgence, la Ville choisit de mobiliser l'ALPIL pour réaliser des diagnostics sociaux. Elle ne le fait toutefois que sur des sites diffus qu'elle sélectionne en fonction du faible nombre d'occupant·e·s et dont les enfants sont scolarisés dans une école de la Ville. Les autres situations de fragilité ne sont pas étudiées ou elles sont diagnostiquées en fonction des critères élaborés par l'État : femmes enceintes, enfants en bas âge, permettant de faire une alerte auprès de l'État, ou lorsqu'il s'agit d'une urgence critique.

La dimension propriétaire de la collectivité prédomine. Les personnes ne sont appréhendées que dans une perception très légaliste d'« occupants sans droit ni titre » afférant alors à un régime juridique spécifique : celui de la domanialité. Le directeur général des services de la Ville de Villeurbanne rappelle d'ailleurs qu'il y a une différence d'approche selon que le squat se tient dans un bâtiment public ou privé, ou encore sur la voie publique. La tolérance n'est alors pas la même : « *Quand il s'agit d'un bâtiment public ou privé vide, ça ne prive personne. Même s'il y a un projet derrière mais ça ne prive pas immédiatement quelqu'un de l'usage du bâtiment. Quand c'est un squat sur un espace public, c'est autre chose, ça veut dire qu'il y a une confrontation entre les riverains, entre les usagers habituels de cet espace public et les gens qui squattent, c'est pas du tout pareil. Je pense que la réaction n'est pas du tout la même. On*

⁵³⁷ Occurrences mobilisées par le service de la sécurité à Villeurbanne.

⁵³⁸ RANAIVO A-S., *Sans domicile fixe et droit*, Thèse de doctorat, France, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, 607 p.

*réagit d'abord déjà plus lentement concernant des squats de bâtiments. L'urgence n'est pas la même. »*⁵³⁹.

De plus, les jurisprudences retiennent un traitement particulièrement rigide envers les personnes occupantes sans titre d'un bien, le constat est récurrent pour n'importe quelle personne sans domicile fixe : « qu'il s'agisse de l'appréciation d'un trouble occasionné par leur présence ou de la nécessité de mettre en œuvre des délais pour prévenir les conséquences dommageables d'une expulsion, les magistrats semblent peu enclins à prendre en compte la précarité des SDF pour temporiser les effets d'une expulsion. En ultime recours, la gravité des répercussions d'une expulsion d'une personne sans-abri invite à s'interroger sur l'existence éventuelle d'une obligation d'hébergement ou de (re)logement pesant sur les personnes publiques. »⁵⁴⁰.

De la même manière, les personnes exilées occupant un lieu « sans droit ni titre » que ce soit un squat ou un campement, ne sont pas privées de droits⁵⁴¹. Les procédures de mise en demeure pour stationnement illégal prises sur la base d'enjeux d'ordre public en particulier de salubrité publique – d'enjeux sanitaires « absence de sanitaires » et hygiéniques « déchets sauvages » – sont aussi questionnables d'un point de vue différent de l'ordre public dans le respect de la collectivité du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine passe par la mise en œuvre de conditions dignes pour les personnes concernées⁵⁴². Les alertes répétées des collectifs de soutien concernant la collecte des déchets sont néanmoins fréquentes pour rappeler à la Ville de Villeurbanne et à la Métropole ses obligations comme l'illustre la photo ci-dessous. En effet, au-delà des mesures d'expulsion sans solution de relogement stable, les habitant·e·s peuvent au moins prétendre à un cadre de vie correct comme le prévoit le Code général des

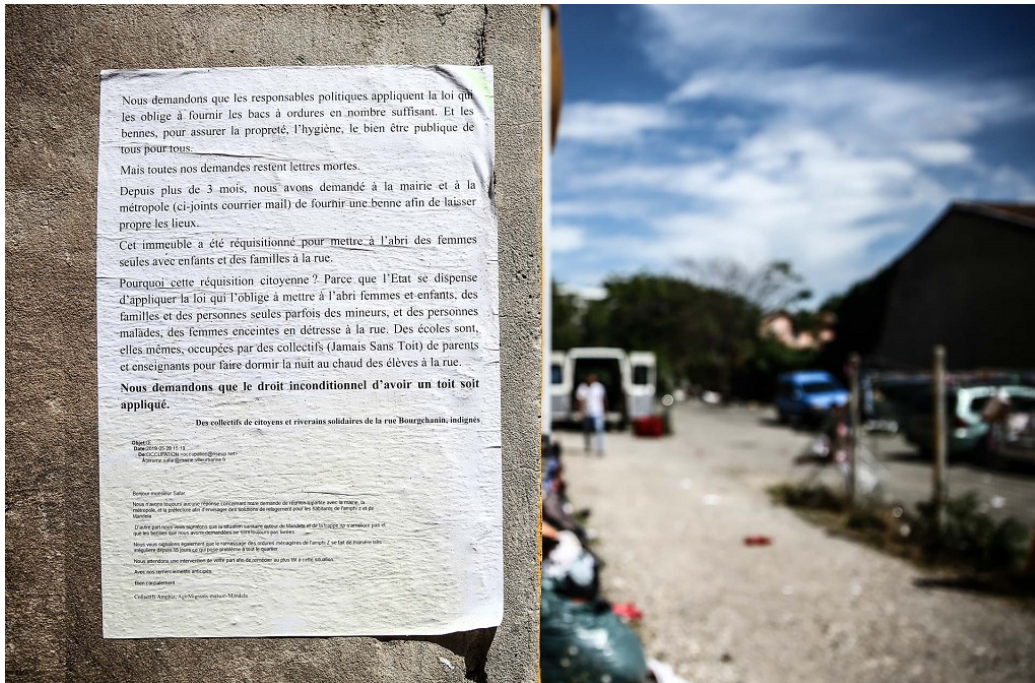
⁵³⁹ Entretien avec le directeur général des services, février 2021.

⁵⁴⁰ RANAIVO A-S, *Sans domicile fixe et droit*, *op. cit.* p. 332.

⁵⁴¹ Faisant référence aux notes pratiques du GISTI « Expulsions de terrain et de squat : sans titre mais pas sans droits ».

⁵⁴² Dans le prolongement de la jurisprudence relative à la dignité humaine et au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants « les conditions de vie des migrants à Calais en ce qu'elles révèlent une carence des autorités publiques de nature à exposer ces personnes de manière caractérisée à des traitements inhumains et dégradants V. pour approfondir : CE, 31 juillet 2017, req n° 412125, Lebon.

collectivités territoriales, la Ville doit « assurer la salubrité publique »⁵⁴³. Elle est alors tenue d'assurer *a minima* la collecte des déchets des ménages.



Interpellations citoyennes pour obtenir des bennes - Crédit Photo Antoine Merlet - Médiacités Lyon

Pour conclure, face aux insuffisances matérielles de l'accueil, des stratégies relationnelles du droit se tissent entre les acteurs et actrices locaux·ales autour des espaces publics occupés par les personnes exilées sans hébergement. Ces situations sont révélées par les conflits d'usage et de droits amenant la commune, par sa position de proximité et d'intermédiaire, à acquérir un rôle clé. Dans cette perspective, la commune tente d'élaborer des réponses aux prises des tensions et de garder au mieux la maîtrise dans les rapports sociaux locaux autour des espaces publics se situant sur son territoire. Pendant longtemps la démarche sécuritaire a dominé la façon de traiter les occupations. Elle fait désormais l'objet d'une réflexion en interne avec des perspectives de reconfiguration pour mieux concilier les différents intérêts sécuritaires et

⁵⁴³ Article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales. La compétence appartenant désormais à la métropole du grand Lyon, la Ville est tenue de faire la mise en lien.

sociaux. La Ville choisit, en outre, de mettre en place progressivement des espaces de régulation négociés comme des lieux d'échanges et de confrontation pour étudier plus précisément les revendications de droits autour des personnes exilées. Ces espaces initiés au niveau local s'affirment alors comme le processus ascendant par lequel sont structurés progressivement les comportements stratégiques des différents acteurs et actrices politiques engagé·e·s dans des interactions les un·e·s par rapport aux autres. Il est alors choisi de regarder plus précisément comment la commune s'engage dans le dialogue au service de l'accueil en rupture avec les modes centraux de gouvernement.

B- La mise en place progressive d'espaces de régulation par la commune

L'ensemble des actions citoyennes et collectives sont érigées avant tout vers l'interpellation des pouvoirs publics, l'État en premier lieu, car c'est lui qui est directement compétent pour le domaine du logement. À travers une série d'actions et d'interpellations, les citoyen·ne·s amènent toutefois à repenser et réorienter vers le local les cadres d'intervention dans leurs objectifs et bousculent les systèmes de représentation. La mise en visibilité des problématiques sociales des exilées et la reformulation en tant que problème public local a incité la commune en tant qu'actrice de proximité, à instaurer des processus de négociation. Cette dernière décide alors de mettre en place de nouvelles réunions inter-acteur·trice·s (1) et elle n'hésite pas à s'appuyer sur l'expérience et la ressource des collectifs citoyens (2).

1- Les réunions inter-acteur·trice·s autour des collectifs citoyens

Face aux nombreux signalements de situations humaines précaires, un « système d'action »⁵⁴⁴ apparaît. Celui-ci s'inscrit dans un processus initié par la commune qui permet à la fois de créer un cadre de coordination pour des activités et des acteurs et actrices divers·e·s et aux intérêts parfois divergents ; allouer des ressources à ces acteurs et, enfin, gérer des conflits⁵⁴⁵. Dans cette configuration, il s'agit de reconnaître aussi les ressources des acteur·rice·s eux·elles-

⁵⁴⁴ Voir not. GREMION P, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, 1976, 477 p.

⁵⁴⁵ LASCOUMES P. et LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2012, 128 p.

mêmes, leurs expériences et savoirs de terrain. Les réunions initiées par la commune répondent donc à la fois à des besoins extérieurs exprimés à plusieurs niveaux, mais aussi à des besoins internes de poser un cadre structuré. En effet, la directrice de la solidarité indique un tournant en 2018 et un changement dans la façon dont son service abordait les situations en interne : *« il y a eu un hiver avec beaucoup de signalements, et notamment d'interpellations venant des écoles, en même temps l' élu à l'éducation avait fait les assises de l'éducation autour de la grande pauvreté, et du coup il y a eu une grande conjonction autour de ces réalités [familles exilées sans abris]. Il y avait des animateurs périscolaires qui prenaient les gamins pour les faire dormir dans leurs locaux, dans l'infirmerie, ou bien les aider à prendre une douche, et ils étaient un peu démunis face à cela. Ce qui remontait beaucoup de ce phénomène est un manque de connaissances de notre part à l'époque. Il y a eu aussi des collectifs qui se constituaient, il y a eu un moment de fédération d'initiatives individuelles et citoyennes, je pense notamment au collectif « Jamais Sans Toit », qui a permis pas mal de fédérer et qui avait quand même beaucoup de mal de qui faisait quoi pour aider les familles dans cette jungle administrative au-delà du fait qu'ils étaient sans toit »⁵⁴⁶. L'adjoint à l'éducation précise alors le cheminement pour la commune : *« Je dirais que pour ce mandat là ce qui a le plus évolué : on est passé d'un truc un peu bricolé, militant, artisanal (...) on a essayé de formaliser les choses, de les objectiver pour éviter de se retrouver à celui qui a tapé à la bonne porte au bon moment mais plutôt de travailler avec les associations pour qu'il y ait un travail social, d'objectivation »⁵⁴⁷. Plusieurs problématiques sociales de terrain sont également remontées par différentes portes d'entrée des services publics locaux que ce soient les infirmières scolaires qui alertent sur des enfants à la rue, le point d'accueil psychologique écoute jeunes qui accueille des nouveaux jeunes exilés fragiles, ou que les domiciliations au CCAS augmentent, la précarité des familles et la fragilité provoquée par les difficultés d'hébergement suscitent une attention particulière de la commune à leurs problématiques sociales. Les services locaux éprouvent alors le besoin de s'appuyer sur les connaissances de terrain pour mieux appréhender les situations et travailler à l'adaptation de leurs réponses.**

⁵⁴⁶ Entretien avec la directrice de la solidarité, février 2021.

⁵⁴⁷ Entretien avec l' élu adjoint en charge de l'éducation, février 2021.

Pour cela, les élu·e·s adjoint·e·s aux solidarités et à l'éducation impulsent une nouvelle dynamique de façon à structurer cette action collective auprès d'un public cible identifié : les familles sans-abri dans un premier temps. Il·elle·s contribuent à façonner un nouvel espace qui s'est progressivement institutionnalisé et dont les objectifs et contours sont tout d'abord incertains. Face aux besoins identifiés, la Ville décide de réunir l'ensemble des acteurs et actrices impliqué·e·s au titre de leurs différentes compétences sociales. Ainsi, pilotées par les deux élu·e·s -adjoint à l'éducation et aux solidarités- accompagné·e·s par le cabinet du maire, cette instance réunit certains collectifs et associations, services de la Ville, et des personnes extérieures de temps à autres telles que la directrice de l'ex-DDCS⁵⁴⁸ ou encore la référente des Maisons de la Métropole sur Villeurbanne⁵⁴⁹. Les collectifs et associations systématiquement présentes sont celles et ceux les plus investis autour des familles à la rue : le collectif « Jamais Sans Toit », l'association CLASSE, le comité Feyssine, RESF, puis de temps à autres les collectifs autour des squats : Amphi Z et la Coordination Urgence Migrant.

À travers les différents entretiens menés, ces réunions apparaissent sous différents regards : pour les un·e·s comme un espace d'information pour l'ensemble des participant·e·s, pour d'autres comme un espace ayant vocation à remonter les problématiques de terrain et à échanger directement avec les acteurs et actrices institutionnel·le·s ; tandis que pour les agent·e·s de la Ville, il s'agit d'un instrument de pédagogie, de pacification et de ce « *souci d'objectivation* » évoqué supra par l'élu. En ce sens, la directrice de la solidarité évoque les modalités de ces réunions en ces termes : « *Après, on a réussi à construire via les réunions publiques une plus grande compréhension : il ne s'agit pas que de dire, "ce n'est pas nous, c'est l'État", mais d'explicitier et de comprendre quelles étaient les limites de nos actions, et ce qu'on pouvait faire en revanche, ce qu'on pouvait changer, on a changé des choses sur la domiciliation, sur l'inscription scolaire, faciliter des choses. Cela a beaucoup permis de détendre les relations avec ces interlocuteurs, et à eux de mieux comprendre et de se repérer dans ce système qui est particulièrement compliqué. Et nous, on a réussi à avoir une meilleure connaissance et de jouer un rôle qu'on ne faisait pas jusque-là, ce rôle d'interpellation de l'État. Voilà ; de faire parfois*

⁵⁴⁸ Pour les compétences relatives à l'hébergement d'urgence.

⁵⁴⁹ Pour les compétences relatives à la protection maternelle et infantile.

*nous-même des mises à l'abri »*⁵⁵⁰. Les bénévoles associatifs le perçoivent aussi comme un espace de légitimation où la Ville tente de justifier ses actions : « *Les informations sont très descendantes. Ils rappellent souvent ce qu'ils font.* »⁵⁵¹.

À la différence des comités de pilotage réalisés autour d'un projet, comme c'était le cas autour du projet I2E concernant l'insertion ciblant les populations européennes vivant en squat et bidonvilles⁵⁵², cette instance n'a pas non plus d'objectifs clairs et ne supporte pas de projet précis. Ces réunions publiques sont donc nouvelles et sont l'occasion de traiter des difficultés de terrain parmi lesquelles certaines pratiques de la Ville ont des impacts directs sur les personnes. Les enjeux portent principalement sur les parcours d'accès aux droits : scolarisation, santé, logement, etc., et la compréhension des compétences et marges de manœuvre de chacun·e des acteurs et actrices.

Ainsi, ces réunions instaurées progressivement avec la Ville de Villeurbanne et les associations et collectifs de terrain afin de faire remonter les informations concourent à la « modification des formats institutionnels d'action publique »⁵⁵³. Elles s'organisent régulièrement et participent à déclencher une réflexion plus approfondie sur la nécessité de structurer davantage l'action municipale à destination des familles exilées. Ce qui amène en outre la Ville à davantage prendre en compte le fonctionnement des collectifs citoyens, leurs connaissances de terrain, et les réalités auxquelles ils sont confrontés.

2- L'appui de l'action citoyenne au profit de la commune

À travers le néolibéralisme actuel, se développent de plus en plus de délégations de services publics en particulier dans le secteur social. Ici, une analogie est faite avec le travail social effectué par des citoyen·ne·s volontaires. La délégation du travail des élu·e·s et technicien·ne·s

⁵⁵⁰ Entretien avec la directrice de la solidarité, Février 2020.

⁵⁵¹ Entretien avec une membre du collectif Jamais Sans Toit, Février 2018.

⁵⁵² Voir BOURGOIS L., *Résorber à bas-bruit - Ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires*, Thèse en sociologie, Université Grenoble Alpes, 2021, p. 270.

⁵⁵³ BAUDOT, P-Y, et REVILLARD A., « Entre mobilisations et institutions. Les politiques des droits dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n° 4, 2014, pp. 9-33.

vers des acteurs privés, des organisations formelles comme des associations voire même ici des collectifs d'individus est de plus en plus courante. En effet, la politique d'immigration entraîne le développement de nouveaux types de collectifs et associations d'aide aux personnes exilées qui endossent volontairement le rôle « d'assistances sociales », non sans difficultés.

Cette connaissance fine du terrain est un réel appui pour les collectivités. Considéré comme un véritable travail social bénévole, il existe une division stratégique de celui-ci. À travers leurs différentes forces complémentaires et le rapport de confiance qu'elles tentent d'installer avec les personnes qu'elles accompagnent, les personnes bénévoles citoyennes sont capables de réaliser un diagnostic des situations à partir duquel elles assurent une veille sociale. Cette dernière permet d'identifier les problématiques puis d'accompagner et d'orienter les familles, en délivrant les informations utiles vers les bon·ne·s interlocuteur·trice·s, structures ou services adaptés aux demandes rencontrées. Elles contribuent dans le même temps à faire remonter un certain nombre de situations problématiques relevant de la responsabilité des pouvoirs publics. Elles développent un savoir-faire et une connaissance affinée du maillage territorial et de ses acteur·trice·s. Elles déploient par ailleurs des stratégies pour répondre aux besoins immédiats des populations qu'elles accompagnent. Dans les espaces de collaboration initiés, elles négocient auprès des interlocuteurs publics locaux des aides ponctuelles : alimentaires et hygiéniques par exemple. Si ces collectifs citoyens sont entourés par un tissu d'associations et syndicats spécialisés sur lequel s'appuyer pour les accompagnements administratifs et sociaux. C'est par exemple le cas de Forum Réfugiés très implanté à Villeurbanne. Plusieurs études⁵⁵⁴ ont d'ailleurs montré comment l'aide associative entre délégation de services publics et rôle de plaidoyer dans la défense du droit d'asile⁵⁵⁵ jouait un rôle déterminant dans la mise en œuvre du droit d'asile. Toutefois, en raison des positionnements politiques et du rattachement étroit avec les pouvoirs publics, il existe un conditionnement bureaucratique certain de leur activité et une mise à distance plus manifeste réalisée entre les membres et les publics accueillis, les

⁵⁵⁴ FRANGUIADAKIS S, JAILLARDON Edith et BELKIS Dominique, *En quête d'asile. Aide associative et accès au(x) droit(s)*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société. Série Sociologie », 2004, 287 p ; Thèse de SANTAMARIA M., *Politique nationale de l'asile et enjeux locaux : étude comparative de l'accueil des demandeurs d'asile dans les Bouches-du-Rhône, l'Isère et le Rhône* (1999-2005), 2008, 465 p.

⁵⁵⁵ *op. cit.*, en regardant précisément les analyses des activités de Forum Réfugiés dans la région lyonnaise.

collectifs citoyens développent eux alors distinctement un autre type d'aides dans un cadre de confiance.

Ainsi, présent pendant près de quatre ans autour du bidonville, le comité Feyssine a développé une connaissance fine des réseaux d'acteurs et actrices, et des lieux de solidarité, il a aussi peaufiné une analyse approfondie des situations sociales problématiques pour lesquelles il a décidé d'agir. Dans un premier temps, il l'a fait à travers des questions immédiates d'hygiène, d'insalubrité, et de santé auprès des familles vulnérables. Il a ensuite renforcé ses connaissances et ses compétences dans l'accompagnement juridique et administratif, notamment pour la scolarisation des enfants ou encore pour l'insertion professionnelle des parents. Il a aussi contribué à faire de ce campement avec les habitant·e·s un « quartier d'accueil »⁵⁵⁶ en permettant de tisser des liens sociaux avec les voisins environnants, par la mise en place d'espaces de participation et de création notamment avec les enfants et l'association « Art et développement ». De la même façon, les parents d'élève dans les écoles sont les premières personnes repères des familles à la rue. Elles concourent souvent à faire le tampon dans les situations d'impasses dites d'urgence sociale, permettant des actions immédiates de douches, de lessives, etc. Dans le même temps, il·elle·s proposent des accompagnements individuels dans les démarches administratives et juridiques. Autour des squats, les bénévoles proposent aussi un accompagnement dans les démarches relatives à la demande d'asile. Il·elle·s aident à préparer les récits pour le passage devant l'OFPRA. Il·elle·s veillent à délivrer des retours d'expérience sur les pratiques administratives, afin que les personnes sachent à quoi s'attendre. Ce sont alors à la fois les premiers traducteurs des dispositifs légaux, mais aussi celles et ceux qui contribuent au travail de « conformisme » pour aider à mieux comprendre les exigences bureaucratiques, indispensables au droit des étrangers pour mieux appréhender leur sort administratif.

Par ailleurs, quand les personnes ne peuvent pas rentrer dans des dispositifs légaux, les citoyen·ne·s tentent de trouver des solutions en remplaçant l'État défaillant dans l'ambivalence des solutions précaires et bricolées. Ces manifestations citoyennes témoignent dans le même

⁵⁵⁶ BABELS, *Hospitalité en France, mobilisations intimes et politiques*, Bibliothèques des Frontières, le Passager clandestin, 2019, p. 118.

temps de son désengagement. L'hypothèse d'un gouvernement à distance⁵⁵⁷ dans une opération de marginalisation et de précarisation, comme ligne politique étatique de dissuasion, est prégnante. Cela renforce la tension entre une gestion sociale et répressive des populations considérées comme indésirables avec lequel doivent composer ces acteurs et actrices locaux·ales. À travers la politique d'expulsion, les pouvoirs publics exercent également un contrôle sur elles et eux. Dans ces conditions, les collectifs citoyens sont alors forcés de proposer dans des stratégies qui leur sont parfois propres, et qui ne sont pas toujours bien discutées et comprises des populations concernées. Il existe certes la barrière de la langue malgré les tentatives de traduction mais également la culture et les Codes militants qui empêchent parfois la pleine communication. Un questionnement permanent occupe les soutiens qui s'interrogent sur leur ingérence et les modalités de leur accompagnement et de leur aide. Ainsi, face aux problématiques d'hébergement et au-delà des interpellations et actions coup de poing, il·elle·s contribuent en tant qu'acteur·rice·s non étatiques à créer des propositions alternatives permettant de diversifier les offres d'hébergement pour les personnes exilées. Sans vouloir se substituer à l'État, ces nouvelles formes d'hébergement sont perçues comme indispensables pour faire face à la saturation des dispositifs institutionnels⁵⁵⁸. Elles permettent en outre de dépasser les catégories administratives et juridiques de l'action publique et d'assurer un accueil plus ouvert⁵⁵⁹. Des solutions plus ponctuelles pensées comme transitoires sont aussi envisagées : le paiement de nuits d'hôtel, ou de « nuits suspendues » avec le soutien de l'association l'Ouvre-Porte par exemple,⁵⁶⁰ soutenues financièrement par des goûters et des cagnottes du collectif « Jamais sans toit ». L'ensemble de ces actions collectives de lutte pour faire appliquer le droit à l'hébergement et de soutiens concrets dans les démarches sociales permet par exemple d'identifier ce réseau dont font partis les collectifs « Jamais Sans Toit », et CLASSE comme des acteur·rice·s ressources dans l'accompagnement des familles exilées.

⁵⁵⁷ EPSTEIN R., « Gouverner à distance », *Revue Esprit*, n°11, 2005, p. 96.

⁵⁵⁸ Entretiens avec deux membres du collectif Jamais Sans Toit, février 2018.

⁵⁵⁹ Même si les collectifs adoptent des règlements plus ou moins différents pour accueillir les personnes et se limitent parfois à certaines catégories de publics.

⁵⁶⁰ À travers une campagne de dons l'association l'Ouvre-Porte propose « [u]ne réserve de nuits suspendues, avec des partenaires connus comme l'Alter-Hostel, permet des accueils de meilleure qualité et moins cher. C'est également une façon de contribuer à la réflexion d'associations comme L'Ouvre-Porte : faire des prises en charge globales et parallèlement travailler sur un plaidoyer auprès des pouvoirs publics. Le but est notamment de les inciter à avancer sur de meilleures conditions d'accueil dans le droit commun » ; pour en savoir plus : <https://louvreporteblog.wordpress.com/2018/02/16/des-nouvelles-des-nuits-suspendues> (consulté le 10 juin 2018).

C'est pourquoi le personnel ainsi que la direction de l'école, tout comme le CCAS, les ont identifiées et n'hésitent plus à les solliciter.

Une analyse à travers le courant sociologique « Law et society » permet de constater, que les mobilisations citoyennes si elles n'ont pas toujours d'effets directs sur les situations individuelles qu'elles ciblent, contribuent néanmoins de façon plus large, à la transformation des dispositifs de mise en œuvre du droit. Bien qu'elles soient extérieures à l'administration, par leur travail, les acteur·rice·s citoyen·ne·s sur le terrain de l'accès aux droits nourrissent les études de la *street-level bureaucracy*⁵⁶¹ en ce qu'elles sont, en effet, en interaction avec les publics concernés et l'administration, et qu'elles contribuent au contenu concret des politiques publiques. En outre, elles participent sur le plan juridique à la revendication, et par la suite, dans une perspective d'effectivité, à « la propriété de produire des effets dans la réalité empirique »⁵⁶² autrement dit, de donner vie concrètement à un certain nombre de droits pour les personnes exilées.

D'ailleurs, dans les instructions liées à la résorption des bidonvilles de la DIHAL, ou celles relatives à l'intégration des réfugié·e·s ou demandeur·se·s d'asile à travers la DIAIR, la préconisation de ces institutions repose sur l'appui incontournable des acteurs locaux. Par exemple, depuis la circulaire interministérielle relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites » signée le 22 août 2012⁵⁶³, les préfets doivent s'assurer de la mise en place de diagnostics sociaux. Ces instances interministérielles comptent sur les acteurs publics locaux mais aussi et surtout sur les associations et collectifs de citoyen·ne·s. À cet égard, la circulaire évoque la mise en place avec elles et eux des « comités de suivi » pour les démarches d'accompagnement et d'insertion des personnes présentes dans

⁵⁶¹ LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, 1980, 275 p.

⁵⁶² de BECHILLON D., *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, O. Jacob, 1997, p. 87.

⁵⁶³ Cette circulaire intervenait à la suite de nombreuses évacuations de campement de Roms en 2010 ; En 2012 après un changement de gouvernement, cette circulaire rappelle le principe de l'expulsion pour des campements illicites, mais prévoit néanmoins de remettre un peu d'humanité en essayant de chercher des solutions de relogement dans le droit commun en fonction du temps et des ressources disponibles et surtout si les personnes sont en situation régulière. Cela sera donc à la discrétion du préfet et des moyens qu'il souhaitera mettre en œuvre. cf. circulaire interministérielle NOR INTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

le bidonville. Parfois instrumentalisés pour collaborer à la mise en place de nouveaux projets tels que les dispositifs d'insertion économique et sociale pour les familles exilées roumaines qu'elles accompagnent, les collectifs citoyen·ne·s sont en effet reconnu·e·s et associé·e·s aux instances de décision⁵⁶⁴. En revanche, il est remarqué que ces suivis et diagnostics sociaux existent déjà très souvent compte tenu des démarches plurielles d'accompagnement que les collectifs et associations citoyens mettent en œuvre. Le comité Feysine notamment va même au-delà, en veillant à éviter que les politiques d'évacuation et de destruction des campements continuent de disperser, d'isoler, les obligeant parfois à des changements de domiciliation ou d'école, et brisant les liens tissés avec les services sociaux et administratifs⁵⁶⁵.

De la même manière, les collectivités territoriales reconnaissent le travail citoyen et prennent appui sur leurs outils pratiques développés par leurs expériences. A l'exemple du « Toitoriel », qui, comme son nom l'indique, est une sorte de tutoriel à « l'usage des personnes qui souhaitent soutenir les familles sans-toit, dont les enfants sont scolarisés dans une école villeurbannaise »⁵⁶⁶, il comprend toutes les ressources pour guider les personnes dans l'accompagnement social. Ce sont à la fois des informations pour les personnes accompagnées, mais aussi des appuis pour les bénévoles dans les démarches qu'il·elle·s entreprennent : des points de vigilance sur la bienveillance, sur l'association et l'intérêt des personnes concernées, les hypothèses et moyens d'alerter sur les situations par des circuits officiels. Plusieurs rubriques dans ce document permettent aux bénévoles d'apporter des éléments de réponses ciblées dans l'aide qu'il·elle·s proposent : pour obtenir la domiciliation, pour se loger, pour obtenir certains droits sociaux et une aide rédactionnelle, pour manger, pour s'habiller, se laver et laver son linge, se soigner, inscrire les enfants à l'école et aux loisirs, s'informer sur le droit des étrangers, chercher un emploi, apprendre le français, ou encore s'abriter au chaud la journée. Une institutionnalisation progressive de leurs outils et de leurs procédés se met en place. Le

⁵⁶⁴ Comité de suivi puis comité de pilotage pour le comité Feysine dans le projet I2E d'insertion par le logement.

⁵⁶⁵ Condamnation récente (faits de mars-avr. 2013, à La Courneuve), CEDH, 14 mai 2020, Hirtu et autres c. France, n° 24720/13 (à l'unanimité) ; possibilité de citer les §§ 36 et s. sur] la circulaire interministérielle du 26 août 2012 » ; § 63 : « [Le DDD] regrette que les préconisations de la circulaire (diagnostic social, dispositif d'accompagnement) ne soient souvent pas suivies alors que son volet répressif semble avoir été mis en œuvre de façon systématique ».

⁵⁶⁶ Description du document « toitoriel » transmis lors d'un entretien.

« Toitoriel » sera en ce sens la base du guide de l'urgence sociale utilisé par le CCAS de la commune.

Les réunions institutionnalisées participent aussi de ces échanges nouveaux interacteurs et actrices et rendent compte d'une transmission progressive des cadres extérieurs davantage focalisés sur la solidarité. L'imprégnation des réalités sociales par le biais de ces mises en lien directes amène alors à repenser certains dispositifs qui étaient jusque-là bricolés. Ainsi, une adresse électronique de signalement est mise en place par le CCAS qui permet aux collectifs d'avoir un contact direct avec la Ville pour alerter sur les situations problématiques de personnes qu'il·elle·s rencontrent et étudier les perspectives de solutions. La veille autour des squats est également repensée à l'aune de la solidarité. La direction de la solidarité s'installe progressivement comme pilote de cette instance avec la mise en place d'un diagnostic social systématique de la situation des personnes avant toute procédure d'expulsion ou d'évacuation.

Ainsi, à travers la convergence des volontés politiques citoyennes individuelles privées et publiques, au sein de ces espaces du droit, des processus de « routinisation d'action publique locale »⁵⁶⁷ se mettent en place entre ces différent·e·s acteurs et actrices. Ils et elles reconfigurent ensemble les cadres d'action et font évoluer leur référentiel. La rencontre progressive des collectifs et des acteurs et actrices institutionnel·le·s amène à repenser les stratégies d'intervention auprès des publics exilés par les différentes entrées de la Ville. Celles-ci ne sont pas toujours coordonnées et ont un impact réel plus ou moins direct sur les conditions de vie des personnes exilées.

Conclusion de la section 2

Ainsi, face à la croissance des situations de sans-abrisme, la Ville réagit. Cette dernière se confronte à la gestion des espaces publics dans des tensions permanentes entre protection

⁵⁶⁷ C'est-à-dire l'aptitude à exercer des actions répétées, des savoir-faire appris dans le contexte d'une administration locale V. pour approfondir : HASSENTEUFEL P., « Chapitre 9 - Les changements de l'action publique », dans (dir.) HASSENTEUFEL P. *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2011, pp. 243-248.

sociale des personnes exilées et répliques contre les troubles à l'ordre public. Les occupations des espaces publics deviennent en effet une problématique liée à la question centrale de l'hébergement sur laquelle la Ville décide de s'engager. Elle le fait en élaborant progressivement de nouveaux espaces de dialogue avec les citoyen·ne·s et les différent·e·s acteur·rice·s public·que·s locaux·ales mobilisé·e·s dans la gestion de l'accueil⁵⁶⁸. Ces espaces marquent une étape importante dans la collaboration régulière entretenue entre les représentant·e·s des collectifs citoyens et la Ville. Cette étape participe, de surcroît, aux prémices de l'orientation municipale en faveur de la gestion de l'accueil.

Au sein de ces espaces, les acteur·rice·s citoyen·ne·s mobilisent leurs savoirs d'expériences et contribuent à l'élaboration de nouvelles réponses non sans légitimation politique et instrumentalisation de la part des pouvoirs publics locaux. En même temps que ces derniers travaillent à l'élaboration de cette compétence de fait, ils contribuent à faire adhérer et accepter socialement l'instauration de nouvelles politiques publiques.

Simultanément, dans une pluralité de stratégies, et en particulier en liaison avec son désengagement progressif en la matière, l'État conduit lui aussi à orienter les collectivités à se saisir des enjeux de l'accueil, à travers des logiques plus ou moins visibles d'accommodations et de gouvernement à distance⁵⁶⁹. L'application de nouvelles législations constitue l'une des stratégies les plus visibles comme celle ici de la dispersion territoriale des lieux d'hébergement pour les demandeur·se·s d'asile⁵⁷⁰ à travers laquelle l'État négocie l'implication des collectivités territoriales dans l'accueil. Cette dernière limitée à une dimension utilitariste et gestionnaire, ouvre néanmoins une brèche dans l'élargissement du rôle des collectivités territoriales dans l'accueil.

⁵⁶⁸ État local et services sociaux de la métropole notamment.

⁵⁶⁹ EPSTEIN R., « Gouverner à distance », *Revue Esprit*, 2005, pp. 96-111.

⁵⁷⁰ La politique de dispersion des personnes exilées est révélée au travers de plusieurs analyses pluridisciplinaires : GARDESSE C., « La dispersion de personnes exilées : ce que la spatialisation des CAO révèle des politiques migratoires et urbaines », vol. 36, n° 2-3, *Revue européenne des migrations internationales*, 2020, pp. 83-105; SLAMA S., « Dispositifs d'hébergement : la grande centrifugeuse étatique des demandeurs d'asile », vol. 36-2, n° 2-3, *Revue européenne des migrations internationales*, 2020, pp. 255-267.

**SECTION 3 : L'ASSOCIATION UTILITARISTE DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES ORGANISEE PAR L'ÉTAT, BRECHE DANS L'ÉLARGISSEMENT
DU ROLE DE LA COLLECTIVITE DANS L'ACCUEIL**

Avec la répartition territoriale des centres d'hébergement instaurée en 2015, l'État ne peut s'appuyer que sur les acteurs et actrices locaux et le secteur associatif pour compenser le déficit structurel des capacités d'hébergement en tirant avantage de leurs ressources foncières et de leur ancrage sur le terrain. L'État décide donc d'associer les collectivités territoriales à l'accueil. Cette réponse est toutefois marquée par un bricolage guidé par l'urgence et les circonstances émotionnelles⁵⁷¹ (A). Elle se limite par conséquent à une mise en œuvre ponctuelle sans réelle association à la gestion de l'accueil (B).

A- L'association bricolée autour de la « gestion de crise » pour le développement de nouveaux centres d'hébergement

Dans une démarche hâtive de mise à l'abri,⁵⁷² la problématique de l'hébergement est gérée au coup par coup sans réflexion pérenne quant à la question de l'accueil dans sa dimension pluridimensionnelle. Les interventions publiques s'inscrivent dans un registre de crise permettant à l'acteur étatique de garder le contrôle sur les politiques migratoires, en même temps qu'il structure l'action des collectivités territoriales par ses propres représentations attachées à une prétendue « gestion de crise »⁵⁷³ dont les objectifs politiques récurrents se

⁵⁷¹ BRAUD F., FISCHER B. et GATELIER K., Voir not. « 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 » dans « 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, n° 13, p. 21.

⁵⁷² La mise à l'abri devient « la trame du non-accueil » selon les chercheurs du programme Babels : elle se répète dans le temps avec autant d'évacuations que de campements reformés, comme dans le Nord Parisien depuis ces dernières années. BABELS, *Entre accueil et rejet: ce que les villes font aux migrants*, Lyon, France, Le passager clandestin, 2018, p. 39.

⁵⁷³ Yasmine Bouagga revient à cet égard sur les politiques de l'urgence et les bricolages humanitaires déployées à l'occasion de l'émergence des CAO : BOUAGGA Y., « Politiques de l'urgence et bricolages humanitaires. Genèse des « centres d'accueil et d'orientation » dans la crise calaisienne », vol. 36-2, n° 2-3, *Revue européenne des migrations internationales*, 2020, pp. 29-51.

focalisent sur : « la lutte contre les points de fixation », ou encore « la maîtrise des flux migratoires », puisqu'en 2015, il s'agit précisément de désengorger les campements de Calais et de Paris.

Dans ce contexte, la dimension de l'accueil pour l'État se réduit également assez vite à la question de l'hébergement. Celle-ci est pensée dans des modalités d'urgence et elle a comme particularité pour les personnes exilées d'être conditionnée à leur traitement administratif individuel, celui-ci pouvant fluctuer d'une situation régulière à une situation irrégulière (récépissé, autorisation provisoire de séjour, débouté...). La réalisation défailante du droit à l'hébergement pour ces personnes s'inscrit aussi dans des logiques perpétuées d'économies et de sous-dimensionnement du dispositif national d'accueil déplorées à plusieurs reprises⁵⁷⁴. Dans ce sens, la loi du 29 juillet 2015 qui prévoyait de développer les capacités d'hébergement dans les CADA ne résout pas l'insuffisance répétée de places, puisque le parc d'hébergement en CADA ne répond pas au nombre de demandes évaluées. C'est ce qu'avait déjà relevé, dans ses observations, le rapporteur au Sénat Roger Karoutchi en 2013⁵⁷⁵. Les capacités d'hébergements en CADA restent donc insuffisantes. Ce sont les places d'hébergements dégagées dans des opérations de mise à l'abri quand elles sont possibles, qui viennent suppléer le dispositif.

Profitant des circonstances et des prises de position politique des élu·e·s locaux·les en faveur de l'accueil des réfugié·e·s⁵⁷⁶ et dans le prolongement du plan « Répondre aux défis des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit » présenté le 17 juin 2015⁵⁷⁷, visant à « fluidifier les dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile », « mieux mettre à l'abri et mieux accompagner », « mener une lutte résolue et déterminée contre l'immigration irrégulière »⁵⁷⁸, le ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve décide de mobiliser les pouvoirs publics locaux.

⁵⁷⁴ RIBEMONT T., « Sous conditions et sous contraintes : l'hébergement des demandeurs d'asile en France », n° 17-1, *Sens-Dessous*, 2016, p.12.

⁵⁷⁵ SENAT, KAROUTCHI R., *Rapport spécial autour de la mission « immigration, asile, et intégration » de la commission des finances*, n°156, 2013.

⁵⁷⁶ Sous l'impulsion de Jean-Christophe Cambadélis, qui lance l'idée d'un réseau de villes solidaires.

⁵⁷⁷ MINISTERE DE L'INTERIEUR, « Plan migrants : "Répondre aux défis des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit" », 17 juin 2015.

⁵⁷⁸ *Ibid.*

Ce dernier plan prévoit notamment de mobiliser les services déconcentrés de l'État afin de créer des capacités suffisantes pour l'accueil d'urgence des personnes migrantes, des demandeurs d'asile et pour reloger des réfugiés avec l'appui des collectivités territoriales.

La mobilisation des collectivités territoriales s'inscrit tout d'abord dans un contexte de crise porté par les discours puis par les textes appelant à une participation manifeste des acteurs locaux : « [De la contribution] 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 »⁵⁷⁹ à « l'afflux actuel de demandeurs d'asile fuyant des pays en guerre (...) devenu brusquement un défi majeur pour l'État »⁵⁸⁰, ces propos justifient –pour les pouvoirs publics étatiques mais aussi locaux- des conséquences directes sur l'action des collectivités territoriales. Ces dernières se retrouvent donc à être « en première ligne »⁵⁸¹ « pour trouver des solutions de terrain »⁵⁸².

En Septembre 2015, le ministre de l'intérieur transmet à l'ensemble des maires de France un courrier dans lequel il considère que la « mobilisation [des collectivités territoriales] 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. »⁵⁸³ et invite pour ce faire à une réunion de travail le 12 septembre 2015 à Paris. À cette occasion, un « guide d'information des maires » est délivré. Ce dernier rappelle le contexte et le cadre dans lequel la politique d'asile s'exerce. Ce guide commence et pose le cadre en rappelant que c'est bien à l'État que revient la compétence de l'accueil et du droit d'asile. À ce titre, l'État choisit d'agir

⁵⁷⁹ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Organisation de l'accueil de 30 000 demandeurs d'asile et réfugiés*, NOR : INTK1500245J, 12 septembre 2015, p. 2.

⁵⁸⁰ BOCKEL JM., *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.

⁵⁸¹ *Ibid.*

⁵⁸² *Ibid.*

⁵⁸³ MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, *Courrier de Bernard Cazeneuve aux maires de France concernant l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile.*, 6 septembre 2015.

sur l'ouverture des places d'hébergement dans le cadre de l'accueil d'environ 30 000 personnes sur deux ans.

En parallèle, dans la même tonalité de l'urgence et de l'émotion, « réagissant à l'amplification des flux de migrants en provenance de Syrie vers la France, et plus généralement, l'Europe, et à l'émotion provoquée, par plusieurs drames humains début septembre »⁵⁸⁴, l'Association des maires des grandes villes se réunit lors d'un bureau extraordinaire le 9 septembre 2015 au sein duquel une « résolution »⁵⁸⁵ est adoptée « sur les conditions de l'accueil des 24 000 migrants attendus d'ici 2017 » précisant la nécessité pour elle que « l'État élabore un plan national d'accueil et d'accompagnement dans la durée, cohérent avec les orientations européennes et étroitement coordonné avec les collectivités locales. »⁵⁸⁶.

La circulaire interministérielle relative à la mise en œuvre du plan intitulé « répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit » appelle à un « pilotage resserré et un dialogue permanent entre le niveau central et le niveau déconcentré »⁵⁸⁷. L'État reconnaît la saturation des dispositifs d'hébergement pour les demandeur·se·s d'asile et décide d'en développer les capacités. D'une part, il renforce les capacités d'hébergement d'urgence afin de libérer les campements de fortune jugés « insalubres »⁵⁸⁸. D'autre part, il augmente les logements sociaux pour les bénéficiaires de la protection internationale afin de fluidifier le système d'hébergement d'accueil pour les demandeur·se·s d'asile. Afin de remplir ces nouveaux objectifs, l'État choisit de s'appuyer sur un pilotage local conduit par les préfets. Ces derniers doivent travailler avec les acteurs et actrices du territoire pour trouver des solutions foncières. La coordination des acteurs centraux et déconcentrés s'appuient sur les territoires pour développer de nouvelles capacités d'hébergement, tout en « veillant à leur acceptabilité

⁵⁸⁴ SENAT, « les collectivités territoriales et l'accueil des réfugiés : crises et perspectives », *Interventions des représentants des associations d'élus locaux lors de la table ronde*, 8 octobre 2015.

⁵⁸⁵ *Ibid.*

⁵⁸⁶ *Ibid.*

⁵⁸⁷ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Circulaire du 22 juillet 2015, relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit », NOR INTK1517235J.

⁵⁸⁸ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « Plan migrant : "Répondre aux défis des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit" », 17 juin 2015, p. 2.

politique par un lien étroit avec les élus locaux concernés, [et la sollicitation des] acteurs de votre territoire en capacité d'assurer l'accompagnement social de ces personnes »⁵⁸⁹.

Si la contribution des collectivités territoriales est perçue comme une « participation à [l']effort national »⁵⁹⁰, elle est d'abord pensée comme facultative en 2015. Le livret d'information destiné aux maires est conçu pour accompagner et encadrer la participation des communes qui se sont montrées volontaires à l'accueil. Celui-ci est d'ailleurs essentiellement tourné vers la participation concernant l'hébergement : « en mettant à disposition des bâtiments pour créer des lieux d'hébergement de demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande »⁵⁹¹, « en mettant à disposition des logements pérennes pour les demandeurs d'asile ayant acquis le statut de réfugié après instruction de leur dossier »⁵⁹², et « le cas échéant, par une offre d'accompagnement social complémentaire de celui organisé par l'État »⁵⁹³. L'hébergement, comme abordé précédemment, est alors perçu comme l'étape clé dans l'accueil des personnes exilées pour qu'elles accèdent à leurs autres droits. Les collectivités territoriales sont également sollicitées pour « recenser et encourager les initiatives locales permettant d'offrir un accompagnement complémentaire de celui organisé par l'État »⁵⁹⁴.

Ainsi, suite à l'appel national porté par le ministre de l'intérieur dans une lettre adressée à chacun des maires le 6 septembre 2015⁵⁹⁵, le maire de Villeurbanne répond positivement dans un communiqué de presse le même jour en ces mots « Villeurbanne mobilise les acteurs de l'asile pour accueillir des réfugiés et participe à l'effort national ». Il décide d'accepter pour ce faire le principe d'accueillir des personnes issues du campement de Calais. Le maire formule sa décision en s'appuyant sur deux principales raisons : en premier lieu celle de la tradition et la continuité d'une volonté politique d'accueillir et en second lieu, le soutien d'un réseau d'acteurs et actrices, forces de proposition - des bailleurs sociaux, et des associations pour le

⁵⁸⁹ *Ibid.*, p. 3

⁵⁹⁰ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, Livret d'information des maires ou « kit des maires », 15 septembre 2015.

⁵⁹¹ *Ibid.*

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ *Ibid.*

⁵⁹⁴ *Ibid.*

⁵⁹⁵ CAZENEUVE B., *Courrier aux maires de France concernant l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile*, Paris, 6 septembre 2015, 2 p.

logement et l'insertion, ou encore spécialistes de l'asile. Par conséquent, la commune de Villeurbanne s'inscrit dans le processus de territorialisation de l'accueil par une planification pilotée par l'État : le schéma national d'accueil.

Si la perspective d'une nouvelle gouvernance par la territorialisation de la politique publique d'accueil tend à se dessiner questionnant la place et le rôle des collectivités territoriales, cette association des communes à la gestion de l'accueil demeure néanmoins limitée.

B- L'association limitée de la commune à la gestion de l'accueil

C'est donc sous l'impulsion de l'État que se dessine précautionneusement un partenariat avec les collectivités territoriales à l'automne 2015. En effet, en octobre 2015, après un échange entre élus lors d'une table ronde, le Sénat publie un rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation⁵⁹⁶. Celui-ci renseigne sur les dilemmes posés à chacun des protagonistes dans les nouvelles configurations de ce nouveau partenariat quant aux rôles et responsabilités de chacun. La répartition des compétences est d'emblée évoquée comme une crainte dans la discussion avec les représentants de l'État au Sénat lorsque Jean-Marie Bockel s'interroge : « 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 ? »⁵⁹⁷. De plus, Jean-Marie Bockel met en évidence les conséquences directes 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 »⁵⁹⁸. Elle provoque en effet des réserves quant au partage des responsabilités, soulignant que l'État « doit

⁵⁹⁶ BOCKEL J.-M., *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.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 21.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, p. 13.

garder la maîtrise de cette mission régalienne »⁵⁹⁹ et que les collectivités territoriales ne doivent pas se substituer à lui. Ainsi, si la question de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales est soulevée par les acteurs locaux, elle est très vite évacuée par le contexte de l'urgence liée à la crise pour se focaliser sur les réponses rapides à apporter.

Si l'État compte sur l'appui des collectivités territoriales pour mettre en place de nouvelles structures, il garde quand même la conduite des interventions locales et le contrôle de la mise en œuvre à travers ses services déconcentrés. En effet, depuis les années 2000, l'échelle départementale est considérée comme l'échelon pertinent au sein duquel l'ancienne DDCS est devenue l'actrice principale dans l'exécution des politiques locales d'accueil⁶⁰⁰. L'ensemble des nouvelles mesures d'hébergement s'appuie sur les dispositions de la loi n°2015-525 relative à la réforme du droit d'asile qui prévoit le schéma national d'accueil⁶⁰¹. Élaboré dans un processus centralisé et descendant depuis l'État, conçu par le ministre de l'Intérieur, en charge de l'asile, et après consultation des ministres chargé·e·s du logement et des affaires sociales, ce schéma impose des objectifs chiffrés de places d'hébergement dans chacune des préfectures. C'est à la DRDJSCS que revient le déploiement concret à travers cette fois un schéma régional d'accueil des demandeur·se·s d'asile. Par ailleurs, l'État assure la coordination du schéma national d'accueil et décide, comme on l'a vu, de se doter d'un coordinateur national⁶⁰². Ce dernier est chargé de mener à bien l'articulation des initiatives locales avec le cadre national institué des politiques d'asile.

Cette planification est alors révélatrice du mode d'action que développe l'État. Il reproduit un système hiérarchique entre les acteurs et actrices susceptibles de prendre part à l'élaboration et

⁵⁹⁹ En ce sens par exemple, voir les propos de Monsieur Vincent Morette, représentant de l'Association des Petites Villes de France (APVF), maire de Montlouis-sur-Loire, dans 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.

⁶⁰⁰ On avait vu les commissions locales d'admissions pour organiser le fonctionnement des dispositifs d'accueil sur le territoire avec les acteurs publics et structures associatives Voir pour approfondir. Santamaria M., *Politique nationale de l'asile et enjeux locaux : étude comparative de l'accueil des demandeurs d'asile dans les Bouches-du-Rhône, l'Isère et le Rhône (1999-2005)*, thèse en sociologie, Université Paul Cézanne, 2008, 465 p.

⁶⁰¹ Art. L744.2 du CESEDA, modifié depuis par la loi n° 2018-778 qui fixe désormais la part des demandeur·se·s d'asile accueillis dans chaque région. Elle prévoit également l'orientation directive de la personne vers une région où elle est tenue de résider. En cas de refus, elle peut perdre le bénéfice de ses conditions matérielles d'accueil.

⁶⁰² M. ARHOUL K., préfet, coordinateur national chargé de l'accueil des migrants, 2015.

ne laisse que peu de place aux interactions comprenant l'ensemble des acteur·rice·s locaux·ales et les collectivités territoriales en particulier. Il se limite en effet à un pilotage étatique, reproduit à l'échelle régionale : ce sont les services déconcentrés qui sont mobilisés. La gouvernance s'établit en effet dans le Rhône autour des services régionaux du Secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), avec la direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) et l'antenne territoriale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ainsi que les services départementaux ancienne direction Départementale de la cohésion territoriale (DDCS), préfecture et responsable de guichet unique des demandeurs d'asile (GUDA), sous la direction du SGAR et de la DGEF⁶⁰³. Ce sont davantage les opérateurs associatifs gestionnaires des dispositifs d'hébergement auxquels l'État a recours qui y sont associés. L'association des collectivités se limite à un temps de consultation après les séances de réalisation, de mise en œuvre et de suivi, et est entendu comme un point de vigilance à « la bonne information des élus locaux » selon le ministre de l'intérieur⁶⁰⁴.

Exclues en amont du processus d'élaboration du dispositif national d'accueil, la mobilisation des collectivités s'apparente alors à une action complémentaire, articulée avec les dispositifs nationaux actuels et futurs. La participation des collectivités recouvre par conséquent une dimension utilitariste et stratégique répondant à l'objectif premier d'augmenter les capacités d'hébergement. En ce sens, l'État promet des compensations financières forfaitaires par places de dispositifs d'hébergement aux collectivités qui feront le choix de se mobiliser⁶⁰⁵, des aides complémentaires pour les propriétaires des locaux, en plus d'un fonds d'investissement permettant la réhabilitation des locaux d'accueil⁶⁰⁶. Pour le reste, l'État est prudent et insiste sur la vigilance à propos des initiatives locales : celles-ci doivent s'inscrire dans un cadre dont les mécanismes existent déjà. Les collectivités viennent compléter l'accompagnement par des missions d'intégration. De plus, ce dirigisme étatique se manifeste à travers le type de normes

⁶⁰³ Annexe de l'arrêté préfectoral du 17-0799 du 17 février 2017 Schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile, Partie 3 relative à la gouvernance, p.16.

⁶⁰⁴ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Circulaire du 25 janvier 2016 relative aux schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile, NOR INTV1523797C.

⁶⁰⁵ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Instruction INTV1524992J du 9 novembre 2015 et information INTV1604011J du 9 février 2016.

⁶⁰⁶ MINISTERE DE L'INTERIEUR, Livret d'information des maires ou « kit des maires », 15 septembre 2015, p2.

choisi à savoir les circulaires, les notes et guides d'information destinés aux acteurs locaux pour encadrer l'action publique locale traduisant ainsi son rôle déterminant dans la coordination et la régulation.

De son côté, Villeurbanne manifeste son volontarisme politique à l'égard de cet accueil mais son action reste limitée à un rôle second d'exécution, c'est à dire de ressources pour mobiliser son réseau d'acteur·rice·s et d'intermédiaire entre l'État et les acteurs de terrain et la population. Répondant très rapidement à la sollicitation du préfet de Région qui coordonne le dispositif d'accueil à l'échelle du Rhône, le maire de Villeurbanne organise la tenue d'un groupe de travail dans lequel sont invités avec l'État, le bailleur social, les acteurs de l'action sociale (directeur de l'action sociale de la Ville, et directeur local des Maisons des métropoles) pour formuler des propositions concrètes⁶⁰⁷.

Ainsi, lors d'une conférence organisée par Forum Réfugiés, le maire de Villeurbanne, invité à intervenir, explique le rôle de la collectivité : *« c'est être volontaire et le dire. C'est participer à la qualité de l'accueil. Et montrer que cet accueil se passe bien, que cela n'est pas si extraordinaire que ça (...) on y participe grâce à l'appui du réseau professionnels, des structures associatives qui sont présentes sur le territoire dont Forum Réfugiés fait partie. Il s'agit aussi de prendre notre place dans cet État de droit et de donner un sens à la convention internationale de Genève en particulier. Nous n'avons pas de responsabilité directe en termes de finances, c'est l'État qui a cette responsabilité sur le plan financier. Notre rôle est donc d'assurer les meilleures conditions possibles en mobilisant nos partenaires : les bailleurs sociaux pour mettre à niveau et rendre accueillant le site, les partenaires facilitants comme les conseils de quartiers qui font preuve de volontarisme pour créer du lien, apporter une parole et faire de la pédagogie. Il n'y a pas d'abandon les uns pour les autres et ce n'est rien d'insurmontable quand on regarde la proportion de populations accueillies et celles présentes sur le territoire. Cet accueil est possible et il se passe bien. »*⁶⁰⁸. Il souligne de cette façon que la responsabilité de l'accueil ne relève pas seulement d'une attribution octroyée et encadrée par

⁶⁰⁷ Voir not. <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/rhone/lyon/villeurbanne-prete-s-impliquer-accueil-refugies-801083.html> (consulté le 9 octobre 2022).

⁶⁰⁸ Propos recueillis lors d'une conférence de Forum Réfugiés, 2016.

des conditions légales et financières, elle se joue aussi à d'autres niveaux en particulier dans le soutien à l'État pour favoriser l'acceptabilité de l'ensemble des habitants du territoire et privilégier les dynamiques locales déjà existantes.

De l'autre côté, la Métropole du Grand Lyon, en charge de la politique de l'habitat et du logement, s'octroie un rôle de coordinatrice à l'aune de ses compétences. À travers une communication adressée aux communes, le président de la métropole explique en ces termes « qu'il s'agissait pour la métropole d'apporter une réponse organisée, de proposer des conditions d'accueil de qualité et d'éviter tout effet de concurrence sur l'accès au logement ordinaire »⁶⁰⁹. Pour ce faire, elle met en place l'organisation d'un recensement des capacités pour un accueil dit immédiat concernant 200 à 300 personnes réfugiées. Dans le même temps, le président de la métropole qui s'exprime formule une série de craintes : la concurrence des publics dans l'accès au logement, une éventuelle décharge de responsabilités, en rappelant à cet égard qu'il ne s'agit que d'initiatives volontaires puisqu'« en aucun cas il ne sera imposé aux communes des obligations dans ce domaine »⁶¹⁰.

Au-delà du rôle prééminent de pilote de l'État, un certain nombre d'autres raisons font obstacle à ce que les collectivités territoriales se saisissent pleinement de l'enjeu politique de l'accueil et interrogent la répartition des compétences. En effet, la fragmentation des volontés municipales d'accueillir et de créer un rapport de force réduit leur capacité à mettre en œuvre une véritable gouvernance territoriale pour penser la politique d'accueil. Chaque collectivité, selon ses représentations idéologiques et ses spécificités territoriales, appréhende différemment la possibilité d'accueillir. En octobre 2015, lors de l'assemblée générale des maires de grandes villes, des réserves sont formulées quant à la difficulté d'accueillir dès lors que préexistent des problématiques sociales sur lesquelles les villes disent être en peine de les résoudre telles que « des problématiques sociales importantes avec nombre de demandeurs de logements à loyer modéré (relevant du DALO ou pas) restent posées »⁶¹¹, « que la prise en charge de familles

⁶⁰⁹ Communication de la métropole à l'égard des communes, « Accueil des réfugiés dans la Métropole de Lyon », le 8 Octobre 2015.

⁶¹⁰ *Ibid.*

⁶¹¹ Compte rendu de l'assemblée générale des maires des grandes villes de France, 7 octobre 2015.

roms issues de l'Union européenne se révèle déjà complexe »⁶¹². Au-delà des préjugés véhiculés quant au fait d'accueillir un centre d'accueil et des problématiques sociales qui y seraient attenantes, et seraient concurrentes aux autres problématiques sociales préexistantes, c'est davantage l'acceptabilité par la population et la fluctuation de l'opinion publique qui jouent un rôle déterminant.

Par conséquent, le travail des édiles locaux n'est pas réellement pris en compte par la conduite de l'État. Or, les élu·e·s locaux·ales disposant d'une légitimité électorale permettent de travailler l'acceptabilité sociale de l'implantation de telles infrastructures afin de penser l'accueil des nouveaux·velles habitant·e·s, et il·elle·s le font principalement en portant une parole publique positive sur l'accueil. En outre, l'État s'appuie sur ses services déconcentrés d'un point de vue technocratique avec ses ressources notamment financières et techniques pour travailler au déploiement du dispositif national d'accueil au niveau régional. L'État n'a donc pas l'intention d'entamer une véritable démarche territoriale. En effet, il ne se sert pas de l'outil du schéma pour en faire un « instrument de projet urbain »⁶¹³ et pour dépasser la réponse émotionnelle de mobilisations ponctuelles de ressources locales. Sa posture ne permet pas d'engager une réflexion profonde et durable ancrée sur le territoire, à travers la mise en synergie des ressources et connaissances locales, des expériences de terrain, comme de l'exploration des liens sociaux de solidarité déjà existants, intégrant dès lors une dimension pluridimensionnelle de l'accueil. La déconcentration de cette action s'inscrit toutefois dans la permanence d'un mouvement ponctuel, vertical, descendant, sans adaptation et prise en compte réelle des réactions locales et des ressources environnementales. Pourtant, c'est ce travail d'interconnaissance et d'association qui participe à la pérennité du développement social global du territoire, mais aussi à l'intégration de nouveaux et nouvelles arrivant·e·s dans un cadre cognitif partagé autour de l'accueil et de l'inclusion et d'une lutte contre les logiques d'exclusion. En définitive, bien que la « coproduction » soit mise en avant, reposant sur « un dialogue organisé, permanent, approfondi, national et local, entre le gouvernement et les collectivités »⁶¹⁴, sa réalisation est

⁶¹² *Ibid.*

⁶¹³ PINSON G, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans (dir.) de LASCOUMES P. et Le GALES P., *Gouverner par les instruments*, les Presses Science Po, 2005, pp. 199-233.

⁶¹⁴ BOCKEL J.-M., 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.

circonscrite à des appels opportuns de solidarité. Les collectivités dénoncent le fait de ne pas être associées au processus décisionnel, dans une véritable démarche de co-construction⁶¹⁵. Certaines collectivités expriment au contraire un sentiment d'injonction⁶¹⁶. À travers le schéma national d'accueil, l'État impose, en effet, le cadre national institué avec des logiques catégorielles de publics cibles en fonction des hébergements proposés, il établit, de plus, « la part du nombre des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région »⁶¹⁷ ainsi que « la répartition des lieux d'hébergement »⁶¹⁸ pour remédier à un problème qu'il a lui-même défini.

Partant de ce fait, le constat empirique d'un processus territorialisé de la politique d'accueil révèle donc les ambiguïtés dont le dispositif national d'accueil est porteur. Inscrit territorialement, le dispositif national d'accueil relève encore d'une dynamique de centralisation dans les décisions et dans la gestion alors même qu'est mis en avant son ancrage territorial. Cette tendance ambiguë, sinon contradictoire témoigne de l'approche « d'un gouvernement à distance »⁶¹⁹ où l'État, contraint par ses obligations juridiques d'accueillir, se retrouve à devoir composer avec les acteur·rice·s locaux·ales dans des processus de négociation pour l'implantation, tout en gardant la maîtrise des règles qu'il s'est donné notamment en termes de politiques migratoires. L'État confond alors délibérément les objectifs de gestion migratoire et ceux d'une véritable politique d'accueil.

Quant à Villeurbanne, la commune fait le choix d'accueillir une première fois 50 personnes parmi les 300 personnes déplacées pour désengorger Calais dans un premier centre d'accueil en octobre 2015⁶²⁰. Répondant à l'appel de l'État, relayé par la préfecture du Rhône dans son communiqué et selon lequel « (...) il est proposé aux migrants qui le souhaitent de s'éloigner de Calais et de bénéficier de meilleures conditions d'accueil afin que soit traitée leur demande d'asile ou envisagé un retour et une réinsertion dans leur pays d'origine ». C'est en Novembre

⁶¹⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁶¹⁶ *Ibid.*, p. 10.

⁶¹⁷ L744-2 du CESEDA.

⁶¹⁸ *Ibid.*

⁶¹⁹ EPSTEIN R., « Après la territorialisation la différenciation », IV-63, 2004, p. 35 et suiv.

⁶²⁰ Voir not. FRISULLO E., « Villeurbanne une cinquantaine de migrants de Calais attendue au centre de transit » <https://www.20minutes.fr/lyon/1718215-20151027-villeurbanne-cinquantaine-migrants-calais-attendue-mardi-centre-transit> (consulté le 9 octobre 2022).

2016, suite à l'évacuation du campement de Calais dans la logique de résorption, sous l'appellation de « mise à l'abri »⁶²¹, comme à plusieurs endroits en France⁶²² que Villeurbanne se porte volontaire pour accueillir un centre d'accueil et d'orientation. Celui-ci fait partie de ces 147 centres d'accueil et d'orientation ouverts sur le territoire national ouvrant 2000 places parmi elles 379 sont dans la Région Auvergne Rhône Alpes, et en particulier 145 places dans la Métropole du Grand Lyon, toutes situées à Villeurbanne.

Le maire de Villeurbanne se positionne sur la nécessité de l'accueil par le biais d'une tribune au journal *Le Monde*⁶²³. Puis, à plusieurs reprises, dans ses discours au conseil municipal, le maire de Villeurbanne déclare : « [qu'] *il nous faut accueillir, c'est notre devoir d'humanité, nous le faisons sérieusement, sans idéologie* »⁶²⁴, en d'autres mots, il ne s'agit pas pour lui, d'une seule volonté politique de gauche, mais d'un engagement humaniste, voire juridique, expliquant de surcroît qu'il s'agit aussi de respecter le droit international des réfugiés⁶²⁵. Un centre d'accueil et d'orientation est ainsi installé dans les anciens locaux de l'institut universitaire de formation des maîtres (IUFM), propriété de l'État. Ces derniers sont réhabilités par un bailleur social alors missionné par l'État, comme maître d'ouvrage délégué, par le biais d'une convention d'occupation temporaire. L'association Forum Réfugiés, très fortement implantée sur le territoire villeurbannais en assure la gestion. À l'origine, le CAO de Villeurbanne était prévu de novembre 2016 et jusqu'au mois de juin 2017. Par le constat de besoins toujours présents et l'absence d'autres capacités pour accueillir, ce dispositif s'est vu prolonger jusqu'au 31 octobre 2017. Après une réduction des capacités fin décembre 2017 à cent places, le CAO a été maintenu en changeant de place, jusqu'au 30 juin 2018 et a par la

⁶²¹ Expression largement répandue parmi les responsables politiques à propos des évacuations souvent forcées.

⁶²² AIQUEL P., « Ces villages qui donnent l'exemple en matière d'accueil de réfugiés », *La Gazette des communes*, <https://www.lagazettedescommunes.com/556098/ces-villages-qui-donnent-lexemple-en-matiere-daccueil-de-refugies/> (consulté le 9 octobre 2022) ; SERGENT D., « Manifestations anti et pro migrants dans différentes villes de France », *La Croix*, 2016. <https://www.la-croix.com/France/Manifestations-anti-migrants-dans-differentes-villes-France-2016-10-09-1200794919> (consulté le 9 octobre 2022).

⁶²³ BRET J.-P., « Migrants : "La polémique engagée par Laurent Wauquiez est affligeante" », *Le Monde*, 20-21 septembre 2016.

⁶²⁴ Procès-verbal, conseil municipal du 17/10/2016.

⁶²⁵ Propos recueillis lors du comité de pilotage de la mission « Accueillir à Villeurbanne » dans lequel le maire fait référence à la Convention de Genève.

suite fait l'objet d'un autre dispositif : le centre de transit.⁶²⁶ Si cette opération a donné lieu à un lieu davantage pérenne d'hébergement, ce n'est pas le cas pour tous les CAO en France qui ont fait l'objet d'un plan de fermeture.

L'arrivée des nouveaux habitants du CAO - principalement des hommes isolés - a suscité des réactions et des suspicions au sein même de la commune. En ce sens, l'un des premiers liens avec les services de la commune fut celui avec la police municipale. Informée de leur arrivée, la police municipale avait eu comme directive de rester vigilante face « à l'arrivée importante d'hommes isolés (145) »⁶²⁷ et au déroulement de leur accueil, ramenant celui-ci à des enjeux de sécurité et de tranquillité publique, prenant à leur compte des images et préjugés stigmatisants de potentiels « fauteurs de troubles »⁶²⁸, en dépit du fait que les expériences passées des autres centres d'accueil déjà implantés sur la commune n'avaient montré aucune difficulté de ce type⁶²⁹. Quelques temps après, il est admis « que tout s'est finalement bien passé »⁶³⁰. Les services locaux montrent tout d'abord un manque de préparation et de sensibilisation à la question de l'accueil véhiculant alors un certain nombre de préjugés et d'amalgames. Toutefois, l'expérience positive de l'accueil de ce CAO contribue à faire évoluer leurs représentations et à évoluer sur un autre récit de l'accueil.

Des récupérations politiques de suspicion et de provocation sont également engendrées du côté des opposants politiques. Des propos notamment portés par le groupe du Front national opposant différents publics exilés lors d'un conseil municipal sont ainsi exprimés : « *Pourquoi accueillir des migrants sur notre commune alors que le problème des squats et autres bidonvilles est récurrent depuis plusieurs années ?* »⁶³¹ soulevant par la même occasion une problématique répétée de différenciation entre les personnes exilées présentes en ville par la

⁶²⁶ BAUMARD M., « Villeurbanne au cœur du centre de transit qui héberge Merhawi », *Journal le Monde*, avril 2017, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/04/19/a-villeurbanne-au-c-ur-du-centre-de-transit-qui-heberge-merhawi_5113753_3212.html (consulté le 17 mars 2020).

⁶²⁷ Propos de la directrice en charge de la sécurité publique de la Ville, recueillis lors d'un entretien organisé dans le cadre d'une rencontre avec l'IFRI, 17 novembre 2018.

⁶²⁸ *Ibid.*

⁶²⁹ Le premier CADA avait été créé en 2001 pour environ 120 personnes accueillies.

⁶³⁰ Propos de la directrice en charge de la sécurité publique de la Ville, *op. cit.*

⁶³¹ Procès-verbal du conseil municipal du 17/10/2016, p.70/72.

catégorisation spontanée de ce que constitue un « bon réfugié ». En effet, le maire a, par la suite, orienté le débat sur le fait que pour l'accueil du CAO, il s'agissait, en réalité, d'accueillir des demandeur·se·s d'asile estimant en creux que les autres ne l'étaient pas forcément⁶³².

Conclusion de la section 3

S'il ne s'agissait en réalité que d'une action ponctuelle guidée par le contexte urgent d'une prétendue « crise » à Calais, sans questionnements et remise en cause des questions de responsabilité entre les différents acteurs publics locaux et étatique, l'État a pu compter sur l'appui de la Ville de Villeurbanne. Si cette expérience n'a pas pour autant permis d'établir un véritable partenariat institutionnalisé avec l'État, elle a néanmoins été déterminante dans la prise de conscience de la commune. Cette dernière a, en effet, été sensibilisée de façon plus forte aux réalités du contexte migratoire permanent, ce qui l'a amené par conséquent à réactualiser sa façon d'appréhender l'accueil pour les nouvelles et nouveaux arrivant·e·s comme un enjeu politique fort.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Face au désengagement de l'État, une double condition conduit la collectivité territoriale à développer une compétence de fait de l'accueil en faveur des personnes exilées. Tout d'abord, l'impact des carences étatiques dans les conditions matérielles d'accueil pour les personnes exilées. Les carences étatiques sont, en effet, perceptibles à deux niveaux. D'un point de vue normatif, le nombre de places tel qu'il résulte des choix législatifs et budgétaires répétés est insuffisant. Mais aussi et surtout, ces carences sont concrètes et révèlent que le cadre normatif n'est pas respecté dans les faits par l'État. Ces lacunes juridiques ont de véritables répercussions

⁶³² *Ibid.*

dans l'exercice du droit à l'hébergement au niveau local tant à la fois dans l'organisation de la collectivité, que par les bénéficiaires concerné·e·s.

Dans ces conditions, des mobilisations citoyennes jouent un rôle clé dans l'interpellation des pouvoirs publics locaux et rendent visibles les manifestations de ces carences dans l'application des droits fondamentaux des personnes exilées. Ces dernières ne se font pas sans démonstration conflictuelle du droit, elles exposent la confrontation des personnes exilées à l'ordre juridique qui leur est réservé mais elles visibilisent aussi le désordre et le chevauchement des cadres d'action et des compétences juridiques les concernant. Dans ce contexte, en première ligne de par sa proximité, la collectivité entre en collaboration étroite avec les acteur·rice·s citoyen·ne·s, non sans confrontation, pour initier de nouveaux espaces de réflexion et d'action autour de l'accueil. Ainsi, ce nouveau système d'acteurs et actrices contribue, petit à petit, à pallier les lacunes juridiques en ajustant et déterminant le cadre d'action à travers l'émergence d'une compétence de fait. Cette dernière est particulièrement confortée par les potentialités juridiques de l'action sociale des communes.

CHAPITRE 2 : Une compétence locale de fait facilitée par les potentialités juridiques de l'action sociale des communes

En droit de la décentralisation, dans une conception juridique formaliste, la compétence locale est entendue comme une production de l'État. Il s'agit en effet d'un transfert de compétence du législateur national vers la collectivité territoriale. Ordonnée et rationalisée dans la reproduction du modèle bureaucratique de l'État et signifiée en termes de compétence, l'action locale se révèle « mise en ordre par le droit »⁶³³. Si le droit des collectivités territoriales est associé à un régime juridique contraignant du droit public, il permet aussi d'organiser les cadres d'action dans lesquels l'action locale peut se déployer.

De cette façon, bien qu'ayant fait l'objet de nombreuses discussions et subissant par ailleurs de multiples mutations, le cadre de la décentralisation ouvre encore aujourd'hui la possibilité aux acteurs et actrices locaux de s'autoorganiser et de réaliser des choix dans la mise en œuvre de leurs politiques publiques. La décentralisation constitue, par conséquent, ce socle instituant un rapport du droit et de l'action ambiguë en ce qu'il permet de penser les règles du jeu entre les acteurs par la souplesse et le rôle qu'elle donne aux collectivités territoriales, en même temps qu'elle tente de délimiter et d'encadrer son champ d'action qui s'élargit au fil du temps. Le droit assure dans le même temps un système de potentialités à partir duquel les collectivités vont aussi trouver des ressources pour s'adapter aux besoins nouveaux qui se présentent à elles. De cette façon, les collectivités territoriales travaillent le matériau juridique en multipliant des pratiques locales dans des domaines qui relèvent de l'accueil en usant des marges de liberté et d'imagination qui leur sont octroyées. Dans cette perspective de mouvement, les collectivités ancrent leurs savoirs et leurs pratiques dans le matériau juridique et prouvent leur capacité à agir. Sous cet angle, il est possible d'observer la matérialisation et le champ de circonscription de l'aménagement processuel d'une compétence de fait autour de l'accueil. Cette dernière émerge donc grâce à l'accommodement des outils juridiques de la décentralisation par les

⁶³³ LE MOIGNE M., *Les compétences des collectivités territoriales en droit public français, essai de compréhension d'une structure complexe.*, thèse en droit public, Université de Brest, 2007, p. 24.

acteurs locaux (Section 1) permettant de faire de la commune une actrice clé du social par la mobilisation des ressources juridiques relatives à l'action sociale (Section 2).

SECTION 1 : LES INSTRUMENTS SUPPORTS DU CADRE NATIONAL DE LA DECENTRALISATION SUSCEPTIBLES DE FONDER L'INTERVENTION COMMUNALE DE L'ACCUEIL

Le droit des collectivités territoriales est, en théorie, construit à la fois comme ressource et limite à l'action locale alors qu'en pratique, en matière d'accueil, il opère davantage comme support. En effet, le rattachement juridique est un artifice pour répondre aux nécessités du droit. Toutefois, à l'épreuve des faits et des nécessités liées aux lacunes du droit national en matière d'accueil des personnes exilées, la commune trouve des potentialités d'agir sur lesquelles, elle légitime son action. Elle le fait en s'appuyant sur deux instruments que sont d'un côté la clause générale de compétence (A) et de l'autre côté la reconnaissance d'un intérêt public local (B).

A- La clause générale de compétence comme le « support d'une création normative »⁶³⁴

Servant à l'intellectualisation de la répartition des compétences, la clause générale est d'abord perçue comme une expression fonctionnelle afin de caractériser sa nature juridique et distinguer les communes des établissements publics⁶³⁵. La notion de « clause générale de compétence » est, par ailleurs, très discutée dans la doctrine juridique en droit des collectivités territoriales tant sur sa substance que sur son existence. Elle est à la fois perçue comme une notion

⁶³⁴ DOUENCE J.-C., « La clause de compétence aujourd'hui », *Pouvoirs locaux*, n° 68, 2002, p. 50.

⁶³⁵ Ceux-ci sont soumis au principe de spécialité.

« mythique »⁶³⁶ ; « défunte »⁶³⁷ ; « non-permanente »⁶³⁸ ; « trompeuse »⁶³⁹ ; elle continue néanmoins d'être le cadre de référence pour les collectivités territoriales, tout en étant de façon ambivalente un moyen de décharge pour l'État. Son maintien et son opérationnalité perdurent aussi malgré les tergiversations parlementaires comme ce fût le cas lors de la loi du 16 décembre 2010⁶⁴⁰ qui oscillent entre volonté de garder la clause pour assurer un dynamisme local à chaque échelon et nécessités invoquées d'instaurer une spécialisation des compétences pour clarifier la répartition. En 2014, avant l'entrée en vigueur des dispositions de 2010, la clause de compétence générale reprend corps pour les départements et les régions en restituant sa formulation initiale, avant que la loi NOTRe⁶⁴¹, tentant de restructurer les modalités d'expression de l'intérêt public local, n'abroge son support formel au bénéfice des départements et régions. En dépit des condamnations, des reproches et des démarches de réforme que la clause générale a pu subir, la clause générale de compétence reste finalement un « élément essentiel de définition de la collectivité territoriale »⁶⁴².

La clause générale de compétence se révèle être, en outre, un levier incontournable pour les collectivités territoriales qu'elles soient sommées d'agir par les citoyen·ne·s, par l'État ou qu'elles interviennent de leur propre initiative. Elle demeure, en effet, un outil servant de base légitime à l'action locale. Les fonctionnaires locaux interrogés à Villeurbanne reviennent très souvent sur la souplesse permise tant par rapport à la clause générale de compétence : « *en tant que commune on a quand même une clause générale de compétence donc on a une certaine souplesse pour définir ce qu'on veut faire d'un point de vue de la compétence* »⁶⁴³ ou « *parce qu'on a la clause générale de compétence, on ne se pose pas systématiquement la question de*

⁶³⁶ PONTIER J.-M., « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », dans *La profondeur du droit local*, Dalloz, coll. Mélanges en l'honneur de Douence J.-C., 2006, p. p. 365 et suiv.

⁶³⁷ VERPEAUX M., « Pavane pour une notion défunte, la clause de compétence générale. », *RFDA*, n°3, 2014, p. 457.

⁶³⁸ MADIOT Y., « Sur quelques problèmes actuels de la décentralisation », *RFDA*, 1996, p. 966.

⁶³⁹ CAILLOSSE J., *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation, sur la question du territoire en droit public français*, Lextenso éditions, coll. LGDJ, 2009, p. 109.

⁶⁴⁰ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁶⁴¹ Loi n° n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁶⁴² JEGOUZO Y., VERPEAUX M., « Les collectivités territoriales », dans GONOD P., MELLERAY F., YOLKA P. (dir.), *Traité de droit administratif*, tome I, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », 2011, p. 271.

⁶⁴³ Entretien avec le Directeur général administratif de la vie et de l'animation sociale de Villeurbanne, octobre 2021.

la responsabilité juridique avant d'agir. »⁶⁴⁴ que par la marque d'intérêt portée au principe de subsidiarité : « *le territoire communal est pertinent (...) on a une entrée par l'angle des personnes qui y vivent* »⁶⁴⁵.

Ainsi, les potentialités de l'action publique locale tiennent d'abord aux textes fondateurs du droit de la décentralisation qui laissent entrevoir des latitudes. Tout d'abord, la clause générale de compétence issue de la formule de l'alinéa 1 de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 relatif à l'organisation municipale selon laquelle « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » permet aux communes d'agir « dans le silence des textes en particulier en l'absence de textes reconnaissant une compétence à une ou d'autres personnes que les collectivités territoriales ou interdisant à celles-ci d'intervenir »⁶⁴⁶. Consacrée comme « principe de liberté » dans les premiers textes⁶⁴⁷, puis comme le « fondement d'une compétence générale » s'appuyant sur l'intérêt public local, elle permet la prise en charge de nouveaux services publics locaux.

Si certains penseurs de la doctrine insistent sur l'opposition de principe entre la clause de compétence générale et la souveraineté de l'État pour établir les appuis d'une forte opposition entre les collectivités territoriales et lui⁶⁴⁸, la clause de compétence générale ne se présente néanmoins pas encore comme l'acte constitutif d'une potentielle souveraineté locale. Elle a été plutôt pensée comme le support d'« une aptitude facultative à intervenir »⁶⁴⁹ présupposant que « l'intervention des collectivités locales n'est pas limitée *a priori* »⁶⁵⁰. Elle permet ainsi à une

⁶⁴⁴ Entretien avec le Directeur général des services, Février 2021.

⁶⁴⁵ Entretien avec la Directrice de la solidarité, Février 2021.

⁶⁴⁶ PONTIER J.-M., « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », dans *La profondeur du droit local*, Dalloz, coll. Mélanges en l'honneur de Douence J.-C., 2006, p. 368.

⁶⁴⁷ L'attention était portée sur les autorités et la force juridique de leurs délibérations concernant les affaires communales ainsi que sur la répartition entre ces autorités administratives (conseil municipal, maire, préfet) voir pour approfondir : BENOIT F.-P., « L'évolution des affaires locales. De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences. », dans *La profondeur du droit local, mélange en l'honneur de J.-C. Douence.*, Dalloz, 2006, p. 27.

⁶⁴⁸ GOHIN O., *Institutions administratives*, 5e éd., LGDJ, coll. « Manuel », 2006, p. 380. Ce point de vue est partagé par Yves Gaudemet. Cf. GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif*, tome I, 16e éd., LGDJ, 2001, p. 116.

⁶⁴⁹ PONTIER J.-M., « Semper manet. Sur une clause générale de compétence », *Revue de droit public*, 1984, p. 1470.

⁶⁵⁰ *Ibid.*, p. 1472.

collectivité de « faire plus que ce que l'État lui donne à faire »⁶⁵¹. Pour autant, elle ne permet pas de donner un pouvoir illimité aux collectivités territoriales pour leurs interventions. Alors assimilée à un « titre de compétence sujet à concrétisation »⁶⁵², elle permet de rendre compte de ses atouts d'adaptation grâce à sa dimension sociale, car les collectivités territoriales « ne peuvent être considérées comme de simples entités administratives, séparées de l'image de la communauté »⁶⁵³. Si les collectivités ne sont pas pensées comme autonomes et souveraines, la clause générale de compétence est quand même cet instrument juridique qui va se construire au fil du temps et des réalités sociales, et dépasse la seule dimension technique. La doctrine s'accorde donc à considérer que la clause générale de compétence est le fondement de la capacité d'initiative des collectivités territoriales⁶⁵⁴.

Du côté des acteur·rice·s, la clause générale de compétence permet aussi de façonner les catégories juridiques et l'établissement de « compétences » elles-mêmes. Les « affaires locales » ne sont pas seulement appréhendées et organisées dans les lois ainsi que l'exprime Jean-Claude Douence « les affaires locales restent source de compétence locale, indépendamment de toute attribution spécifique (...) il y a donc toujours place pour une innovation périphérique destinée à répondre à des besoins nouveaux, encore émergents, et avant qu'une réforme d'ensemble ne vienne traiter un problème parvenu à maturité. »⁶⁵⁵. Cela n'implique pas pour autant que la clause générale de compétence soit sans objet. Tant s'en faut, la clause générale de compétence demeure l'outil malléable par lequel les acteur·rice·s locaux·ales parviennent à dégager des marges de manœuvre et prendre des initiatives, dès lors

⁶⁵¹ *Ibid.*, p. 1472. Aussi, les collectivités ne peuvent faire moins. L'alinéa 3 de l'article L. 1111- 4 CGCT, issu de la loi du 7 janv. 1983, dispose que « les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi ».

⁶⁵² DEGOFFE M., *Droit administratif*, 2e éd., Ellipses, coll. « Cours magistral », 2012, p. 161. On a également trouvé le terme de « clause subsidiaire de compétence » (Louvaris Antoine, *Droit administratif*, PUF, coll. « Licence droit », 2011, p. 53), supposant qu'il revient aux collectivités de déterminer ce qui, de façon subsidiaire, c'est-à-dire en dehors de ce que la loi a formellement attribué à un niveau de collectivité, doit ressortir de leur compétence. Le terme est également employé par BRISSON J-F, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *AJDA*, 2014, p. 606.

⁶⁵³ DOAT M., *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2003, p. 49.

⁶⁵⁴ PONTIER J.-M., « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », dans *La profondeur du droit local*, Dalloz, coll. Mélanges en l'honneur de Douence J.-C., 2006, p. 394. Cette capacité d'initiative permise par la clause générale de compétence permet de différencier les collectivités territoriales des établissements publics.

⁶⁵⁵ DOUENCE J.-C., « Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt local, dans *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ? Les 2^{èmes} entretiens de la Caisse des dépôts*, Éditions de l'Aube, 1999, p. 322.

que la collectivité identifie un intérêt public local. La clause rejoint ainsi la « théorie de l'auto-administration »⁶⁵⁶ selon Bertrand Faure, au sein de laquelle les collectivités « n'agissent pas dans le cadre de la décentralisation, référence en négatif à l'État, mais plutôt selon une théorie de l'auto-administration par laquelle la collectivité fait spontanément face à ses besoins propres »⁶⁵⁷, dans une logique d'« autodétermination dans l'action publique locale »⁶⁵⁸. Dans ces conditions, la clause générale de compétence se manifeste également comme la base de la subsidiarisation de l'État. Dans ce sens, la subsidiarité⁶⁵⁹ participe à la satisfaction de l'intérêt général dans la nécessité d'aménager les dispositions de l'État unitaire⁶⁶⁰. Elle est pour ce faire « un fondement subsidiarisé de compétence dans la mesure où est à l'œuvre une dynamique ascendante qui se traduit par le fait que l'échelon local est le seul à pouvoir identifier matériellement et traiter un besoin local qui ne lui est pas attribué par l'État, mais est consubstantiel à la structure géographique et sociale de la collectivité »⁶⁶¹. Le principe de subsidiarité dont les tenants proviennent du droit de l'Union européenne⁶⁶², se comprend comme un moyen de répartition des pouvoirs interdisant à toute autorité supérieure de réaliser par elle-même ce qu'une autorité inférieure peut réaliser correctement avec ses propres ressources. En effet, la subsidiarité est un facteur explicatif permettant de renseigner cet « équilibre en perpétuel mouvement car dépendant, dans une énergie vitaliste, des mouvements internes à la société (...) la disparition de la clause de compétence générale des départements et des communes se manifeste alors comme un ajustement opéré par l'État au droit de la décentralisation, guidé par des objectifs qui lui sont propres et à l'égard desquels il est même parfois lui-même soumis, de façon impérative mais aussi par le jeu de la logique d'harmonisation des législations portée par l'Union européenne »⁶⁶³. Arnaud Duranthon voit au-delà de ce terme énoncé faisant référence à la pertinence du niveau d'action publique entre l'État et ses collectivités, là encore, un processus incluant une pluralité d'outils juridiques

⁶⁵⁶ FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, 6e éd., Dalloz, coll. « Précis », 2021, §742, p. 649.

⁶⁵⁷ *Ibid.*, §642, p. 649.

⁶⁵⁸ FAURE B., « La nouvelle compétence générale des départements et des régions », *RFDA*, 2011, p. 240 ; FAURE B., « La compétence générale des collectivités territoriales : consécration et vicissitudes historiques », *Pouvoirs locaux*, 2006, n° 68, p. 43.

⁶⁵⁹ Article 72 de la Constitution.

⁶⁶⁰ DURANTHON A., *Subsidiarité et collectivités territoriales*, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2017, p. 123.

⁶⁶¹ *Ibid.*, p. 128.

⁶⁶² Le principe de subsidiarité apparaît lors de la rédaction du Traité de Maastricht le 7 février 1992.

⁶⁶³ DURANTHON A., *op. cit.*, p. 152.

permettant au niveau local d'avoir les moyens d'agir au plus près des besoins de la population. « La vocation » dont il est question dans l'article 72 alinéa 2 permet donc d'ancrer constitutionnellement le droit des communes, et ce désormais dans une logique ascendante. Si les conditions explicites du principe de subsidiarité ne sont pas formulées dans l'article 72 alinéa 2, l'affirmation d'une logique subsidiaire y est instaurée.

Ainsi, en s'inspirant du cadre d'analyse du juriste et sociologue Pierre Lascoumes, il s'agit ici d'envisager le droit « moins comme une contrainte que comme une ressource pour l'action »⁶⁶⁴. En effet, si le droit étatique définit le cadre de la décentralisation et tente de mettre en ordre les compétences territoriales dans un objectif de rationalisation, la mise en œuvre du droit au niveau local amène toutefois à regarder au-delà de la seule organisation juridique guidée par les principes de commandement et d'ordonnancement. Il s'agit de regarder comment ce cadre permet aussi le déploiement d'une compétence de fait en dehors des mécanismes verticaux de l'habilitation législative. Ce système juridique de la décentralisation apparaît alors comme un système interactif qui permet au-delà de l'encadrement de l'action publique locale, de laisser place à l'inflexion mouvante à travers le développement de l'action publique locale qui contribue plus loin à faire évoluer le droit. Au-delà de la rationalité juridique, le droit de l'action publique locale est particulièrement travaillé par les acteur·rice·s eux·elles-mêmes, qui en bout de chaîne le font se développer en fonction de leurs réalités. En effet, dans un processus dialectique, la collectivité travaille de l'intérieur le cadre donné et contribue à en déplacer les enjeux. Sous des rapports pragmatiques, la collectivité se conforme au cadre qui lui est imposé, c'est-à-dire aux contraintes du cadre étatique de la décentralisation, mais elle contribue dans le même temps à l'orienter tout en s'appuyant sur ses fondements comme supports de son action.

⁶⁶⁴ LASCOUMES P., « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », vol. 40, 3^{ème} série, *L'Année sociologique*, p. 45.

B- La reconnaissance d'un intérêt public local de l'accueil en faveur des personnes exilées

Les collectivités territoriales peuvent en outre s'auto-saisir de nouvelles compétences au nom de l'intérêt public local⁶⁶⁵. Cette notion est structurante et durable en droit des collectivités territoriales puisqu'on la retrouve dans le contentieux : le juge administratif l'examine en l'absence de motifs textuels pour la mise en œuvre d'une compétence particulière ou de façon subsidiaire. « L'intérêt public local » sert alors à approfondir l'analyse. Ces nouvelles facettes de l'action publique locale sont impulsées depuis le bas, de façon indépendante de l'État du point de vue du régime des compétences. La production de cette action publique locale n'est toutefois pas sans lien avec l'État, dans la mesure où les collectivités sont souvent amenées à pallier des insuffisances ou des carences de l'État dans l'exercice de certaines de ses compétences. La subsidiarité se traduit ici aussi par une immixtion de la collectivité qui, confrontée aux effets des insuffisances avérées de l'autorité étatique, vient les suppléer. La commune répond dans tous les cas à des besoins locaux identifiés. Un jeu d'équilibre s'opère néanmoins entre d'un côté ce mouvement ascendant de l'action et de l'autre côté les règles législatives permettant d'articuler les fondements de la compétence des collectivités et les impératifs constants de rationalisation, de restructuration et d'économies relatives à l'État. La délimitation des champs d'action et d'intervention des collectivités évolue donc dans des rapports complexes qui s'établissent entre les échelons locaux et nationaux et est aussi tributaire du contexte socio-politique. Ce dernier interroge ici puisque si l'intérêt public local existe pour les acteur·rice·s locaux·ales par la présence de populations exilées sur le territoire comme l'exprime le directeur général des services : « *Globalement, il y a des tas de choses qui nous relient à cette population : il y a les questions d'hébergement, des squats, des hébergements illégaux, c'est une population qui est sur notre territoire* »⁶⁶⁶, ces situations manifestes auxquelles les acteur·rice·s font référence sont aussi le résultat de lacunes dans les politiques publiques nationales d'accueil qui mettent à l'épreuve les territoires et la mise en œuvre des

⁶⁶⁵ L'intérêt public local est alors reconnu par la jurisprudence comme un titre à agir permettant d'appréhender les implications pratiques de l'action publique locale. Il permet à cet égard de réguler l'action publique locale dans le cadre de la décentralisation. Voir pour approfondir : ROMBAUTS-CHABROL T., *L'intérêt public local*, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2016, 560 p.

⁶⁶⁶ Entretien avec le DGS, janvier 2021.

droits fondamentaux. Cette existence d'intérêts publics locaux - les besoins des personnes exilées manifestés localement - n'est *a priori* pas distincts de l'intérêt général. Ces enjeux ne sont en effet pas liés à un territoire spécifique puisque ces situations se multiplient à différents endroits en France. Elles apparaissent en particulier dans les zones urbaines où les personnes exilées viennent trouver un réseau de solidarité, d'acteurs et de ressources. Ces situations qui se manifestent localement sont néanmoins aussi perçues comme un « ensemble de réseaux structurés autour d'enjeux qui prennent sens localement »⁶⁶⁷. Il est difficile de percevoir l'État, aujourd'hui en crise⁶⁶⁸, comme le seul à pouvoir définir les contours de l'intérêt général. Sa définition même fait désormais l'objet de concurrences et le développement de l'union européenne ou encore la décentralisation ont amené à regarder l'intérêt général autrement. Certains parlent, comme Alain Faure, d'« implosion »⁶⁶⁹ de la notion d'intérêt général avec l'implication grandissante des collectivités locales et plus seulement de l'État providence. De plus, la définition technocratique de l'intérêt général ne répond plus aux enjeux pluriels de l'action publique et des nouvelles impulsions venant du bas. Le changement des politiques publiques dévoile d'ailleurs la difficulté rencontrée par l'État à assurer désormais efficacement ses missions traditionnelles d'intérêt général de sécurité et de solidarité. Ces missions deviennent de plus en plus partagées et supportées par les collectivités locales au point de se poser comme Jean-Marie Pontier, la question de savoir si l'intérêt général existe encore⁶⁷⁰. En effet, pour toutes ces raisons auxquelles s'ajoute l'intervention répétée des collectivités territoriales dans des domaines nouveaux, la question se pose alors de savoir si la notion d'intérêt général n'est pas plutôt remplaçable par la notion d'« intérêt général local »⁶⁷¹. La substitution des collectivités à l'État dans ses missions liées à l'accueil bouleverse les rôles des acteurs dans la distribution des responsabilités. Face à la carence de l'État, les collectivités territoriales établissent un rapport immédiat d'application des droits fondamentaux en l'absence d'action, et ce à la place de l'État. Elles répondent finalement à un intérêt préalablement général de protection des personnes exilées pour laquelle l'État est défaillant. L'intérêt local complète

⁶⁶⁷ BRIQUET J.-L., SAWICKI F., « L'analyse localisée du politique », *Politix*, n° 7-8, 1989, p. 10.

⁶⁶⁸ ROSANVALLON P., *La crise de l'État providence*, Seuil, 192 p.

⁶⁶⁹ FAURE A., « La subsidiarité rampante des territoires en politique », dans *Territoires et subsidiarité*, L'Harmattan, 1997, p. 241.

⁶⁷⁰ PONTIER J.-M., « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *Recueil Dalloz*, 1998, p. 327.

⁶⁷¹ RANGEON F., « 2. Peut-on parler d'un intérêt général local ? », dans LEFEBVRE R. et LE BART C. (dir.), *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*, coll. Res publica, Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 45-65.

à l'intérêt général ? Les collectivités territoriales voient dans tous les cas leur champ d'intervention s'élargir. Elles interviennent de façon extensive au titre des « affaires locales » n'ayant pas été explicitement attribuées à un autre échelon d'administration ou ne faisant pas l'objet d'une interdiction expresse. En ce sens, l'intérêt public local se mêle à l'intérêt général, et malgré son imprégnation dans les normes juridiques d'un droit étatique unitaire, il est possible d'apercevoir les manifestations d'un « intérêt général local [qui] exprime l'ambition des collectivités locales de « sortir du quotidien pour conduire une politique de changement »⁶⁷². Il devient le prétexte d'un auto-saisissement : « L'intérêt local n'est plus un intérêt résiduel, regroupant les intérêts indignes d'accéder au statut de généralité, mais au contraire un intérêt susceptible d'être qualifié de général en ce qu'il résulte de la capacité avérée du pouvoir local à produire du lien social, à donner du sens à des politiques publiques, à arbitrer équitablement entre des besoins sociaux que le pouvoir central ne parvient plus à prendre en charge »⁶⁷³.

Conclusion de la section 1

En définitive, pour l'action publique locale, ces instruments de la décentralisation sont avant tout le support d'un processus de création normative qui permet aux acteur·rice·s locaux·ales de répondre aux besoins nouveaux liés à l'accueil⁶⁷⁴. En formulant de nouvelles réponses, le droit est modulé en fonction des situations d'action et de la pluralité d'acteur·rice·s propres au territoire. Il s'agit de regarder à la fois la prise en charge juridique du territoire - comment les acteurs s'arrangent du système de distribution territoriale - et comment le territoire devient lui aussi une force de production juridique⁶⁷⁵. Ces réponses sont toutefois le fruit d'une volonté politique locale appliquée par les fonctionnaires locaux·ales, du niveau décisionnel des

⁶⁷² BOURDIN A., *La question locale*, Paris, PUF, p. 143 cité dans RANGEON F., « 2. Peut-on parler d'un intérêt général local ? », dans LEFEBVRE R. et LE BART C. (dir.), *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 45-65.

⁶⁷³ RANGEON F., « 2. Peut-on parler d'un intérêt général local ? », dans LEFEBVRE R. et LE BART C. (dir.), *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 56.

⁶⁷⁴ DOUENCE J.-C., « La clause de compétence aujourd'hui », *Pouvoirs locaux*, n° 68, 2002, p. 50.

⁶⁷⁵ Voir pour approfondir la grille d'analyse de CAILLOSSE J., *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation, sur la question du territoire en droit public français*, Lextenso éditions, coll. LGDJ, p. 83 et suiv.

directions générales au niveau d'exécution, que ce soient les agent·e·s sociaux·ales, travailleur·se·s sociaux·ales, ou encore guichetier·e·s.

Le droit de la décentralisation est aussi marqué par ce « mouvement dans le cadre »⁶⁷⁶ permettant de développer des agencements de la commune pour répondre aux nouveaux enjeux de l'accueil et de faire apparaître de nouvelles configurations. Ces agencements sont pluriels et protéiformes et vont puiser dans le droit à différents endroits. Pour répondre aux enjeux de l'accueil, les aménagements possibles de la commune de Villeurbanne se manifestent dans cet « espace de jeu »⁶⁷⁷, permis par la versatilité organisée de certains fondements constituant alors les leviers de la décentralisation, et ce malgré les interrogations et résistances persistantes⁶⁷⁸. Sur la base de ces leviers décentralisateurs, la commune devient aussi une actrice clé du social. Elle trouve un potentiel de ressources juridiques à travers l'action sociale pour agir.

SECTION 2 : LES MOYENS GARANTIS DE L'ACTION SOCIALE COMMUNALE EN FAVEUR DES PERSONNES EXILEES

En s'appuyant sur la libre administration des collectivités territoriales⁶⁷⁹, les communes cherchent à développer leur autonomie. L'action municipale prise dans les réalités sociales du phénomène migratoire prend appui sur le cadre de la décentralisation qui lui assure de la souplesse dans ses interventions grâce à la clause générale de compétence. La répartition juridique des compétences ne recoupe en effet pas la nature des problèmes publics auxquels les collectivités territoriales sont confrontées, les obligeant par conséquent à composer

⁶⁷⁶ Ce mouvement est évoqué par les auteurs ici avec la notion de « jeu » appliqué comme modèle théorique pour analyser le droit. Pour aller plus loin voir KERCHOVE (VAN DE) M. et OST F., *Le droit ou les paradoxes du jeu*, PUF, coll. Les voies du droit, 1992, pp. 10-11.

⁶⁷⁷ KERCHOVE (VAN DE) M. et OST F., *Le droit ou les paradoxes du jeu*, PUF, coll. Les voies du droit, 1992, pp. 10-11.

⁶⁷⁸ MADIOT Y., « Sur quelques problèmes actuels de la décentralisation », *RFDA*, 1996, p. 966.

⁶⁷⁹ La libre administration est un principe issu de la révision constitutionnelle du 28 Mars 2003 consacré à l'article 72 de la Constitution al 3 : « Dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. ».

différemment⁶⁸⁰. « Comme une large compétence du conseil municipal à assurer la satisfaction des besoins collectifs des habitants »⁶⁸¹, la clause générale de compétence permet au contraire aux communes d'assurer leur rôle historique de l'aide sociale aux plus démunis. Dans cet ordre d'idées, les communes ont encore aujourd'hui une véritable assise et ce, malgré les évolutions législatives. *A fortiori*, les crises qui se succèdent depuis 2008 relancent la question sociale au niveau local. C'est notamment le cas avec le phénomène migratoire dont la gestion nationale sécuritaire amène à créer de plus en plus d'exclusions. Par voie de conséquence, l'action sociale locale est un appui à l'élaboration de nouvelles réponses appropriées à cette nouvelle donne. Elle permet de répondre à des enjeux pragmatiques de prise en charge des publics concernés. Dans ces circonstances, la proximité communale est là encore un moyen de parvenir à des actions de solidarité concrète remplaçant les besoins humains au centre des préoccupations. L'action sociale communale n'est alors plus regardée que du point de vue de l'efficacité gestionnaire, mais aussi au regard de ce qui fonde sa légitimité sociale.

Ainsi, face à de nouvelles configurations locales sur le territoire de l'agglomération lyonnaise et aux enjeux prégnants d'accueil, se positionnant comme une actrice clé du social⁶⁸² en se démarquant dans le jeu de la décentralisation, la commune élabore des réponses impulsées par une logique sociale pragmatique (A), ce qui lui permet ainsi de jouer un rôle concret pour répondre aux problématiques sociales des personnes exilées assurant la protection minimale de leurs droits (B).

⁶⁸⁰ L'action publique locale dépasse les catégories juridiques instituées de la décentralisation dans un rapport originellement vertical pour développer de nouveaux modes opératoires, sans s'éloigner pour autant de l'État mais en l'amenant à redéployer son action à travers de nouvelles formes plus horizontales.

⁶⁸¹ Faisant référence à l'affirmation du principe implicitement admis historiquement du Moyen-âge à 1789 : BENOIT F-P., « L'évolution des affaires locales. De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences. », dans *La profondeur du droit local*, Dalloz, coll. Mélanges en l'honneur de Douence J.-C., 2006, p. 30.

⁶⁸² Des échelons locaux aux besoins émergents liés aux migrations contemporaines : POPPELAARS C., et SCHOLTEN P., « Two Worlds Apart : The Divergence of local and national immigrant integration policies in the Netherlands », *Administration & Society*, n° 40, vol. 4, 2008, pp. 335-357; Tiziana CAPONIO et Maren BORKERT, *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam University Press, 2010, 204 p. FLAMANT A., « The Local Turn in Integration Policies : Why French Cities Differ », *Ethnic and Racial Studies*, 2020, pp. 1-20.

A- Des réponses municipales impulsées par une logique sociale pragmatique

Il existe un écart croissant entre ce qui constitue les politiques d'accueil nationales, ce qu'elles véhiculent d'un point de vue idéologique et ce qui se fabrique dans les politiques d'accueil locales. En effet, à travers les pratiques locales observées au cours de l'enquête empirique, il est possible de comprendre que non seulement l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ne suivent pas les mêmes logiques depuis le cadre établi au niveau national, mais aussi qu'elles varient selon les territoires. Au niveau local, les acteur·rice·s ainsi que l'agencement des structures institutionnelles influencent la mise en œuvre des droits. A contre-pied des manquements étatiques, les acteurs et actrices locaux·ales aux prises avec les réalités, sont amené·e·s à se positionner dans une gestion complexe composant avec d'autres problèmes municipaux afin d'assurer ce qu'il·elle·s estiment être un minimum de cohésion sociale.

Si la commune, par les potentialités de la décentralisation, dégage des marges de manœuvre, l'État reste quant à lui bien présent via le contrôle de légalité. Mais il participe aussi à travers les administrations déconcentrées, qui procèdent par des moyens et instruments renouvelés au formatage étatique des politiques publiques locales. Enfin, cette autonomie reste aussi subordonnée aux décisions nationales relatives à l'immigration. Malgré tout, la commune adopte au départ une approche « pragmatique ». Ce dernier est défini par le CNTRL comme « une doctrine qui prend pour critère de vérité sa possibilité d'action sur le réel (...) »⁶⁸³. La commune privilégie donc l'observation des faits dans l'appréhension des problématiques sociales et politiques et choisit de les traiter par des résolutions pratiques adaptées aux circonstances existantes plutôt que de se conformer aux seules théories idéologiques et politiques. Le paradigme étatique n'est cependant pas complètement absent des dispositions locales ; la question des situations administratives liées au droit au séjour revient particulièrement. Il y a aussi des variables de temps et de situations. Apparaît également la construction d'autres cadres normatifs avec des processus de catégorisation pour les publics

⁶⁸³ CNTRL, Définition de « pragmatique », <https://www.cnrtl.fr/definition/pragmatique> (consulté le 20 septembre 2022).

avec parfois des contradictions comme cela sera abordé dans la dernière section de ce chapitre⁶⁸⁴.

Plusieurs raisons expliquent l'approche pragmatique soutenue par les acteurs et actrices locaux·ales. Il·elle·s sont tout d'abord aux prises avec les réalités sociales et leurs actions se consacrent directement à l'accompagnement de publics qu'il·elle·s considèrent comme « interstitiels ». Il s'agit de publics mal pris en compte dans les autres formes d'interventions catégorielles antérieures⁶⁸⁵ et pour lesquels la commune dispose d'une flexibilité d'action, comme la possibilité de répondre techniquement à des demandes nouvelles. Ces interventions s'appuient par ailleurs sur la légitimité acquise au sein du territoire communal dans le temps long, préservant les solidarités locales et les ressources du territoire, ainsi que par la volonté politique de maintenir le rôle historique de proximité incarné par la commune.

En effet, en premier lieu, la commune est en prise directe avec les réalités sociales. Directement sollicitée, elle fait face à des urgences sociales répétées et immédiates qu'elle doit arbitrer. Les élu·e·s locaux·ales ainsi que les fonctionnaires locaux sont en première ligne et sont amené.e.s à résoudre ces problèmes de façon concrète, dans une temporalité plus immédiate qu'au niveau national. Dans cette perspective pragmatique mais aussi poussée par la légitime politique sociale, l'engagement de la commune vise à réduire les situations de précarité des personnes exilées et à faciliter l'exercice de leurs droits.

Cela s'explique en outre par le cadrage municipal des problèmes qui se situent en dehors des politiques d'immigration nationales et se focalise sur leur dimension sociale. Cet aspect est d'autant plus important qu'il s'inscrit dans un fonctionnement municipal dont les problématiques sociales recouvrent différents enjeux sociaux. Un nécessaire équilibre entre les diverses solutions est constamment recherché par la commune pour y répondre. À travers la question du développement des squats par exemple, différents enjeux d'accompagnement

⁶⁸⁴ Voir plus loin dans la thèse : « Section 3 : Une compétence sociale limitée », p. 244.

⁶⁸⁵ En revenant sur l'appréhension de la pauvreté par le droit avec la logique assistancielle et la production de « modèles juridiques », LAFORE R. « La pauvreté saisie par le droit : la construction juridique de l'assistance en France », *Droit et pauvreté, contribution issue du séminaire ONPES, DREES, MiRe*, 2007, p. 17.

social, de sécurité, ou encore de liens avec les habitant·e·s demandent l'implication des différents services municipaux pour trouver une réponse adaptée. Des mécanismes d'adaptation et d'interprétation des normes se jouent dans les processus décisionnels locaux qui amènent à ajuster les cadres d'intervention au niveau local. Ce sont donc les fonctionnaires locaux·ales qui jouent pour cela un rôle primordial et orientent les actions⁶⁸⁶. Les ressources techniques reposent alors sur les compétences sociales de la commune. En ce sens, la gestion pragmatique des situations amène les acteurs et actrices locaux·ales à déplacer le curseur du problème « public migrant » vers les réalités sociales quotidiennes. En effet, la mobilisation de leurs services sociaux n'est pas anodine : elle permet de dépasser le cadre influent des politiques migratoires sécuritaire pour se concentrer sur les situations de fragilité que les agent·e·s rencontrent, même si cette fragilité sociale reflète les conséquences inéluctables de l'échec des politiques migratoires nationales. Pour ce « public inhabituel »⁶⁸⁷ les services sociaux ont une prise, même si cela conduit à de nouvelles orientations dans les interventions sociales locales. La réponse pragmatique résulte originellement d'une réponse aux besoins manifestés par des personnes exclues, qui ne sont pas spécifiquement liés au fait qu'elles soient des exilées mais plutôt qu'elles aient, comme d'autres personnes fragilisées, des besoins fondamentaux non réalisés. Partant de ce fait, un décalage ressort entre les dimensions cognitives nationales et locales. À l'échelle communale, la perception évolue et se focalise désormais sur des notions vagues de « lutte contre l'exclusion » ou de « grande pauvreté » portant alors sur des publics hétérogènes dont les exilés font partis. Julien Damon considère sur ce point que « les interventions et politiques menées au nom de la lutte contre l'exclusion ne visent plus seulement la préservation de la société contre les conséquences collectives redoutées de la pauvreté, mais l'effectivité des droits fondamentaux d'individus confrontés aux conséquences individuelles de la pauvreté »⁶⁸⁸. Autrement dit, l'exclusion permet de dépasser les catégories cibles des politiques sociales pour combler les droits d'un public « non-ciblé » qui ont été violés. Par conséquent, l'élaboration des réponses locales dans le domaine de l'action sociale porte sur une logique de besoins que certains arrivent à raccrocher aux droits comme « un droit à la protection

⁶⁸⁶ Voir not. l'analyse fondamentale autour des agents subalternes et leur pouvoir discrétionnaire : LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, coll. Russell Sage Foundation, New York, 1980, 272 p.

⁶⁸⁷ Les acteurs interrogés tout au long des entretiens expriment le fait que les personnes exilées qualifient ces publics d' « inhabituels », c'est-à-dire avec des spécificités liées au titre de séjour.

⁶⁸⁸ DAMON J., « Protection sociale et lutte contre l'exclusion. », *Horizons Stratégiques*, vol.3, n°1, 2007, pp. 82-97.

des prestations vitales »⁶⁸⁹, ce dernier n'étant néanmoins pas établi dans des dispositions particulières de la législation française comme l'est par exemple le « droit au logement » devenu à la fois opposable et justiciable. Les collectivités sont ainsi débitrices des droits aux prestations minimales pour les personnes exilées. La mise en œuvre de ces droits permet *a minima* de protéger leur dignité humaine en palliant la carence de l'État.

En deuxième lieu, il existe un attachement certain des élu·e·s et des citoyen·ne·s à la cellule communale. Parce que la commune est le réceptacle coutumier des sollicitations citoyennes d'une part, et parce qu'elle constate géographiquement et physiquement directement des problématiques sociales, d'autre part. Les élu·e·s sont très souvent impacté·e·s par les réalités de terrain et construisent leurs commandes politiques sociales en fonction de ce contexte et des opportunités politiques. En outre, l'équipe municipale et le maire en particulier sont attachés au récit reliant l'histoire de la commune à sa situation actuelle. L'attachement au socialisme municipal⁶⁹⁰ est par exemple l'une des motivations du maire. Ce dernier fait souvent référence avec nostalgie aux bénéfiques des politiques sociales municipales et dont l'histoire sociale de Villeurbanne est empreinte.

Le choix du maintien de l'action sociale au sein de la commune est donc politique et pragmatique. Il s'inscrit aussi dans un contexte territorialisé de l'action sociale. En effet, depuis les années 2010, les politiques sociales marquent une consolidation du local⁶⁹¹. D'autres formes de solidarité émergent dans un contexte à la fois d'inégalités socio-spatiales et d'altération du système national de solidarité. La configuration qui a évolué au fil du temps avec la redéfinition des échelles territoriales a permis à l'État central d'impliquer davantage les acteurs locaux.

⁶⁸⁹Il s'agit de la recherche d'un droit à la satisfaction de conditions matérielles minimums consacrée par le droit international et reconnue par le droit constitutionnel français (droits au logement, à la protection de la santé, à des ressources financières, à l'accès à l'alimentation et à l'hygiène) dont l'effectivité reste encore à prouver : RANAIVO A-S., *Sans domicile fixe et droit*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, p. 40.

⁶⁹⁰ MEURET B., *Le socialisme municipal : Villeurbanne, 1880-1982 : histoire d'une différenciation*, Lyon, PUL, 1982, en ligne : <https://cataloguebm.villeurbanne.fr/Default/doc/SYRACUSE/1805960/le-socialisme-municipal-villeurbanne-1880-1982>.

⁶⁹¹ Dossier : « Politiques sociales locales, enjeux et gouvernance. », *Informations sociales*, n° 149, 2013, 168 p. ; Dossier : « Politiques sociales locales », Hors-série, HS-1, *RFAS*, 2019, 284 p.

A cet égard, le Département est devenu chef de file dans de nombreux domaines sociaux⁶⁹². Il s'est imposé comme une figure clé du social mais s'est vu progressivement concurrencé par la redéfinition des territoires locaux avec des concurrences multiples. Selon Florence Faberon, le département est : « efficace sur la mise en œuvre de ses compétences légales, [il] n'en est pas moins confronté à des difficultés de coordination pratique, d'inscription dans les politiques de prévention, de capacité à animer un réseau de partenaires, de moyens, d'inégalités, de complexité, d'instabilité du corpus juridique, de concurrence. »⁶⁹³. Il n'a d'ailleurs plus les mêmes atouts en termes de proximité et souffre d'insuffisances financières. Cette multiplication des échelles et des dispositions législatives territoriales a contribué à l'éclatement et la dilution des compétences sociales. Quant à elle, la commune est la plus épargnée, elle conserve un rôle clé de solidarité pour pallier les agencements institutionnels balbutiants. Cela amène donc à une série de questions parmi lesquelles se pose celle de la pertinence du territoire d'intervention. Celle-ci est d'abord questionnée d'un point de vue institutionnel en partant de la répartition des compétences d'un côté, puis dans la prise en compte concrète des besoins des individus face à la rupture sociale de l'autre. Ainsi, d'un point de vue institutionnel, la répartition des compétences sociales et les modalités de mise en œuvre par les collectivités territoriales font l'objet de nombreuses interrogations au sein de l'ordre juridique, car l'action sociale est de plus en plus territorialisée et controversée⁶⁹⁴. Ainsi, l'examen de la territorialisation a conduit Virginie Donier à formuler plusieurs constats : les objectifs de rationalisation dans la gestion des politiques publiques ces dernières années ne sont toujours pas prêts d'être réalisés ; la logique de spécialisation consacrée pour le département n'a pas permis la clarté tant souhaitée dans l'exercice des responsabilités sociales ; et enfin, les réformes territoriales s'amoncellent sans que les outils proposés telles que les conventions d'exercice concertées, aient eu le temps d'être exploités. De plus, l'organisation des compétences sociales marquée par les actes I

⁶⁹² Article L. 121-1 du CASF « le Département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent ». BORGETTO M. et LAFORE R. signalent : « au final, le département est devenu « le chef de file » des politiques d'action sociale », *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Précis Domat, 10e éd., 2018, p. 154. Le Département assure notamment la prise en charge de la protection de l'enfance avec l'organisation de la protection maternelle infantile (PMI) et de l'aide sociale à l'enfance (ASE) en ce qui concerne des domaines susceptibles de concerner les personnes exilées arrivant sur le territoire.

⁶⁹³ FABERON-TOURETTE F., « Les territoires de l'action sociale », *AJCT*, n° 7, 2013, p. 320.

⁶⁹⁴ DONIER V., « La territorialisation du Social : entre incohérences et attermoissements », *RDSS*, n° 2, 2018 p. 321.

et II⁶⁹⁵ de la décentralisation, qui ont permis la « décentralisation du social », a été bousculée ces dernières années par le phénomène de métropolisation⁶⁹⁶. Si les réformes laissent entrevoir des évolutions dans le réaménagement du pouvoir local, l'architecture institutionnelle générale n'a guère changé⁶⁹⁷. Les différentes échelles territoriales souffrent toujours d'une illisibilité et d'un enchevêtrement constant que la doctrine n'a de cesse de constater⁶⁹⁸. La compétence de l'action sociale reconnue de droit aux départements doit être toutefois examinée au regard d'un environnement renouvelé lié à la création et la montée en puissance de la métropole du Grand Lyon. Si le Département composait déjà avec les différents CCAS et les communes environnantes, il a fallu intégrer une nouvelle organisation avec des conditions particulières de transferts, tant en termes de ressources financières que de ressources humaines. La période de l'enquête a constitué une période de transition au cours de laquelle, jusqu'en 2019, les conditions de concertation et d'harmonisation avec les communes qui composaient la métropole n'étaient pas posées. Il a donc fallu attendre la loi n°2019-1461 « Engagement et proximité » pour que soit rectifié ce manque.

Villeurbanne étant insérée dans la métropole du Grand Lyon, les dispositions de répartition des compétences sociales sont quelque peu différentes. La métropole lyonnaise a en effet un statut particulier créé par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014⁶⁹⁹. Elle provient de la fusion du département du Rhône avec la communauté urbaine de Lyon sur la zone de cette dernière. Créée dans une

⁶⁹⁵ Cet acte de la décentralisation se concentre principalement sur la « départementalisation du social », le département devient « chef de file » de l'action sociale et le « grand ordonnateur de la lutte contre l'exclusion » LAFORE R., « L'acte II de la décentralisation et l'action sociale », *RDSS*, n° 1, Dalloz, 2005, p. 5.

⁶⁹⁶ LAFORE R., « La métropolisation de l'action sociale », *RDSS*, n° 3, Dalloz, 2015, p. 525.

⁶⁹⁷ Voir pour approfondir le dossier intitulé « Le prélude de la réforme territoriale », *AJDA*, 2014 regroupant des analyses sur la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles (MAPTAM constitué des articles suivants : FAURE B., « « Penser le changement » ou « changer le pansement » ? », p. 600 ; BRISSON J.-F., Clarification des compétences et coordination des acteurs, p. 605 ; JANICOT L., « Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence », p. 613 ; KADA N., « Métropoles : vers un droit (peu) commun ? », p. 619 ; TAILLEFAIT A., « Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux », p. 625. L'architecture administrative territoriale est limitée et maintenue à quatre niveaux dont Bertrand Faure juge la réforme « d'une performance impossible : faire vivre ensemble autant de niveaux institutionnels dans le cadre d'un régime administratif plus clair et moins coûteux ».

⁶⁹⁸ FERREIRA N., « Loi NOTRe : enchevêtrements des compétences, suite et... fin ? », *AJCT*, n° 2, 2016, p. 79 ; Elle y démontre notamment l'absence de ligne conductrice méthodologique dans la progression des réformes.

⁶⁹⁹ L'article 26 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 crée la collectivité territoriale, la métropole de Lyon. L'ordonnance 2014-1543 du 19 décembre 2014 prévoit la substitution de la métropole de Lyon au département du Rhône.

volonté de promouvoir la compétition des Villes à l'international, d'une alliance entre grands élus au sein de la communauté urbaine⁷⁰⁰, en plus d'une prise en charge progressive de compétences⁷⁰¹ dont la pertinence est jugée métropolitaine, la métropole du grand Lyon est marquée par un tournant entrepreneurial qui ne laisse pas indifférents les élus des collectivités environnantes, dont Villeurbanne fait partie. Ces dernières appréhendent d'être noyées dans une super structure. A cet égard, les analyses politiques à propos de la création de cette nouvelle institution reflètent davantage les calculs politiques qu'un processus métropolitain allant de soi⁷⁰². Dans ce contexte, les compétences sociales du département transférées à la métropole s'agglomèrent à une masse de compétences dont les enjeux semblent moins prioritaires. Ainsi, la métropole exerce de plein droit les compétences prévues aux articles L.3641-1 et L.3641-4 du CGCT. La totalité des compétences issues des communes situées sur son territoire lui est confiée par la loi⁷⁰³. D'autres types de compétences peuvent être exercées sur délégation conventionnelle ou transferts d'autres personnes publiques. Cette nouvelle grande configuration laisse toutefois entrevoir une dilution des compétences sociales. Gérard Collomb a entamé un rebasculé territorial avec la création de Maisons des métropoles au sein de chaque territoire, faisant fusionner le CCAS de la Ville de Lyon centre avec ces nouvelles structures afin de proposer des guichets uniques. Il s'agissait en réalité d'outils communs et connus du département du Rhône. Toutefois l'adaptation des anciens services sociaux départementaux sous-dotés transformés en de nouvelles structures dans la métropole a créé des déséquilibres territoriaux avec des manques de moyens d'une structure à l'autre sur les territoires de la métropole. Par conséquent, la métropole s'est vue transférer un ensemble de compétences relevant du département⁷⁰⁴, en plus des autres compétences

⁷⁰⁰ PARNET C., *Métropole de Lyon*, 2e éd., Presses de Sciences Po, 2020, en ligne : <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-territoriales--9782724626001-page-354.htm> (consulté le 4 novembre 2021).

⁷⁰¹ CHABROT C., *La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation ?*, L'Harmattan, 2018, 274 p. ; LE CHATELIER G., « La métropole de Lyon », *AJCT*, n° 5, 2014, p. 241. ; HAVARD L., « La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution? », *AJDA*, n° 9, 2017, p. 510.

⁷⁰² GALIMBERTI D., LOBRY S., PINSON G. ET RIO N., « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », n° 154-3, *Hérodote*, 2014, pp. 191-209.

⁷⁰³ Article L.3641-1 du CGCT énumère les compétences exercées « en lieu et place des communes situées sur son territoire ».

⁷⁰⁴ Article L3641-2 du CGCT « La métropole de Lyon exerce de plein droit les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires au présent titre, attribuent au département »

métropolitaines déléguées par les 59 communes du territoire⁷⁰⁵, susceptibles de croiser la question sociale : habitat et logement, aménagement urbain, transport, etc.

Si les dernières réformes de décentralisation portant sur le phénomène de métropolisation laissaient présager une innovation institutionnelle de coopération et de mutualisation, ce processus de métropolisation sur l'agglomération lyonnaise est récent et met du temps à se mettre en place⁷⁰⁶, en même temps que s'accroissent les phénomènes globaux comme celui de la migration dont les réalités sont prégnantes : le sans-abrisme⁷⁰⁷ en est une illustration probante avec le développement des campements et des bidonvilles. Il s'en dégage une question avant tout sociale et locale dont les connexions entre la commune et la métropole ont été ces dernières années particulièrement hésitantes faute d'accords politiques. En effet, durant les années de la Métropole présidées par Gérard Collomb, le positionnement politique est ambivalent sur la question des migrations et plus largement du social. Celui-ci se renforce dans les paroles et les actes se concentrant d'un côté sur une gestion limitée des problématiques sociales, qu'il réalise d'ailleurs à distance, c'est-à-dire via des programmes de développement dans les pays desquels proviennent les populations Roms, et de l'autre par une politique répressive et criminalisante au niveau local se concentrant sur l'expulsion de terrains habités⁷⁰⁸. En 2016, la question devient encore plus clivante et fait l'objet de débats politiques tumultueux dans les équipes municipales lorsque le maire Gérard Collomb décide de couper les points d'eau publics au cœur d'un été caniculaire par crainte d'un prétendu « appel d'air »⁷⁰⁹. Si cette couverture politique

⁷⁰⁵ Article L3641-1 du CGCT.

⁷⁰⁶ Les transferts de personnel ont pris du temps et les modalités d'organisation ont évolué au fil du temps. Voir pour approfondir le détail des « conséquences financières et fiscales de la création de la métropole » dans le *rapport d'information du Sénat*, du 10 avril 2019, fait au nom de la commission des finances par MM. GUENE C. et RAYNAL C ou encore COUR DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES AUVERGNE RHONE ALPES, « Département du Rhône », 17 juillet 2020.

⁷⁰⁷ Est même évoqué le terme de « migrantisation » du sans abris voir : DAMON J., *Qui dort dehors ?* coll. Monde en cours, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2020.

⁷⁰⁸ A plusieurs reprises Gérard Collomb s'exprime sur des projets d'insertion et d'aide au développement dans les pays d'origine, notamment celui de Tinca en Roumanie. Il évoque par ailleurs la volonté d'expulser les terrains de bidonvilles qui dénaturent l'image de rayonnement international souhaitée du Grand Lyon dans son intervention lors du conseil communautaire en septembre 2010 en tant que président ; GERAUD A. ET JAMBAUD A-C, « Gérard Collomb, douze ans de manière forte, le maire PS est un partisan de l'expulsion des Roms », *Libération*, mai 2013 ; « Des élus socialiste soutiennent Manuel Valls sur les Roms », *Le Monde avec AFP*, septembre 2013.

⁷⁰⁹ BOCHE J., « Jardin des Chartreux : Perrin-Gilbert saisit le défenseur des droits », *Lyon Capitale*, Août 2016 ; Tribune de PERRIN-GILBERT N., « à Lyon, l'humanisme prend l'eau avec Gérard Collomb », *Marianne*, Août 2016. A propos de la déconstruction de l'appel d'air, voir not. MERCKX I., « « Un droit à l'hospitalité » », *Dossier Réfugiés, le mythe de l'appel d'air*, Politis, 2017, pp. 21-25.

constitue une partie très visible de l'action publique menée par la Ville de Lyon puis le Grand Lyon durant ces dernières années, le fonctionnement en interne porté par les fonctionnaires locaux montre une facette plus nuancée. Il est constaté en outre une évolution de l'action publique à partir de la mise en place de la métropole en 2015, avec l'intégration des compétences sociales du département et notamment les services des Maisons de la métropole, de la protection maternelle et infantile, ainsi que de la protection de l'enfance. Les services sont pleinement investis dans leurs actions du quotidien sans pouvoir s'investir davantage dans des projets, ou en le faisant mais sans toujours communiquer à ce sujet⁷¹⁰. Ce qui freine jusque-là les coopérations et partenariats avec les autres communes. Bien que le cadre politique soit défini autour d'une politique hostile à l'accueil avec des évacuations des installations de personnes exilées sans-abri, des directives de protection du foncier pour éviter les squats, ainsi que des mesures de développement et de soutien pour limiter le phénomène migratoire, la Ville de Lyon élabore aussi à l'initiative de certaines élues⁷¹¹ d'autres types d'actions contribuant à maintenir un seuil social. Dès lors, en 2015, depuis l'intégration des services du département conduisant au renforcement des compétences sociales, la métropole s'attèle à composer avec les autres acteurs territoriaux, en même temps que la Ville de Villeurbanne s'interroge sur le phénomène de métropolisation et le rôle social qu'elle a à y jouer. Si certaines missions de service public, par leur technicité et leur coût, sont plus adaptées à une dimension métropolitaine, d'autres comme le transfert des compétences sociales sont discutées. Une mission d'étude au sein de la Ville de Villeurbanne est en effet mise en place dès 2013 sous l'égide du directeur général à l'animation et la vie sociale. Le domaine social a la particularité d'associer une série d'acteurs publics et privés, associatifs surtout, proches de la population communale. Ce sont des réseaux d'acteurs locaux sur lesquels les élus locaux cherchent à prendre appui pour renforcer leur légitimité. Au-delà de la dimension électoraliste d'une reconnaissance mutuelle et de potentiels soutiens, ces services sociaux de proximité tiennent aussi à la raison d'être de l'action municipale. Toutefois, en 2017, avec le changement d'exécutif de la métropole et la présidence de David Kimelfeld, le champ social est réinvesti et un certain nombre de situations sont alors prises en considération. Si l'intégration des communes du territoire métropolitain n'est pas la

⁷¹⁰ Entretiens avec la directrice d'une maison des métropoles et la responsable du service social de la scolarisation, octobre 2021.

⁷¹¹ Il faut noter par ailleurs l'influence et la proactivité d'élues adjointes aux affaires sociales qui agissent dans l'ombre ou de manière contournée pour assurer le déploiement d'actions sociales sur le territoire lyonnais (veille sociale en partenariat avec l'État, aides spécifiques mises en œuvre...).

priorité dans le projet métropolitain, le président de la métropole a plutôt pour ambition de croiser les politiques sociales du territoire en se basant sur la transversalité. Il recense les objectifs que se donnent les acteurs locaux pour rendre l'action publique sociale plus cohérente et efficace dans un contexte budgétaire restreint⁷¹². Les prémices d'une coordination sur les politiques sociales voient petit à petit le jour avec le projet métropolitain des solidarités, qui sera réalisé en milieu de mandat, même si en 2014, le premier conseil de développement⁷¹³ du Grand Lyon avait déjà contribué à des propositions pour penser la configuration des politiques sociales introduisant alors l'idée de passer d'une logique d'action sociale à une logique de « développement social »⁷¹⁴, « équitable et solidaire »⁷¹⁵, sans déclencher de suites concrètes. A cet égard, le phénomène de métropolisation au cours des toutes dernières années tend à asseoir de nouvelles configurations partenariales qui participent à la concrétisation des politiques d'accueil au niveau local⁷¹⁶. Le premier projet social de territoire de Villeurbanne est associé au projet métropolitain des solidarités avec l'établissement d'un comité partenarial comprenant les professionnel·le·s et les partenaires de la Ville et de la métropole. Il·elle·s travaillent depuis début 2021 à la réalisation d'un diagnostic afin d'identifier les problématiques prioritaires qui nécessitent la mise en œuvre d'actions concrètes.

Le volet de l'action sociale des communes revêt ici une importance capitale. En effet, il a particulièrement évolué ces dernières années au gré des changements dans l'organisation territoriale de la République avec le phénomène de métropolisation. Le secteur public de l'action sociale a notamment fait face à une pluralité de défis en termes de gestion sous la pression étatique et celle des engagements européens, mais aussi en raison des effets conjugués

⁷¹² Projet métropolitain des Solidarités, 2017-2022, Métropole du Grand Lyon, *PV de la séance publique du 6 novembre 2017*. C'est un outil politique qui n'a pas été complètement investi par les acteurs de terrain qui vont par la suite produire d'autres types d'instruments pour se coordonner.

⁷¹³ Créé par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi « Voynet », elle a été généralisée avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 à toutes les intercommunalités de plus de 20 000 habitants. Elle a subi quelques modifications avec la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019. Constitués de citoyens bénévoles issus de la société civile (des milieux économiques, sociaux, culturels, scientifiques, environnementaux, associatifs), les conseils de développement permettent de faire émerger des propositions collectives sur des sujets d'intérêt public et de contribuer à faire évoluer les politiques publiques locales.

⁷¹⁴ Plus loin dans la thèse sur l'institutionnalisation d'un partenariat social et solidaire.

⁷¹⁵ Conseil de développement du Grand Lyon, « Quelle métropole pour les citoyens ? 40 propositions » 17 septembre 2014.

⁷¹⁶ Voir plus loin dans la thèse Partie II, Chapitre 1», p.244.

des crises économiques et des politiques migratoires d'accueil conduisant à de nouvelles adaptations. Par conséquent, les acteur·rice·s locaux se sont montré·e·s proactif·ve·s grâce aux instruments de l'action sociale. Le volet concernant le droit relatif aux aides sociales est ici écarté pour plusieurs raisons aujourd'hui : la condition de régularité du séjour⁷¹⁷ écarte les publics exilés en situation de précarisation administrative que ce soit des personnes en demande d'asile⁷¹⁸ ou les personnes en situation irrégulière, qui ne remplissent pas les conditions pour accéder à ces aides. La protection contre les risques sociaux est transformée en un autre moyen de lutte contre l'immigration⁷¹⁹ car elle est considérée par les directeur·rice·s comme un facteur d'attraction. C'est donc seulement à partir de la régularisation et de l'obtention des documents relatifs au séjour que l'administration considère la personne exilée comme un usager ordinaire à même de bénéficier des services publics⁷²⁰. Si le droit aménage toutefois un régime juridique adapté à certaines spécificités⁷²¹, il est possible de noter que la protection sociale est conditionnée et exclut un certain nombre de personnes exilées. Pour les personnes exilées, la précarité est structurellement organisée à partir de politiques migratoires sécuritaires. Il existe donc une distanciation claire dans la mise en œuvre des droits sociaux pour les personnes exilées. Seule l'action sociale permet aujourd'hui aux communes de s'investir sur l'accueil des personnes exilées.

⁷¹⁷ Le critère de la condition de régularité du séjour pour les aides sociales a été généralisé en 1993 par la loi Pasqua. Il n'était pas absent jusqu'alors du domaine des prestations sociales mais il était appliqué de manière spécifique aux prestations familiales, aux allocations chômage, à l'accès à l'IVG, à l'assurance personnelle. Ce critère a été ensuite validé par le Conseil constitutionnel comme conforme à la Constitution et ne créant pas une rupture d'égalité : CC n° 93-325 DC, 13 Août 1993. Cette décision a été largement discutée sur les fondements ambivalents du conseil qui écarte toute référence au principe d'égalité avec une adhésion aux arguments portés par le législateur alors focalisé sur la gestion migratoire. Voir plus loin : l'analyse de la décision par MICHELET K., « Le droit des étrangers à la protection sociale », *Informations sociales* n° 142, 2007/6, pp. 80-91. ; ou l'évolution dans le temps de l'accès à la protection sociale des étrangers en France interrogeant le projet d'universalisation : IZAMBERT C., « La régularité du séjour des étrangers en France : frontière du projet d'universalisation de la protection sociale ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2018, pp. 17-37.

⁷¹⁸ Les personnes en demande d'asile sont théoriquement autorisées à travailler au bout de 6 mois, or il est constaté dans la pratique que les autorisations de travail délivrées par les préfetures sont rares voire inexistantes dans certains territoires comme Lyon.

⁷¹⁹ MICHELET K., « Le droit des étrangers à la protection sociale », *Informations sociales*, n° 142, 2007/6, pp. 80-91.

⁷²⁰ Même si dans ces dernières conditions, le principe d'égalité prévaut, subsistent très souvent des discriminations indirectes avec des pratiques illégales comme l'exigence par l'administration universitaire d'un titre de séjour pour faire ses études. La personne subit également des discriminations directes du fait qu'elle soit une personne racisée : difficultés d'accès à un compte bancaire, etc.

⁷²¹ Il s'agit des prestations suivantes où la condition de régularité de séjour est atténuée : aide sociale à l'enfance, aide à l'hébergement dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, aide médicale d'État.

L'action sociale est un levier déterminant pour répondre de façon pragmatique aux situations précaires des personnes exilées. Elle est ici entendue comme un ensemble d'interventions sociales qui, volontairement mises en œuvre par les acteur·rice·s, viennent compléter les dispositifs de l'aide sociale légale voire l'enrichissent. En rénovant l'action sociale et médico-sociale, la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 vient apporter une définition légale de l'action sociale et en éclaircir ainsi la notion : « L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature »⁷²². Ces dernières années, l'action sociale s'est aussi déployée à travers de nouveaux modes d'action pour prendre en charge les personnes exilées.

Parce que la métropole du Grand Lyon fait l'objet d'un processus lent dans son installation, d'un déploiement global et partenarial, une partie de l'action sociale tend à se maintenir au sein de la commune. La métropole n'est pas encore en capacité d'assurer une pleine coordination de proximité et l'interrogation sur le périmètre adapté pour la mise en œuvre des compétences dans le champ social perdure. Ainsi, face aux nouvelles formes d'exclusion liées à la précarisation des personnes exilées, en dépit des logiques d'efficience gestionnaire et de rationalisation des moyens, la commune continue d'être un rempart.

B- Le rôle déterminant des services sociaux locaux dans la protection minimale des droits fondamentaux en faveur des personnes exilées

Les collectivités territoriales interviennent de plus en plus dans le quotidien des individus, pourtant la protection des droits fondamentaux n'a jamais été explicitement consacrée au sein des compétences locales. Des juristes se sont néanmoins attelé·e·s ces dernières années à observer « l'expérience quotidienne locale de ces droits consacrés dans des textes

⁷²² Article L 116-1 du Code de l'action sociale et des familles.

universels »⁷²³ et rappellent que les collectivités locales promeuvent et mettent en œuvre les droits fondamentaux dans des rapports parfois complexes. L'aménagement de la compétence de fait d'accueil repose toutefois sur les marges de manœuvre que la commune dégage pour apporter une réponse à ce public à travers ses compétences sanitaires et sociales par l'intermédiaire, notamment, de son centre communal d'action sociale (CCAS) d'une part (1), et l'impulsion de pratiques locales de solidarité (2).

1- Le centre communal d'action sociale, outil incontournable des collectivités territoriales pour l'accueil minimal

Par sa place prépondérante dans l'organisation interne de la Ville (a), le CCAS assure un travail préventif eu égard son attention aux besoins nouveaux (b), il garantit par ailleurs un premier accueil inconditionnel (c), répond à son obligation légale de domiciliation (d) ainsi que donne accès aux autres droits d'accompagnement social et de médiation pour la protection de la santé (e).

a. La place prépondérante du CCAS appuyée par l'organisation interne de la Ville

Au moyen d'une volonté politique, certaines directions sont mises en avant plus que d'autres, c'est le cas de la direction de la solidarité dont la dénomination comporte dorénavant la mention « inclusion sociale » à Villeurbanne. Il s'agit d'une direction déléguée du centre communal d'action sociale (CCAS) pour laquelle les équipes ont été renforcées durant les deux derniers mandats. Sur ce point, l'organisation est particulière à Villeurbanne, puisque le CCAS, établissement public administratif autonome et obligatoire est pleinement intégré à la direction de la solidarité de la Ville : il est non seulement présent physiquement et symboliquement dans l'enceinte de l'hôtel de Ville, mais il est aussi compris dans l'organisation interne de la Ville

⁷²³ Projet ANR GLOCAL qui débute en même temps que la présente étude et analyse les représentations des droits de l'homme et leur mise en œuvre au sein des collectivités territoriales. Ce programme de recherche donnera lieu par la suite à trois ouvrages : LE BRIS C. (dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, Paris, France, mare & martin, 2020.

bien qu'il bénéficie d'une existence juridique et financière distincte. Le CCAS est dirigé par un conseil d'administration⁷²⁴ dont le président est le maire de la Ville.

En soi, le fait de maintenir son centre communal d'action sociale au niveau communal, en gestion directe, au sein d'un espace métropolitain qui prévoit lui aussi d'exercer des compétences sociales — il en va ainsi pour le développement des Maisons de la métropole du Grand Lyon — est révélateur. Ce choix s'inscrit dans une démarche de complémentarité par rapport à la métropole, considérant que l'échelon métropolitain reste encore trop éloigné des réalités sociales. Dès lors, si les CCAS ont fait l'objet de débats au début des années 2000, par rapport aux compétences du département et à la montée en puissance des intercommunalités⁷²⁵, leur utilité reste néanmoins confirmée. En effet, depuis 2016 et la crise de l'accueil⁷²⁶, de nombreux CCAS se sont mobilisés dans l'urgence pour contribuer à l'accueil des personnes exilées avant d'organiser des actions de plus long terme⁷²⁷. Les communes ont été sollicitées au titre d'une mobilisation exceptionnelle pour trouver des logements à l'appel du gouvernement et des ex-DDCS⁷²⁸ mobilisées au niveau local. Ces actions ont été particulièrement encadrées par l'État au titre de sa compétence : les communes décidaient d'accompagner l'État et d'être un appui. Par ailleurs, face aux situations permanentes de personnes exilées non logées, les communes ont aussi adapté leurs outils et entamé une réflexion quant à la pérennisation de leurs actions⁷²⁹.

Grâce à son autonomie et à sa souplesse, le centre communal d'action sociale⁷³⁰ est devenu un acteur incontournable de l'accueil dans les zones particulièrement urbanisées. Les CCAS sont

⁷²⁴ Article R.123-7 « (...) il comprend en nombre égal au maximum huit membres élus en son sein par le conseil municipal et huit membres nommés par le maire parmi les personnes non-membres du conseil municipal mentionnées au quatrième alinéa de l'article L.123-6 (...) ».

⁷²⁵ LONG M., « L'action sociale entre commune et intercommunalité », *AJDA*, Dalloz, 2009, p. 2098.

⁷²⁶ AKOKA K., « Crise des réfugiés, ou des politiques d'asile ? », *La vie des idées*, 2016, pp. 1- 9, <http://www.laviedesidees.fr/Crise-des-refugies-ou-des-politiques-d-asile.html>.

⁷²⁷ Dossier : « Crise des migrants : des CCAS mobilisés dans l'urgence, tournés vers le plus long terme », *Actes : actions et territoires du social*, n° 465, février 2016, pp. 9-16.

⁷²⁸ DDETS dorénavant.

⁷²⁹ Voir plus loin dans la thèse : Partie II, Chapitre 1, Section 3 « Le recours spécifiques à de nouveaux instruments en réponse aux récents enjeux de solidarité », p. 303.

⁷³⁰ Article L123-4 du Code de l'action sociale et des familles.

la suite d'un long déploiement historique de l'assistance publique par les bureaux de bienfaisance, puis les bureaux d'assistance et enfin les bureaux d'aide sociale, avant que la loi du 6 janvier 1986 vienne définir les missions, le statut ainsi que l'organisation d'un CCAS. Ce dernier assure donc à Villeurbanne un rôle pivot soutenu par la direction « solidarité inclusion sociale » de la Ville qui définit et met en œuvre l'action sociale communale. Le *leitmotiv* politique de leurs actions sociales est basé sur l'égalité : « *agir pour l'égalité des villeurbannais·e·s à travers la solidarité et l'accès aux droits* »⁷³¹. Leur mission principale pour y parvenir est de déployer l'aide et l'accompagnement des personnes qui traversent des difficultés comprenant désormais les personnes exilées : « (...) *nous avons fait de la création d'un accueil social de tout premier niveau, une priorité. Proche des habitants, polyvalent dans ses réponses, il devra permettre un meilleur accès aux droits et garantir l'égalité de traitement. Pour agir mieux, plus vite, avec plus d'efficacité, il nous faudra repérer les besoins non couverts, identifier les doublons et surtout coordonner davantage nos actions. La création de la Métropole de Lyon – qui intègre les compétences du Conseil général – constitue en cela un défi tout autant qu'une opportunité pour inventer de nouvelles façons de faire et continuer à innover dans nos dispositifs de solidarité.* »⁷³².

b. L'attention singulière aux besoins nouveaux au-delà de l'analyse des besoins sociaux

En parallèle de l'obligation légale de réaliser l'analyse des besoins sociaux, de nouvelles études volontaristes d'observations sociales sont menées par la Ville de Villeurbanne⁷³³ indispensables pour percevoir les nouveaux besoins relatifs aux personnes exilées précarisées. Elles viennent en soutien des demandes politiques et techniques. Ce qui a donné lieu par exemple, à une enquête spécifique et un diagnostic, réalisés autour des besoins en matière de précarité alimentaire.

⁷³¹ Présentation écrite en interne de la DSIS. La catégorie « villeurbannais·e·s » étant entendue de façon large comme une population ayant un lien avec le territoire villeurbannais que ce soit de la domiciliation, du travail, un logement, de la famille, etc.

⁷³² Extrait de l'édito du document « de l'analyse des besoins sociaux à la définition d'une stratégie de développement social », 2015.

⁷³³ Un poste d'observation sociale polyvalent a été mis en place en 2018. Rattaché à la direction politique de la Ville, il vient en soutien d'autres directions, comme c'est le cas pour l'enquête sur la précarité alimentaire.

La Ville de Villeurbanne décide d'aller plus loin en approfondissant l'analyse de certains besoins en fonction de constats et d'alertes sociales répétés. En effet, le CCAS assure de façon légale, un premier accueil inconditionnel avec des agent·e·s en capacité d'analyser les demandes sociales, d'informer les usagers et de les orienter vers les interlocuteurs pertinents le cas échéant, ce qui dans la loi correspond à « *une action générale de prévention* »⁷³⁴. Pour ce faire, au-delà des liens directs et des diagnostics instantanés que réalise la commune au gré des signalements de personnes exilées en difficultés effectués par les citoyen·ne·s ou les associations de soutien, le CCAS peut aussi s'appuyer sur les rapports qu'il est chargé de réaliser, dressant « *l'analyse des besoins sociaux consistant en un diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire* »⁷³⁵. Manquant d'un cadre légal précis concernant la méthodologie, l'analyse des besoins sociaux se limite souvent à des données socio-démographiques. Elle se cantonne à un outil de base qui se fonde sur des outils statistiques permettant d'établir des comparaisons de données. Or, une grande partie des besoins nouveaux des populations précarisées telles que les personnes exilées échappe à l'analyse. En effet, certaines personnes sont difficilement recensées dans les recensements classiques de population, elles ne sont pas toujours concernées par les données liées aux revenus et salaires car elles ne sont souvent pas autorisées à travailler⁷³⁶. Elles ne sont, de fait, allocataires qu'une fois leur statut régularisé⁷³⁷, ce qui par conséquent les éloigne de l'observation. De plus, les données relatives de la CAF sont circonscrites à des périmètres de prestations versées par l'institution dans le cadre de ses politiques sociales et familiales. Par voie de conséquence, de nombreuses situations silencieuses sont en dehors du repérage et de la qualification des analyses classiques de besoins sociaux. Ces dernières demandent alors à ce que soient compilés d'autres types de données et de matériaux plus qualitatifs. Si les indicateurs monétaires restent les plus fréquemment utilisés, ils ne sont pas suffisants⁷³⁸ car la pauvreté possède un caractère pluridimensionnel. Selon la définition établie par la recherche participative

⁷³⁴ Article L123-5 du Code de l'action sociale et des familles.

⁷³⁵ Article R123-1 du Code de l'action sociale et des familles.

⁷³⁶ Les demandeurs d'asile peuvent être autorisés à travailler 6 mois après le lancement de leur procédure. Certaines personnes exilées peuvent toutefois travailler illégalement et déclarer leurs revenus comme payer leurs impôts.

⁷³⁷ A l'issue de la demande d'asile, en obtenant le statut de réfugié ou par ailleurs un autre titre de séjour.

⁷³⁸ NOVELLI P., « Mesurer la pauvreté, pas si simple ! », (2020) 376-3 *Revue Projet* 32-33.

d'ATD Quart Monde⁷³⁹, la pauvreté recouvre plusieurs aspects à différents niveaux de privation tels que le travail décent ou l'absence de travail, l'absence de ressources financières ou des revenus précaires, la privation des conditions matérielles et sociales. A cela peut s'ajouter un ensemble de facteurs relationnels et structurels de violences sociales : discrimination, stigmatisation, dévalorisation, dépossession de la capacité d'agir, etc. Ces facteurs sont cumulatifs, et peuvent être vécus concomitamment. Cela rejoint par ailleurs la question de l'« invisibilité sociale » définie par l'ONPES comme « des groupes de population mal couverts par la statistique publique, peu visibles par les pouvoirs publics, et peu ou mal appréhendés par les politiques sociales »⁷⁴⁰. Ce n'est donc pas une nouveauté, mais elle a été accentuée ces dernières années par l'arrivée successive de nouvelles et nouveaux arrivant·e·s aux profils variés encore mal connus qui subissent des grandes difficultés sociales. La Ville de Villeurbanne décide d'aller plus loin en approfondissant l'analyse de certains besoins avec des méthodologies complémentaires en fonction des objectifs du diagnostic. Le dernier sur la précarité a par exemple mobilisé la chargée de mission de l'observation sociale afin de réaliser un diagnostic sur les besoins en situation de précarité alimentaire. Son travail a reposé sur une méthodologie qui mêle à la fois des données quantitatives mais aussi qualitatives, c'est-à-dire de pouvoir d'un côté, estimer quantitativement les besoins à travers plusieurs indicateurs (demandes d'aides financières dans les services publics locaux, bénéficiaires ayant recours aux associations ou épiceries sociales, le nombre de foyers ayant recours aux tarifs d'urgence pour la restauration scolaire)⁷⁴¹, et de qualifier, de l'autre côté, qualitativement les besoins des

⁷³⁹ RAPPORT ATD QUART-MONDE, *Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs « tout est lié, rien n'est figé »*, recherches internationales participative par le mouvement ATD quart monde, et l'Université d'Oxford, Octobre 2019.

⁷⁴⁰ En approfondissant le concept d'exclusion sociale, l'ONPES voue une attention particulière aux imbrications relationnelles qui conditionnent le manque de reconnaissance quels que soient les acteurs impliqués, voir RAPPORT DE L'ONPES, *L'invisibilité sociale, une responsabilité collective*, 2016. A noter que l'ONPES a été mis en place par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Alors qu'il est constaté un accroissement des inégalités et de la pauvreté, cet organisme est absorbé par le conseil national de lutte contre l'exclusion, comprenant désormais un seul comité scientifique permanent. Voir plus loin le DECRET N° 2019-1379 DU 18 DECEMBRE 2019 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif. Les services qui avaient l'habitude de produire des études en toute indépendance, sont désormais directement dépendants du premier ministre. L'efficacité de la lutte contre la pauvreté est donc mise en danger. Voir notamment : GELOT D., « Le gouvernement supprime la pauvreté, oups pardon : l'observatoire de la pauvreté », *AOC*, 17 décembre 2019 ; Tribune, « Pourquoi supprimer l'observatoire national de la pauvreté ? », *Libération*, Octobre 2019.

⁷⁴¹ Document interne sur la méthodologie du diagnostic des besoins en matière de précarité alimentaire, 2021.

personnes en situation de précarité alimentaire en allant interroger les personnes concernées sur leurs vécus et leurs expériences⁷⁴².

c. Le premier accueil inconditionnel et l'accès limité aux aides financières pour les personnes exilées précaires

Fortement sollicitée comme actrice de proximité, la collectivité façonne les conditions d'un premier accueil inconditionnel basé sur le modèle de l'inclusion. Aux prises avec le terrain, la commune incarne encore le mieux ce rapprochement social ainsi que le souligne la directrice de la solidarité : « *on a une entrée par l'angle des personnes qui vivent, et pas forcément par l'angle des compétences* »⁷⁴³. Malgré la volonté des fonctionnaires locaux de « *ramener vers le droit commun* » les personnes exilées, la capacité d'action de la ville de Villeurbanne est toutefois limitée à une réponse aux besoins élémentaires (hébergement, alimentation, santé). La nouvelle organisation de la direction du CCAS a néanmoins cherché à déployer une attention nouvelle et particulière au modèle d'inclusion dans sa dimension structurelle et culturelle administrative, en adaptant son accueil aux usagers, et ce, en tentant « *de tenir compte des freins individuels* »⁷⁴⁴ et « *d'adapter les systèmes aux individus plutôt que l'inverse* »⁷⁴⁵. Cette approche inclusive vise selon eux « *à rétablir l'égalité réelle* »⁷⁴⁶.

En effet, au sein du centre communal d'action sociale (CCAS), le « premier accueil » est une étape clé dans l'accès aux droits des personnes exilées fragilisées. Soit les agents d'accueil du CCAS orientent le public vers des partenaires extérieurs plus aptes à les prendre en charge, soit ils considèrent que la commune est en capacité de répondre à un certain nombre de leurs besoins. Cette réponse aux besoins est toutefois contingente puisqu'elle dépend surtout de la volonté politique et des moyens alloués à ces activités par la commune. Elle fait néanmoins

⁷⁴² *Ibid.*

⁷⁴³ Entretien avec la directrice de la solidarité et adjointe du centre communal d'action sociale (CCAS), février 2021.

⁷⁴⁴ Définition que la direction de la solidarité et de l'inclusion sociale de Villeurbanne s'est donnée dans sa feuille de route en 2019.

⁷⁴⁵ *Ibid.*

⁷⁴⁶ *Ibid.*

partie de l'une missions phares du CCAS car elle permet d'activer l'accès aux aides financières ou le bénéfice d'un accompagnement social.

En vertu de l'article L123-5 du Code de l'action sociale et des familles, « le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables ». Dans cette hypothèse, la Ville peut donc mettre en place des aides dites facultatives qui viennent en complément des dispositifs légaux et réglementaires. Pour ce faire, elle établit un règlement dans lequel le conseil d'administration du CCAS fixe un certain nombre de règles, les conditions d'éligibilité d'accès aux aides, les modalités de calcul du reste à vivre, les règles d'instruction et d'examen des demandes, ainsi que le barème⁷⁴⁷. Ces aides n'ont par définition aucun caractère obligatoire et la définition de leur périmètre relève de la volonté du conseil d'administration du CCAS, qui définit également les conditions d'octroi de ces aides. Il veille en toutes circonstances à respecter les principes généraux du droit et notamment le principe d'égalité de traitement qui implique qu'à situation comparable, les usagers doivent bénéficier des mêmes réponses, sans discrimination d'aucune sorte et le principe du recours contre toutes les décisions administratives.

Pour les personnes en situation administrative précaire, cela se matérialise par des prestations d'« *aides facultatives tout public* »⁷⁴⁸ qui concernent majoritairement des aides alimentaires. Ces aides sont toutefois conditionnées à un critère de résidence. Selon les communes, une variabilité des critères existe, souvent basés sur l'ancienneté de résidence pour pouvoir bénéficier des droits mis à disposition par la commune — de trois mois⁷⁴⁹ pouvant aller jusqu'à quatre ans parfois dans certaines communes — Ce qui amène Christophe Daadouch a estimé que « *l'appartenance à la commune se fait donc de manière graduée, les droits s'étoffant au fil*

⁷⁴⁷ Règlement des aides facultatives du CCAS de Villeurbanne, 2019, annexe 1.

⁷⁴⁸ Intitulé ainsi dans le règlement des aides facultatives du CCAS de Villeurbanne, Mai 2015. Ces aides n'ont aucun caractère obligatoire et la définition dépend de la volonté du conseil d'administration du CCAS qui en établit d'ailleurs les conditions d'octroi.

⁷⁴⁹ C'est le cas à Villeurbanne.

du temps »⁷⁵⁰. Si des exigences sont posées dans l'ouverture des droits, il existe aussi des dérogations pour des situations d'urgence « *dûment justifiées* »⁷⁵¹ qui sont donc laissées à l'appréciation des agents du service ou des membres élus du centre communal d'action sociale. Les personnes sans titre de séjour sont toutefois limitées dans les motifs d'aides qu'elles peuvent solliciter en raison des obstacles administratifs liés aux titres de séjour.

d. Le respect de l'obligation légale la mise en œuvre du droit résiduel à la domiciliation des personnes exilées précaires

Quand règne encore l'instabilité administrative et l'impossibilité d'être autonome pour les personnes exilées, l'acquisition d'un domicile reste délicate. Or le domicile conditionne l'accès à l'ensemble des droits de la personne. C'est la raison pour laquelle le droit à la domiciliation reste la compensation « d'un véritable droit aux droits »⁷⁵². Tandis que les demandeurs d'asile bénéficient d'une procédure spécifique de domiciliation, rattachée à des organismes qui hébergent dans le cadre de la procédure de demande d'asile⁷⁵³ ou qui sont conventionnés spécifiquement⁷⁵⁴, pour les personnes exilées se retrouvant à la fin d'une procédure telle que la demande d'asile ou qui sont en situation administrative irrégulière, le droit à la domiciliation reste un enjeu crucial afin de bénéficier d'une base minimale de droits. Les personnes déboutées de la demande d'asile peuvent rester domiciliées au titre de l'asile pour une période maximale d'un mois à compter de la notification de la décision, de même que les bénéficiaires de l'aide au retour volontaire. Ce délai expiré, la personne relève des règles relatives à la domiciliation de droit commun applicable aux personnes étrangères en situation irrégulière. La domiciliation administrative leur permet en outre au même titre que les personnes n'ayant pas de domicile stable de disposer d'une adresse pour recevoir du courrier. L'article L. 264-2 alinéa 3 du CASF

⁷⁵⁰ DAADOUCHE C., « La préférence communale », n° 38, *Vacarme*, 2007, p. 37.

⁷⁵¹ Critère établi dans le règlement des aides facultatives du CCAS de Villeurbanne, mai 2015.

⁷⁵² RANAIVO, A-S, *Sans domicile fixe et droit*, Thèse de doctorat, France, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, p. 87.

⁷⁵³ Article L.551-7 et Article R.551-7 et suivants du CESEDA.

⁷⁵⁴ Article L.550-2 du CESEDA.

précise de plus que les organismes chargés de la domiciliation ne doivent pas contrôler le droit au séjour des personnes qui s'adressent à eux.

L'obligation légale des collectivités territoriales de domicilier⁷⁵⁵ les personnes exilées en situation précaire permet l'exercice de leurs autres droits : l'aide médicale d'État⁷⁵⁶, l'aide juridictionnelle⁷⁵⁷, ou encore l'exercice de leurs droits civils⁷⁵⁸. Les motifs pour lesquels les personnes exilées en situation administrative précaire peuvent demander la domiciliation sont en effet restreints malgré les évolutions législatives. L'origine de la procédure de domiciliation tient à la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui prévoyait seulement l'instauration d'attestations d'élection de domicile, c'est seulement après la loi de n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale que le « droit à la domiciliation » apparaît⁷⁵⁹. Le droit à la domiciliation pour les personnes en situation irrégulière était toutefois dans ce cadre limité à l'accès à l'aide juridictionnelle. Ce n'est qu'à partir de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR qu'ont été inclus de manière explicite les étrangers extra-communautaires en situation irrégulière dans la domiciliation de droit commun. Comme le notaient par ailleurs les acteurs associatifs de terrain, une ambiguïté a perduré quant aux demandeur·ses d'asile. S'il·elle·s sont censées bénéficier du dispositif spécifique de domiciliation, cette démarche n'est toutefois spécifiée et considérée comme exclusive que pour le renouvellement des attestations de demande d'asile⁷⁶⁰, certain·e·s demandeur·ses n'ont pas eu accès à une domiciliation spécifique et ont sollicité la domiciliation de droit commun.

⁷⁵⁵ Article L 264-1 du CASF consacrant le « droit à la domiciliation ».

⁷⁵⁶ Décret n° 2016-633 du 19 mai 2016 relatif aux demandes d'élection de domicile pour l'aide médicale de l'État (AME)

⁷⁵⁷ Article L.264-1 du CASF

⁷⁵⁸ La notion de « droits civils » s'entend selon la formule de l'instruction DGCS/SD1B/2016/188 du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable comme « l'ensemble des prérogatives attachées à la personne » employant comme exemples : le mariage, l'adoption, la tutelle ou encore le compte bancaire.

⁷⁵⁹ Article 51 de la loi DALO.

⁷⁶⁰ Article R541-2 du CESEDA.

Pour bénéficier de la domiciliation, la personne demandeuse doit disposer d'un lien avec la commune sur laquelle elle se trouve. Les justificatifs requis pour démontrer le lien entre les personnes exilées et la ville à partir de laquelle elles effectuent leurs demandes sociales sont fixés à l'échelle communale. Par exemple, les demandeur·se·s peuvent justifier d'un lieu de séjour sur le territoire de la commune – qu'il s'agisse d'un hébergement chez un tiers, dans un squat ou sous une tente -, apporter la preuve d'un suivi social ou professionnel dont ils bénéficient dans la commune ou encore justifier de l'existence de lien familiaux sur le périmètre de l'entité municipale⁷⁶¹. En vertu du Code de l'action sociale et des familles, ce lien avec la commune est donc établi indépendamment du statut ou du mode de résidence⁷⁶². Pour ces raisons, le caractère illégal de la résidence de la personne demandeuse est sans effet sur l'établissement de ce lien⁷⁶³. Par conséquent, le refus de domicilier en privant les personnes demandeuses de l'ensemble des droits rattachés à la domiciliation, peut être assimilé à un refus de fourniture d'un bien ou d'un service et est ainsi susceptible de discrimination fondée sur le lieu de résidence ou la particulière vulnérabilité économique selon les dispositions du Code pénal⁷⁶⁴.

Plusieurs indicateurs peuvent expliquer par ailleurs la part importante de personnes exilées parmi les personnes récemment domiciliées. Les services du CCAS de Villeurbanne ne tiennent pas de statistiques spécifiques, il faut donc prendre avec précaution les indicateurs qu'il est choisi de croiser : il est compté pas moins de 14 langues employées par les usagè·e·s lors du premier accueil⁷⁶⁵. Parmi les renseignements récoltés lors de la grille d'entretien préalable à la domiciliation, le critère de nationalité est indiqué et se déploie en trois possibilités : France,

⁷⁶¹ Éléments retenus par le CCAS de Villeurbanne. L'instruction du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable propose une liste de pièces justificatives pouvant prouver ce lien avec la commune (justificatifs de logement ou d'hébergement, justificatifs d'une action ou d'un suivi social, constats de présence...)

⁷⁶² Articles R.264-4 du CASF.

⁷⁶³ Précision faite dans le *guide de la domiciliation des personnes sans domicile stable* du ministère des solidarités et de la santé, mis à jour par la NOTE D'INFORMATION N° DGCS/ SD1B/2018/56 DU 5 MARS 2018 relative à l'instruction du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable ; DECISION DU DEFENSEUR DES DROITS n° 2020-237 du 15 décembre 2020 par laquelle elle estime que le refus opposé par la commune de les domicilier est illégal et porte de ce fait atteinte au droit de domiciliation.

⁷⁶⁴ Articles L.225-1 et L.225-2 du Code pénal.

⁷⁶⁵ Selon une étude réalisée par des étudiant·e·s en psychologie sociale lors d'une réflexion collaborative sur les futurs aménagements des locaux du CCAS. Parmi ces langues, on retrouve l'albanais, le roumain, l'arabe comme les trois premières les plus parlées ; suivent l'arménien, le géorgien et le russe.

Union européenne, ou hors Union européenne ; ces critères reproduisent les indicateurs d'« insérabilité » créés par l'État, ils renseignent par ailleurs sur l'extranéité des personnes accueillies. De plus, les publics qui ont le plus bénéficié de la domiciliation ces dernières années sont les publics qualifiés de « en errance ».

L'augmentation des domiciliations est significative comme le remarque la directrice de la solidarité : « on a énormément de personnes domiciliées. On est passés de 729 en 2014 à 1500 et quelques aujourd'hui. C'est énorme comme augmentation. »⁷⁶⁶. En 2019, il est constaté une concentration des activités de domiciliation portées par la Ville de Villeurbanne et de Lyon dans la métropole lyonnaise qui correspond à 70% des domiciliations sur le Rhône⁷⁶⁷. Marquées par de fortes disparités territoriales, les offres de domiciliation sont en effet inégalement réparties sur le territoire. Tous les centres communaux d'action sociale (CCAS) ne domicilient pas et beaucoup d'entre eux appliquent des critères restrictifs d'accès aux services.

Années	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2012- 2019
Nombre de domicilié·e·s	436	594	729	705	672	818	1181	1516	247,71%

Données du CCAS de Villeurbanne, enquête « activité de domiciliation dans le Rhône de la Préfecture du Rhône », 2019

Ainsi, si la domiciliation est un droit essentiel pour les personnes dont l'instabilité et la mobilité sont prégnantes, la mise en œuvre et les dispositions territoriales ne sont pas toujours adaptées malgré les efforts portés à l'harmonisation et aux renforcements des liens autour du

⁷⁶⁶ Entretien avec la directrice de la solidarité et adjointe du CCAS, février 2021.

⁷⁶⁷ PREFECTURE DU RHONE, Bilan activités domiciliation, bilan de l'enquête 2020 sur les données 2019.

schéma départemental de la domiciliation⁷⁶⁸. Les acteur·rice·s locaux·ales y sont associé·e·s mais cela ne suffit pas comme l'explique la directrice de la solidarité : « *On est associés aux éléments du plan de domiciliation, il y a des groupes de travail. C'est utile car ça permet de rappeler aux gens les règles et les objectifs de mailler le territoire avec un nombre suffisant d'organismes. Aujourd'hui ce n'est pas le cas mais il y a eu une alerte des acteurs de la domiciliation. Il y a donc des espaces où l'on peut aussi interpeller la DDCS en mode "attention nous on est complètement plein" ; "Attention, on a des refus dans d'autres villes, etc."*. ».

Les structures de domiciliation sont en effet encore trop insuffisantes. Les dispositions législatives et réglementaires n'ont pas permis d'instaurer une pérennisation des moyens et des mesures de coercition en cas de manquement à la loi. Anne-Sophie Ranaivo émet par ailleurs l'hypothèse de faire évoluer la prise en compte du domicile en valorisant les nouvelles technologies numériques avec toutes les précautions que cette possibilité comporte⁷⁶⁹.

En outre, le contexte lié à la pandémie de la covid-19 a exacerbé les situations de pauvreté. Face à cela, des moyens exceptionnels ont été développés par le gouvernement à travers le plan de relance intitulé « de nouvelles mesures pour prévenir et lutter contre la bascule dans la pauvreté »⁷⁷⁰. À cette fin, un déblocage inattendu a permis de conforter des actions déjà développées par les acteur·rice·s locaux·ales ou d'en développer de nouvelles, et c'est notamment le cas pour l'accompagnement des personnes précaires et leurs accès aux droits : « l'offre de domiciliation va être accrue (...) l'objectif est de passer de 400 structures à 700 d'ici 2023 »⁷⁷¹. La domiciliation permet, en outre, aux personnes de bénéficier d'un accompagnement social le cas échéant.

⁷⁶⁸ Article D.246-16 du CASF.

⁷⁶⁹ RANAIVO A-S., *Sans domicile fixe et droit*, Thèse de doctorat, France, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018.

⁷⁷⁰ PREMIER MINISTRE, « De nouvelles mesures pour prévenir et lutter contre la bascule dans la pauvreté », Octobre 2020.

⁷⁷¹ *Ibid.*, p. 8.

e. L'orientation nécessaire des personnes exilées dans l'accès aux autres droits : accompagnement social et médiation santé

L'accompagnement social n'a pas de définition juridique propre⁷⁷². Il existe toutefois des éléments qui permettent d'en dessiner les contours à travers notamment la définition réglementaire du travail social, donnée par le décret du 7 mai 2017⁷⁷³ que l'on retrouve à l'article D142-1-1 du CASF selon lequel « le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement.

A cette fin, le travail social regroupe un ensemble de pratiques professionnelles qui s'inscrit dans un champ pluridisciplinaire et interdisciplinaire. Il s'appuie sur des principes éthiques et déontologiques, sur des savoirs universitaires en sciences sociales et humaines, sur les savoirs pratiques et théoriques des professionnels du travail social et les savoirs issus de l'expérience des personnes bénéficiant d'un accompagnement social, celles-ci étant associées à la construction des réponses à leurs besoins. Il se fonde sur la relation entre le professionnel du travail social et la personne accompagnée, dans le respect de la dignité de cette dernière.

Le travail social s'exerce dans le cadre des principes de solidarité, de justice sociale et prend en considération la diversité des personnes bénéficiant d'un accompagnement social. »

L'accompagnement s'est affirmé en même temps que les politiques sociales se sont concentrées sur l'insertion sociale et professionnelle autour du droit de l'emploi et du droit des prestations

⁷⁷² Franck Petit a exploré cette notion d'accompagnement dans son acception juridique en délaissant néanmoins un pan des personnes vulnérables qui sont exclues de la société de l'emploi : PETIT F., « L'émergence d'un droit à l'accompagnement », *RDSS*, n° 6, 2012, p. 977.

⁷⁷³ Décret n° 2017-877 du 6 mai 2017 relatif à la définition du travail social.

sociales. Les interventions sociales sont en effet pensées comme s'attaquant principalement « à la face d'ombre de la société salariale en trajectoire ascendante »⁷⁷⁴. Elles répondent à la multiplication des situations d'individus provoquées par les dernières crises économiques et sociales exacerbant les inégalités sociales systémiques⁷⁷⁵. Bien que ce concept « d'accompagnement social » ne soit pas formellement défini, il peut s'entendre comme une relation d'aide à destination d'individus en difficulté afin de concourir à la résolution de leurs problèmes⁷⁷⁶. Il s'inscrit dès lors dans un cadre de référence qui se fonde sur des valeurs « de solidarité » et « de justice sociale » dans une visée émancipatrice.

Au cours des années 2010, la présence de personnes exilées en situation de pauvreté bouscule le travail social et donne une nouvelle dimension à l'accompagnement social. Comme on l'a vu précédemment, des liens se confirment entre migration et sans-abrisme⁷⁷⁷. Le travail social est donc mis structurellement en difficulté du fait de la crise des dispositifs de premier accueil des personnes exilées et de l'accompagnement qui leur est dédié. Il l'est aussi du fait que cet accompagnement social est principalement dirigé vers l'insertion professionnelle dans les parcours et l'attribution d'aides sociales conditionnée à une société salariale de laquelle sont souvent exclues les personnes exilées en situation administrative précaire. Par conséquent, pour les personnes exilées, l'accompagnement social résulte davantage de l'« assistance » ou de l'« urgence sociale ».

En effet, l'accompagnement des étrangers primo-arrivants reste « un parent pauvre des politiques publiques »⁷⁷⁸. Le rapport du député Aurélien Taché⁷⁷⁹ revient en outre sur l'absence d'accompagnement dédié et de prise en compte des difficultés spécifiques qui sont celles des personnes exilées pour accéder à l'emploi. À cet égard, l'analyse des indicateurs de l'intégration

⁷⁷⁴ CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.

⁷⁷⁵ La pauvreté est ici entendue dans une perspective systémique et relationnelle dépassant le problème individuel ; les personnes sont ici tenues dans des mécanismes de marché en situation d'exclusion.

⁷⁷⁶ BARREYRE J.-Y., BOUQUET B., CHANTREAU A., LASSUS P. (dir.), *Dictionnaire critique de l'action sociale*, Bayard éditions, Collection travail social, 2002.

⁷⁷⁷ DAMON J., *Qui dort dehors ?* coll. Monde en cours, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2020.

⁷⁷⁸ RAPPORT IGAS, n° 2017-105K.

⁷⁷⁹ RAPPORT DU DEPUTE AURELIEN TACHE, « 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France », Février 2018, 173 p.

des immigrés renseignés de l'OCDE en 2015⁷⁸⁰ révèle que le principal point faible du système d'intégration français concerne l'accès au marché du travail⁷⁸¹. Il est précisé en outre que parmi « les personnes étrangères présentes depuis moins de cinq ans en France en âge de travailler, seule une sur trois est en emploi »⁷⁸², ce qui se trouve être l'un des plus mauvais résultats de l'OCDE. Néanmoins depuis 2018, l'instauration de la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés a permis de développer des démarches d'accompagnement à la maîtrise de la langue française et à la facilitation d'accès à l'emploi - mais cela ne concerne que les personnes réfugiées statutaires⁷⁸³. Récemment déployées, ces démarches de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales ne sont pas encore bien intégrées dans les connaissances et pratiques de l'accompagnement social, car elles demandent très souvent des initiatives et projets complémentaires des collectivités territoriales.

En luttant contre les situations de précarité et de discriminations, le CCAS propose un accompagnement social aux personnes qui sont domiciliées en son sein, et qui ne sont pas suivies par ailleurs. En pratique, les personnes viennent, avec ou sans rendez-vous, bénéficiant d'un accueil inconditionnel, rencontrent les agent·e·s du service social et exposent leurs problématiques. Ainsi, à la suite de l'entretien de domiciliation, les travailleur·se·s sociaux·ales réalisent un diagnostic social et orientent les personnes selon leur situation administrative et leurs difficultés vers les dispositifs et aides adaptés. Il·elle·s dispensent à ce titre une aide morale, matérielle et financière, ainsi que des conseils. Le droit de l'action sociale étant fondé sur des droits-créances individuels, il vient donc entretenir des modes d'intervention fondés sur des prestations et dispositifs spécifiques.

Des distinctions existent puisque les publics sont traités différemment selon qu'ils sont ressortissants de l'Union européenne ou non. Pour les personnes isolées non ressortissantes de l'Union européenne, l'accompagnement se limite à un diagnostic social pour étudier les aides

⁷⁸⁰ RAPPORT OCDE ET COMMISSION EUROPEENNE, « Les indicateurs de l'intégration des immigrés », 2015, p. 85 et suiv.

⁷⁸¹ *Ibid.* Le taux d'emploi des primo-arrivants est de 25 points de pourcentage inférieur à celui des personnes nées dans le pays (contre un écart de 12 points en moyenne en Europe) et il n'atteint que 35 %.

⁷⁸² *Ibid.*

⁷⁸³ Stratégie nationale pour l'intégration des personnes réfugiées, 5 juin 2018. Voir plus en détails : <https://accueil-integration-refugies.fr>.

facultatives locales et l'accompagnement vers les aides liées à la santé. Il s'agit également de vérifier en fonction de sa situation administrative si la personne s'est adressée aux bons interlocuteurs et le cas échéant, de l'orienter vers les structures adaptées : centres d'accueil ou associations spécialisées en lien avec le parcours d'une demande d'asile. Lors du diagnostic social, il s'agit aussi de signaler les personnes identifiées comme des publics cibles vers les structures qui en ont habituellement la charge. Depuis peu, les travailleur·se·s social·e·s peuvent faire un signalement depuis le CCAS via le système informatique de la Maison de la Veille Sociale afin que les personnes soient recensées dans la longue liste d'attente de l'hébergement d'urgence.

En outre, toute personne démunie a le droit à « une protection maladie » et ce même en l'absence de titre de séjour. La santé des personnes exilées a tendance à se dégrader une fois arrivées sur le territoire d'accueil. De nombreux facteurs contribuent à accentuer la vulnérabilité des personnes exilées : absence de ressources, d'hébergement, isolement, etc. Ce public exilé bénéficie au sein du CCAS de « la médiation santé » avec des permanences hebdomadaires. Ces dernières leur permettent d'obtenir les informations nécessaires sur leurs droits aux soins, notamment la possibilité d'instruire un dossier d'aide médicale d'État (AME) dans le cas des personnes en situation irrégulière⁷⁸⁴. Seules les personnes exilées en séjour régulier peuvent bénéficier de l'assurance maladie et de la protection complémentaire CMU-C⁷⁸⁵. Des conditions de restriction se sont ainsi déployées ces dernières années dans l'accès aux soins : il existe deux conditions relatives à la résidence de la personne. Il faut d'une part, vivre en France dans des conditions qui ne sont pas occasionnelles et qui montrent un minimum de stabilité⁷⁸⁶ ; d'autre part, être présent·e en France depuis plus de 3 mois consécutifs⁷⁸⁷. Le champ de l'action sociale des communes n'échappe donc pas à la multiplication des entraves liées aux politiques

⁷⁸⁴ Article L.251-1 du CASF.

⁷⁸⁵ Une liste de titres et documents de séjour est fixée par l'arrêté ministériel du 10 mai 2017 fixant la liste des titres de séjour prévu au I de l'article R. 111-3 du Code de la sécurité sociale ; elle exclut toutefois certaines personnes étrangères en séjour régulier dont les documents ne figurent pas sur la liste.

⁷⁸⁶ Avis du CE, 8 janvier 1981.

⁷⁸⁷ CE, 7 juin 2006, n° 285576.

migratoires dans l'accès aux droits des personnes exilées avec des degrés de conflictualité dans le travail social pouvant être élevés du fait des directives nationales restrictives.

À travers son cadre légal et réglementaire, le CCAS possède des ressources primordiales dans le champ de l'action sociale permettant aux personnes exilées d'ouvrir une base minimale de droits. Les acteurs locaux profitent de la souplesse de cet outil afin d'aménager leurs pratiques autour de la solidarité pour lutter contre les inégalités de fait constituant autant de barrières discriminatoires indirectes possibles dans l'accès aux droits, aux biens et aux services locaux.

2- L'aménagement des pratiques locales autour de la solidarité

L'aménagement des pratiques locales autour de la solidarité porte tout d'abord sur les facultés que permet l'infra-droit dans la mise en œuvre des droits (a) et l'instauration de mécanismes solidaires de compensation (b).

a. L'infra-droit au service de la « pragmatique des droits » dans la recherche d'effectivité

Si le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales est considéré comme résiduel⁷⁸⁸, il est aussi une source de potentialités permettant à la commune de faire évoluer les cadres d'action et *a minima* de protéger les droits des personnes exilées fragilisées. La possibilité pour la commune de définir des règles de portée générale s'appliquant sur son territoire sous la « forme de pouvoir normatif local »⁷⁸⁹ est reconnue par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003. Issu de cette révision, l'article 72 dispose que : « Dans les conditions prévues par la loi, les

⁷⁸⁸ Des débats animent la doctrine juridique sur les conditions d'exercice du pouvoir réglementaire local vis-à-vis des autorités étatiques : CHAPUISAT J. et BOUYSSOU F., « La répartition des compétences, Commentaire de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État », *AJDA*, 1983, p. 81 soutenant qu'il est difficile d'envisager un pouvoir autonome réglementaire pour les collectivités territoriales puisque c'est en premier lieu le premier ministre qui est chargé d'exécuter les lois ; AUBY J.-M., « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales, à propos de controverses récentes », *AJDA*, 1984, p. 468 soutenant à contrario que le législateur peut être amené à attribuer une partie du pouvoir réglementaire aux collectivités locales, sans pour autant le rendre autonome.

⁷⁸⁹ CHAVRIER G., *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ, 2011, 182 p.

collectivités [territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »⁷⁹⁰.

L'existence du pouvoir réglementaire local se limite dès lors aux nécessités de l'organisation interne concernant les services publics locaux. L'action publique s'inscrit dans un cadre juridique déterminé avec des normes qui s'imposent à l'administration. Si les conditions d'exercice du pouvoir réglementaire local sont définies par les autorités étatiques et se limitent aux conditions d'exercice d'une loi, le pouvoir réglementaire local peut aussi répondre à tout problème d'intérêt public local qui concerne la population sur son territoire. Dans ces perspectives, l'administration locale possède des marges de manœuvre et bénéficie d'une assise pour moduler le droit. La commune peut dès lors non seulement proposer des solutions adaptatives en agissant sur les modalités de mise en œuvre du droit, mais elle peut aussi être émettrice de nouvelles règles quand elle parvient à intégrer ces adaptations dans les outils légaux. Son intermédiation permet, par conséquent, de traduire les dispositifs légaux pour les réalités locales, ce qui permet en quelque sorte « l'acquisition d'une compétence normative d'adaptation aux nécessités du terrain »⁷⁹¹. Ce pouvoir d'intermédiation se traduit principalement par la création d'actes réglementaires et individuels. Le droit a, à cet égard, une vertu instrumentale. A cette fin, le règlement est une source de potentialités du droit pour les administrés rencontrant des difficultés sociales : il est à la fois un instrument juridique souple capable de s'adapter aux profils inhabituels et d'orienter par ailleurs des personnes exilées précarisées vers une protection plus grande.

L'observation concrète du fonctionnement l'administration publique locale montre alors l'importance des textes régissant les relations entre administration et administré·e·s étranger·e·s. C'est le cas par exemple dans les activités au guichet du CCAS pour la scolarisation des enfants, ainsi que dans la détermination générale de l'action des services publics locaux. En effet, bien que situées en bas dans la hiérarchie des normes juridiques⁷⁹², les

⁷⁹⁰ Article 72, al.3 de la Constitution du 4 oct. 1958.

⁷⁹¹ CHAVRIER G., « Quels pouvoirs juridiques pour l'exercice des compétences ? », *Revue française d'administration publique*, n° 156, 2016, p. 1031.

⁷⁹² KELSEN H., *Théorie générale des normes*, Paris, France, Presses universitaires de France, 1996, 604 p.

normes secondaires d'application ont de réelles répercussions sur les situations sociales qu'elles visent. A cet égard, le juriste et sociologue Pierre Lascoumes développe l'importance d'une approche par le bas dans les mobilisations du droit par les acteur·rice·s de la mise en œuvre à travers cette notion de « norme secondaire d'application »⁷⁹³. Ainsi, associé à du droit souple, dont les critères ont été identifiés par le Conseil d'État⁷⁹⁴, les outils tels que le règlement intérieur ou les directives de service sont des actes qui ont trouvé petit à petit leur place dans l'ordre juridique. La perception du droit souple a en effet évolué au fil du temps. Beaucoup plus connu et étudié sous le terme de « soft law » dans l'étude des relations internationales et européennes, le droit souple est aujourd'hui largement répandu dans le travail des administrations locales. Contrairement à ce que dénoncent ces détracteur·trice·s qui craignent la perte de rigueur, le manque de clarté et de sécurité juridique, le droit souple répond à plusieurs intérêts dont celui d'appréhender la complexité des réalités sociales auxquelles les services publics locaux sont confrontés. Il permet de surcroît d'apporter des solutions pragmatiques adaptées et de dépasser les de la bureaucratie habituelle. En ce sens, cela rejoint l'image conceptuelle proposée par Jean-Marc Sauvé du droit souple pouvant être « l'oxygénation du droit et favoriser sa respiration dans les interstices du corset parfois un peu trop serré des sources traditionnelles de la règle. Il peut accompagner la mise en œuvre du "droit dur", comme il peut dans certains cas s'y substituer pour la mise en œuvre de politiques publiques suffisamment définies et encadrées par la loi. »⁷⁹⁵.

Dans cette perspective, le pouvoir d'initiative des acteur·trice·s est caractéristique. Les pratiques des agent·e·s des services publics locaux contribuent à définir le contenu des politiques qu'il·elle·s sont chargé·e·s d'appliquer. Les recherches en science politique sur la *street-level-bureaucracy* dont les travaux de Michael Lipsky ont mis en évidence le pouvoir discrétionnaire que possèdent les agent·e·s de terrain. Alexis Spire ou Vincent Dubois renseignent également les configurations structurelles des services à l'œuvre : stratégies, ruses ou passe-droits sont parfois déployés par les agent·e·s de services et contribuent à faire évoluer

⁷⁹³ LASCOUMES P. et Le GALES P., *Sociologie de l'action publique : Domaines et approches*, 2e édition, Armand Colin, 2012, p. 95. ;LASCOUMES P., « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *Année Sociologique*, vol. 40, 3^{ème} série, 1990, pp. 43-71.

⁷⁹⁴ CONSEIL D'ÉTAT, Étude annuelle : le droit souple, 2013, 297 p.

⁷⁹⁵ CONSEIL D'ÉTAT, Étude annuelle : le droit souple, 2013, p. 5.

la demande différemment⁷⁹⁶. Lors d'une réunion entre le personnel de la mairie sur ce que provoque la question migratoire dans leurs pratiques du quotidien, plusieurs agent·e·s instructeur·trice·s ont pris la parole pour faire part de leurs expériences⁷⁹⁷. Il·elle·s ont exprimé les contraintes auxquelles il·elle·s font face et la nécessité d'« *adapter les procédures* », d'« *alléger les demandes de justificatifs* » au sujet des demandes formulées par des personnes exilées en difficultés. C'est particulièrement le cas pour des familles qui ne possèdent pas de carnet de vaccination pour leurs enfants qu'elles souhaitent scolariser : « *La scolarisation est obligatoire, on n'a pas le choix, la loi nous y oblige, mais en ce qui concerne les demandes de documentation relative à l'état civil, on aménage les procédures, la hiérarchie nous y autorise par des directives (...) par exemple on n'exige pas le cerfa des vaccinations pour les enfants qui viennent d'arriver.* »⁷⁹⁸. L'agent dans ce cas, prend en considération le fait que l'usager étranger est dans une situation différente et qu'il ne pourra pas répondre aux exigences administratives habituelles. Il précise par exemple que la réglementation des vaccinations n'est pas la même d'un pays à un autre et qu'il est nécessaire d'assouplir la demande en vue de laisser le temps aux usager·e·s de se mettre à jour. Il en va de même à l'instruction d'une demande d'aide sociale facultative ou lors d'une domiciliation puisque les agent·e·s font aussi preuve de souplesse : « *On est plus souples au niveau des papiers, quand il y a des problématiques, qu'ils ne possèdent pas de papiers d'identité, on s'adapte et bien sûr, on est de fait plus souples pour les autres aussi. (...) Sinon c'est très administratif, il y a des cases que certaines personnes étrangères ne pourraient remplir.* ».

La directrice du CCAS confirme cette souplesse et met en évidence la difficulté d'assurer un cadre de travail commun pour les équipes municipales : « *On essaye d'être un lieu d'accès aux droits et donc ne pas être dans le blocage (...) là où typiquement les administrations bloqueraient comme la Préfecture, mais parce que sinon les gens restent complètement bloqués*

⁷⁹⁶ DUBOIS V., « Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France », dans *La France et ses administrations. Un état des savoirs.*, Bruylant-de Boeck, p. 169-176 ; SPIRE A., *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, 2008.

⁷⁹⁷ Recueil d'observations participantes lors d'une réunion du personnel social de la mairie, 2019 ; étaient présent·e·s un instructeur d'inscription scolaire, une agente d'accueil du CCAS, la directrice du service d'accueil du CCAS, une agente d'accueil de bibliothèque, directrice adjointe de la solidarité et du CCAS, directeur général adjoint de la vie et l'animation sociale, directeur général des services.

⁷⁹⁸ Propos d'un agent d'accueil du service Population et éducation recueilli lors d'une réunion du personnel durant la mission Accueillir à Villeurbanne. Novembre 2018.

dans une espèce de no man's land pendant des mois. Par exemple, pour faire refaire une carte d'identité, il faut une adresse mais que pour avoir une adresse, il faut avoir une carte d'identité. Ça peut durer un certain temps... On essaye donc d'avoir une souplesse. Après ce qui est compliqué au quotidien dans les pratiques, c'est qu'on oscille beaucoup entre l'équilibre à tenir entre nous les responsables, la direction d'un truc très ouvert envers les usagers, en essayant de prendre en compte leurs difficultés, etc., et les agents qui ont besoin que ça soit carré. C'est difficile. La marge d'appréciation n'est pas confortable. Certains s'en satisfont plus que d'autres, et pour d'autres c'est plus difficile quand on leur dit d'apprécier. On a quand-même ce souhait et notre équipe partage plutôt cette philosophie d'essayer d'aider les gens et de ne pas être dans un truc bloquant ; mais parfois c'est difficile de se positionner, et alors en plus quand il se trouve que parfois la personne est agressive avec vous car elle est épuisée, vous l'avez fait patienter une première fois, etc. C'est plus ou moins facile d'être souple. »⁷⁹⁹.

Pour cela, l'outil juridique qu'est le règlement permet un meilleur transit par le droit : « c'est un travail diffus et continu de socialisation par lequel l'administration tend à modeler les comportements sociaux »⁸⁰⁰. Cette perspective nous invite alors à observer plus particulièrement ces espaces de « régulations par le bas » en s'inspirant de la sociologie des organisations. Ainsi, en faisant part de leur pratique et des difficultés qu'il·elle·s rencontrent, les agent·e·s des services sociaux contribuent à l'adaptation des règlements (aides sociales facultatives, domiciliation ou encore inscription pour la scolarisation...) pour mieux intégrer et donner accès aux droits aux individus en situation administrative de séjour précaire. Ce « cercle vertueux » de l'interaction improvisée à l'institutionnalisation des règles est essentiel dans l'objectif de l'effectivité⁸⁰¹ des droits, c'est-à-dire leur concrétisation à des degrés⁸⁰² variables selon notamment la volonté politique et l'appréciation des agent·e·s du service. Comme le

⁷⁹⁹ Entretien avec la directrice adjointe du CCAS et du service solidarité et inclusion sociale, Février 2020.

⁸⁰⁰ CHEVALLIER J., « La science administrative et le paradigme de l'action publique », dans : *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, 2004, p. 267-292.

⁸⁰¹ BRIMO S. et PAUTI C. (dir.), *L'effectivité des droits, Regards en droit administratif*, Mare & Martin, 2019.

⁸⁰² Jean Carbonnier montre que l'« ineffectivité de la règle est susceptible de degrés » : CARBONNIER J., « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L'Année sociologique*, 1957-1958, p. 3. Cette approche par les degrés est reprise et approfondie par la suite par Julien Bétaille : BETAÏLLE J., « Introduction : le concept d'effectivité, proposition de définition. », BRIMO S. et PAUTI C. (dir.) dans *L'effectivité des droits, regards en droit administratif*, Mare&Martin, 2019, p. 31.

souligne, par ailleurs, le sociologue Jacques Commaille, l'effectivité des droits revient à « évaluer les situations et les comportements sociaux au regard de la règle de droit censée les ordonner »⁸⁰³. C'est en effet grâce à la sociologie juridique qu'il est possible de dégager ce principe selon lequel il est possible de mesurer les effets concrets du droit modulé conduisant nécessairement à s'adapter aux besoins des personnes visées. Or, comme cela a été abordé auparavant, c'est bien la carence de l'État dans les modalités du premier accueil qui empêche la garantie d'accès aux droits des personnes exilées. Le résultat de cette carence provoque, en effet, l'ineffectivité d'une pluralité de droits sociaux : droit au logement et droit à des conditions matérielles dignes. Si l'effectivité est aussi recherchée par les voies juridictionnelles de la responsabilité administrative et que les situations de carence sont parfois reconnues, cela n'emporte pas nécessairement de réalisations concrètes. Au-delà donc des « vertus didactiques »⁸⁰⁴ des décisions juridictionnelles⁸⁰⁵, les voies de l'effectivité des droits seront améliorées. Ainsi, grâce aux usages du droit, ces situations dommageables sont compensées par les services publics locaux pour apporter un minimum vital aux personnes concernées. A titre d'exemple, les aides facultatives du CCAS font régulièrement l'objet d'une réévaluation en fonction des besoins. La révision du règlement des aides permet en ce sens d'étudier les nouvelles facultés de prise en compte pour favoriser l'accès aux aides et ajuster le barème en fonction du reste à vivre⁸⁰⁶. Par conséquent, la modification du barème permet de prendre considération les restes à vivre très faibles en fonction de la hausse des prix, de pouvoir ainsi

⁸⁰³ COMMAILLE J., « Effectivité », dans ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 583.

⁸⁰⁴ BRIMO S. dans BRIMO S. et PAUTI C., *L'effectivité des droits: regards en droit administratif*, Paris, France, Mare & Martin, 2019, p. 196. ;

⁸⁰⁵ Ces décisions juridictionnelles sacrifient parfois les droits des requérant·e·s au profit des exigences légales de stabilité juridique : MAMOUDY O., « L'organisation par le juge administratif de l'ineffectivité de ses décisions » dans BRIMO S. et PAUTI C., *L'effectivité des droits: regards en droit administratif*, Paris, France, Mare & Martin, 2019, p. 255-269.

⁸⁰⁶ Règlement des aides facultatives du CCAS de Villeurbanne, 2019 : Les modalités de calcul du reste à vivre se présentent ainsi : ressources nettes mensuelles totales du ménage – charges mensuelles totales du ménage. Le reste à vivre ainsi calculé est ensuite divisé par 1 pour une personne, 1,8 pour un couple et par 0,5 de plus pour toute personne majeure supplémentaire ou lorsqu'un ou plusieurs enfants sont accueillis ponctuellement. Les charges sont calculées en prenant en compte les montants mensualisés suivants : le loyer résiduel, l'eau, l'électricité, le gaz, l'assurance logement, un forfait téléphone de 35 euros, les impôts, la pension alimentaire, les saisies sur les revenus, le transport, la mutuelle, l'obligation alimentaire, les dettes et les crédits. Les découverts bancaires ne sont pas pris en compte dans le calcul du Reste à Vivre, ils sont néanmoins mentionnés dans une rubrique « dette exceptionnelle » afin d'aider à l'appréciation de la situation.

aider les plus pauvres et les personnes sans domicile. Plusieurs tranches sont donc élaborées pour revaloriser chaque besoin dans l'octroi des aides.

Ainsi, comme un dernier rempart, la commune va assurer « le dernier filet de protection sociale, celui activé après examen de tous les processus légaux et réglementaires gérés par les autres institutions »⁸⁰⁷. Concrètement, les communes doivent répondre à des enjeux nouveaux pour adapter leurs interventions sociales et mettre en œuvre la culture de l'inclusion en tentant de pallier les inégalités existantes d'accès aux droits : isolement, manque de connaissance de l'administration, problème de langue, etc.

Progressivement, les services publics locaux de la commune participent aussi à différentes échelles à l'aménagement de leurs procédures afin de mieux prendre en considération les personnes en difficultés, dont les personnes exilées. Cette évolution n'est toutefois pas continue et s'assortit d'un questionnement sur les enjeux sociaux, en particulier sur l'accessibilité aux services publics locaux.

b. L'émergence d'un outil de solidarité : la tarification sociale

Ces dernières années, de plus en plus de personnes exilées font l'objet d'une précarité sociale⁸⁰⁸. Au-delà de l'analyse réglementaire des besoins sociaux par le CCAS, un diagnostic spécifique est aussi partagé par différents services de la Ville en ce qui concerne les situations sociales difficiles des personnes exilées, sans que pour autant soit mise en place une gestion structurée. La capacité d'action des services publics locaux reste contrainte par les urgences quotidiennes. Pourtant, plusieurs services connaissent de la question migratoire par différentes portes d'entrée. Le service de santé publique de la commune à travers ses différents interlocuteur·rice·s — infirmières scolaires⁸⁰⁹ ou psychologues du point d'accueil et d'écoute

⁸⁰⁷ BARON A. et KADA N., *Communes et départements, frères ennemis du social ?* PUG, coll. Droit et action publique, 2016, p. 74.

⁸⁰⁸ L'exclusion sociale est reconnue comme un motif de discrimination : LOISEAU G., « Regard sur la précarité sociale », *Recueil Dalloz*, n° 30, 2016, p. 1753.

⁸⁰⁹ Compétence déléguée exercée au nom de l'État.

jeune (PAEJ) — participe à l'identification des problématiques sociales de personnes nouvellement arrivées et fait le lien avec les autres services en fonction des besoins : scolarisation, accompagnement social, etc. D'autres services interviennent, à l'instar de celui dédié à l'éducation. Comme cela a été abordé auparavant, la situation de précarité de l'enfant exilé scolarisé à l'école est devenue la porte d'entrée d'une mobilisation particulière. En effet, à la suite de nombreux signalements de collectifs citoyens — parents d'élève, personnel des écoles, voisins proches — les technicien·ne·s et élu·e·s de la commune de Villeurbanne se sont saisis de la question de l'accès aux droits des enfants d'exilés. Le personnel scolaire est parfois intervenu au-delà de ses compétences dans une gestion ponctuelle et spontanée en répondant à des besoins immédiats d'accès aux douches, ou encore de soins infirmiers.

Progressivement des ajustements sont réalisés afin de faciliter l'accès au service public. Ils concernent notamment la question de la tarification sociale des services publics locaux. Les collectivités territoriales ont le choix – en dehors des secteurs publics où la gratuité est fixée⁸¹⁰ et dont les coûts sont assumés par l'impôt local. Dans un contexte de baisse des ressources, les communes sont amenées à repenser les tarifications. Ainsi pour conserver un degré d'équité sociale, les communes choisissent de mettre en place la tarification sociale comme un outil de solidarité. Celle-ci est particulièrement développée sur les territoires, où elle fait néanmoins l'objet de variations quant à l'idéologie : rendre plus solidaire, aller vers une gratuité ciblée, etc. Elle s'établit en réalité selon les contextes locaux. Peu connue et étudiée dans ses fondements juridiques, la tarification est un levier indispensable dans l'accès à certains services.

En réalité, « le principe de gratuité n'a pas de réalité juridique ; (c'est) un idéal à atteindre dans la construction d'un droit du service public »⁸¹¹. Cet idéal est donc atteint dans le cadre de

⁸¹⁰ Comme la gratuité de l'enseignement scolaire constituant un principe général de l'Éducation dont l'article L.132-2 du Code de l'Éducation détermine le champ d'application, fondé en outre sur le principe constitutionnel découlant de l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946. De plus, ce principe s'applique à tous sans discrimination, notamment de nationalité.

⁸¹¹ GUGLIELMI G., ET KOUBI G., *Droit du service public*, Montchrestien, 2007, pp. 434-435. ; RAPPORT DU DEFENSEUR DES DROITS, *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants*, 19 juin 2019 : Le Défenseur des droits a rappelé dans son rapport ce droit à la cantine scolaire en dénonçant la persistance des discriminations dans l'accès à la cantine, que ce soit des enfants en situation de handicaps ou de vulnérabilité économique et sociale et émet par ailleurs la proposition de faire des cantines scolaires un service public obligatoire. La gratuité serait le vecteur ou le « révélateur des transformations des lois du service public » dans la recherche d'égalité réelle : DUMONT G., « Gratuité et service public : (in)actualité du principe », *AJDA*, n° 18, 2020, p. 980.

l'enseignement public dont la gratuité est consacrée par le Code de l'éducation dans les « principes généraux de l'éducation ». Il ne s'attache néanmoins qu'à l'« enseignement », à l'exclusion des autres activités connexes tels que le périscolaire ou la restauration scolaire assurés par le service public local. Ainsi, le service de restauration scolaire est un service public facultatif pour les communes⁸¹².

La restauration scolaire peut-être qualifiée comme un service public à vocation sociale en rendant accessible la distribution de repas aux enfants sur place ou aux alentours de l'école. A cet égard, l'article L.131-13 du Code de l'éducation prévoit que « l'inscription à la cantine des écoles primaires lorsque ce service existe, est "un droit pour tous les enfants scolarisés" ». La commune est donc responsable de l'accès à ce service en veillant à ne pas établir de discrimination⁸¹³.

Dans cette perspective, le juge administratif a permis aux communes de mettre en place une tarification différenciée en fonction des revenus des parents, considérant qu'il y a un « intérêt général qui s'attache à ce que les restaurants scolaires puissent être utilisés par tous les parents qui désirent y placer leurs enfants sans distinction selon les possibilités financières dont dispose chaque foyer »⁸¹⁴. Les tarifs de la restauration scolaire sont fixés par l'assemblée délibérante de la commune qui peut donc faire le choix politique de les ajuster pour prendre en compte les différences de situation des familles, sous le contrôle du juge et sans que les tarifs ne dépassent le coût de revient⁸¹⁵. Une tarification différenciée peut donc aller jusqu'à la gratuité. Elle s'appuie le cas échéant sur une différence de situation sans qu'il n'y ait de méconnaissance du principe d'égalité eu égard la décision du Conseil Constitutionnel du 26 janvier 2017⁸¹⁶.

⁸¹² CE, sect., 5 octobre 1984, Commissaire de la République de l'Ariège, n° 47875.

⁸¹³ Cette disposition oblige donc aux communes d'accepter l'ensemble des demandes d'inscription à la cantine scolaire notwithstanding les capacités d'accueil comme l'illustre la jurisprudence de Besançon : CE, sect., 1 et 4, 22 mars 2021, n° 429361.

⁸¹⁴ CE, 10 février 1993, *Ville de la Rochelle*, n° 95863.

⁸¹⁵ L'article 147 de la loi n° 98-657 du 28 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a autorisé la tarification sociale ajustée pour tous les services publics administratifs à caractère facultatif à condition que les droits les plus élevés fixés ne puissent être supérieurs aux frais réels du service.

⁸¹⁶ Cons. Const., 26 janvier 2017, n° 2016-745 DC, §9.

Ainsi, en contact avec les soutiens des personnes exilées, la direction de l'éducation de Villeurbanne a progressivement mis en place un accompagnement renforcé pour les dossiers administratifs et la prise en compte de la situation des personnes exilées et d'autres en grande précarité dans l'application d'un tarif d'urgence pour la restauration⁸¹⁷ et les activités périscolaires. La commune a dû toutefois passer par quelques expériences équivoques avant d'instaurer le tarif d'urgence : remises gracieuses de dettes votées au conseil municipal de restauration scolaire et activités périscolaires pour les familles en situation de grande précarité⁸¹⁸, ainsi que des exonérations individuelles, comme le raconte l'élú adjoint en charge de l'Éducation : « *Au début pour les tarifs, on faisait un peu du cas par cas. On a évolué. On avait CLASSES⁸¹⁹ qui faisait un papier et on appliquait l'exonération quoi. En plus, parfois on était avec des trucs absurdes, il y en avait qui étaient domiciliés chez CLASSES, on leur appliquait le tarif extérieur. On avait des familles alors qui avaient la cantine à 5 euros par jour, alors que d'autres avaient des factures à 1000 euros, ce qui fait qu'à la fin, on les annulait, ce qui n'est jamais terrible parce qu'on a l'impression de faire des passe-droits, alors que ça n'en est pas. On n'aurait jamais dû appliquer ce tarif-là. Au fond, la cantine pour ces enfants-là aurait dû être gratuite. (...) On a dit qu'on allait ensuite travailler avec le CCAS pour qu'il puisse y avoir un regard d'un travailleur social sur la situation pour objectiver les choses, y compris pour le périscolaire, afin que les enfants puissent rester les 4 jours. Si on ne mettait pas d'enfant à la cantine, on déscolarisait souvent les enfants pour que les parents quand ils partent à la journée, n'aient pas à les chercher. C'est aussi hyper important qu'ils mangent à la cantine tout court. C'est hyper important pour la scolarisation. C'est ce qu'on a appelé ensuite le tarif d'urgence. »*

Les tarifications sociales concernent également l'accès aux structures sportives et culturelles de la Ville. Ces dernières années, au regard de l'augmentation des situations de précarité, elles ont

⁸¹⁷ Que l'État est venu soutenir en 2019 avec l'octroi d'une aide financière à toutes les collectivités qui s'engagent à instaurer une grille tarifaire progressive comportant au moins trois tranches, établies en fonction des revenus ou du quotient familial dont une au moins supérieure et inférieure à 1€ selon la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

⁸¹⁸ Délibérations D-2019-68 du 11 février 2019 relative à la remise gracieuse de dettes de restauration scolaire et activités périscolaires ; D-2018-61 du 26 mars 2018 relative à la remise gracieuse de dettes de restauration scolaire et activités périscolaires.

⁸¹⁹ Pour rappel, il s'agit de l'association implantée à Lyon intervenant beaucoup sur le territoire de Villeurbanne pour accompagner les enfants habitant dans des habitats précaires à la scolarisation.

également été révisées pour en permettre l'accès au plus grand nombre comme l'explique l' élu à la délégation des sports au conseil municipal : « *Le système de tarification réduit tenant compte de la situation sociale des résidents villeurbannais a été instauré en mars 2016. Les villeurbannais bénéficiaires de l'AME, de la CMU-C ou de l'ASPA bénéficient d'un tarif d'entrée à 1.50 € après avoir fait l'acquisition d'une carte individuelle (1€). Il représente aujourd'hui environ 5% des entrées sur les horaires d'ouverture au public. Ce tarif d'entrée ne sera pas augmenté. - par ailleurs ce principe de tarif réduit solidaire (TRS) pourra à l'avenir être étendu à d'autres personnes dont la situation est équivalente mais plus complexe et ne peut être gérée par les personnels de la piscine à partir des justificatifs habituels. Elle nécessitera une évaluation sociale qui sera réalisée par les services du CCAS qui validera ainsi l'application du tarif réduit solidaire. Par ailleurs dans ce même dispositif et après évaluation sociale un tarif très réduit à 0.50 € pourra être proposé pour les situations les plus précaires. Enfin le tarif réduit solidaire sera décliné sous la forme d'une entrée animation TRS à 2 €. Il pourra être là aussi après analyse du CCAS être réduit à 1 euro pour les situations les plus précaires après évaluation du CCAS.* »⁸²⁰.

Conclusion de la section 2

L'action sociale des communes constitue une assise indéniable à la compétence de fait de l'accueil. Elle permet en effet de garantir la protection minimale des droits des personnes exilées en proposant une approche pragmatique essentiellement basée sur les besoins. Tout en respectant les principes du service public, la commune aménage ses pratiques en se rapprochant considérablement de la gratuité, permettant ainsi de répondre aux nouveaux objectifs sociaux pour inclure davantage de publics précarisés dont les personnes exilées font désormais partie. Le CCAS est à ce titre un instrument incontournable. Il permet, en effet, d'intervenir dans de nombreux domaines sociaux et d'accompagner les personnes exilées en difficulté. L'infra-droit fondé sur les règles internes de la collectivité est à ce titre une ressource indéniable dans

⁸²⁰ Délibération D-2017-429 relative à la révision de la tarification des droits d'entrée dans les piscines villeurbannaises du 21 décembre 2017.

l'aménagement par la collectivité des procédures d'accès aux droits. Toutefois, les solutions sociales au niveau local restent limitées.

SECTION 3 : UNE COMPETENCE SOCIALE LIMITEE

L'émergence de la compétence de fait de l'accueil au niveau local s'appuie sur un ensemble d'éléments sociaux pour tenter de répondre à des réalités humaines sociales complexes dans une démarche méthodique. À travers ce processus, les acteurs et actrices locaux cherchent à dépasser les cadres institutionnels et les logiques de catégorisation. La recherche par la catégorie témoigne à la fois de la difficulté de se défaire des propriétés formelles de l'ordre juridique comme de la nécessité intellectuelle de classer, mais cette démarche méthodique est aussi révélatrice de la rationalisation croissante du mode d'élaboration de la compétence de fait.

Comme les observations du terrain l'ont révélé, le déploiement des aides proposées par l'action sociale locale est possible dans la mesure où celle-ci se réfère à une logique de réponse à un besoin et peut donc permettre à un ensemble de personnes exilées en précarité administrative de subvenir à leurs nécessités car le droit des politiques sociales au niveau local est par ailleurs limité par des logiques de ciblage⁸²¹. Les publics exilés sont eux aussi enserrés dans des logiques plurielles de segmentation liées aux catégorisations d'action publique et celles des publics auxquelles ces actions s'adressent. En effet, les logiques catégorielles autour des publics exilés, émanant des acteurs ou actrices politiques ainsi que des professionnel·les, emportent, au-delà des discours véhiculés, un ensemble de conséquences sociales pour les personnes concernées et limite considérablement l'émergence des conditions d'accès aux droits. L'administration étatique crée en effet des situations administratives instables pour les personnes exilées qui les conduit à osciller entre un statut régulier et irrégulier, groupe éligible et non éligible du point de vue du titre de séjour dont dépend par la suite leurs accès aux droits. Cette impossible stabilité des personnes exilées provoquée par le droit des étrangers et de l'asile se répercute au niveau local interrogeant les dispositions de ce que constitue l'accès au droit

⁸²¹ BORGETTO M., « Chapitre 5. Le ciblage dans le social », Refonder *les solidarités*, Santé Social, 2016, pp. 73-82.

« commun ». Situées dans « un entre deux [...] de périodes provisoires qui organisent la « double absence » selon l'expression d'Adbelmalek Sayad, absence du pays d'origine et absence du pays d'accueil »⁸²², les personnes exilées subissent ces logiques structurelles inégalitaires qui les empêchent de s'installer et de se projeter.

L'imbrication des processus de catégorisation nationale a un effet nuisible et conduit à des impasses ou des prises en charge parcellaires (A) et provoque par voie de conséquence un traitement incertain et différencié des personnes toujours hors du droit commun limitant les réponses locales à l'accueil (B).

A- L'effet nuisible de l'imbrication des catégories conduisant à des impasses ou prises en charge parcellaires des personnes exilées

La réflexion est ici spécialement orientée sur les liens entretenus entre précarité et migrations dont le champ du droit des politiques sociales s'est peu saisi jusque-là. La focale sur le local amène à observer ce processus complexe d'imbrication des catégories dont les répercussions sont concrètes dans la mise en œuvre du droit pour les personnes exilées. Il existe plusieurs travaux sur les processus de catégorisation des publics dans le champ de l'action sociale qui mettent en évidence la fluctuation des mécanismes qui procèdent majoritairement du législateur ou des acteurs et actrices professionnel·le·s, qu'ils soient portés par les personnes concernées elles-mêmes ou encore par des chercheur·se·s⁸²³. Du côté du terrain, les acteurs et actrices de l'action sociale locale mobilisent une diversité de termes et de catégories pratiques pour désigner les personnes exilées qui n'ont pas pu bénéficier du dispositif national d'accueil à travers la procédure d'asile ou qui sont empêchées par le droit au séjour : « personnes aux droits incomplets »⁸²⁴ ; « personnes sans droits, ni titres », « personnes spécifiques » ou encore

⁸²² SAYAD A., La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré, 448 p.

⁸²³ Parmi d'autres : FRIGOLI G., « Les usages locaux des catégories de l'action publique face aux situations migratoires », *Migrations Société*, 2016, n° 128, pp. 81-93. ; autour des publics sans abris spécifiquement : LEVY J., *les « grands exclus » : une catégorie d'exceptions : évolutions du traitement politique des sans-abri chroniques en France depuis les années 1980*, Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2021, 782 p. ;

⁸²⁴ A Villeurbanne comme dans d'autres Villes, à Nantes ou à Strasbourg, les services publics locaux utilisent de plus en plus cette expression renvoyant aux situations de familles sans domicile qui n'ont pas de titres de séjour (déboutée, en fuite, dublinées, parfois non-expulsables et non régularisables) mais qui ont des droits fondamentaux.

« personnes en situation de grande précarité »⁸²⁵. Les contours sont fréquemment flous autour d'un ensemble hétérogène de situations et de difficultés individuelles que constitue la problématique sociale des personnes exilées. Cette dernière est intrinsèquement liée à la situation administrative instable des personnes exilées liée à un titre de séjour précaire ou à l'absence de celui-ci. Une superposition entre précarité administrative et précarité matérielle recouvre le problème principal à propos duquel les collectivités territoriales rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre de l'action publique sociale.

Au carrefour de plusieurs catégorisations et à l'intersection de plusieurs droits, l'étranger est limité dans sa prise en charge. Le phénomène de précarisation s'explique tout d'abord par l'amoncellement des catégories nationales focalisées sur la gestion migratoire et les implications que celles-ci produisent au niveau local pour les individus exilés. En effet, en premier lieu, les personnes exilées sont considérées comme des personnes à contrôler. Assujetties aux injonctions de l'État, elles n'ont pas la même place que les autres administré·e·s. Leurs rapports avec l'administration les renvoient surtout à des relations avec l'État dans des dimensions ambivalentes de répression car la logique de contrôle prédomine⁸²⁶. Leur statut est alors encadré par les politiques nationales qui visent les flux migratoires. Il est, en outre, figé dans des catégories nationales faisant l'objet d'une pluralité de catégories juridiques qui fixent des réalités beaucoup plus complexes et évolutives comme le souligne la politiste Catherine Wihtol De Wenden : « la plasticité des figures sociales du migrant dans un monde en perpétuelle évolution conduit à lui faire emprunter au cours de sa migration différents types sociaux. La même personne peut être tour à tour sans-papiers, étudiant, touriste, travailleur salarié, expert, demandeur d'asile, candidat au regroupement familial »⁸²⁷. Les services publics locaux sont ainsi empêchés par des cadres nationaux institués comme les catégories juridiques des personnes auxquelles ils ont à faire, dont l'édification est établie par l'État sur la base de considérations aussi bien pratiques qu'idéologiques⁸²⁸. Ségolène Barbou des Places a, par

⁸²⁵ « Personnes spécifiques » est la première catégorie mobilisée par le groupe de travail autour des publics exilés en situation de précarité à la Métropole du Grand Lyon (comprenant les services santé, social et PMI) cette catégorie a évolué vers « personne en situation de grande précarité » ; l'une des agentes interrogées fait part de la difficulté à les nommer.

⁸²⁶ Il est possible de faire le parallèle avec les logiques de suspicion qui imprègne la politique générale d'accès aux droits sociaux : ODENORE, *L'envers de la « fraude sociale*, Éditions La Découverte », 2012, 180 p.

⁸²⁷ de WENDEN C., « Le glissement des catégories de migrants », *Migrations Société*, n° 128, 2016, p. 194.

⁸²⁸ LOCHAK D., « La race : une catégorie juridique ? », *Mots*, n° 33-1, 1992, pp. 291-303.

exemple, mis en exergue le caractère « hétérodéfini » des catégories juridiques, en tant que catégories que les étrangers eux-mêmes ne participent pas à définir : « c'est souvent le fait d'être entré régulièrement (ou irrégulièrement) qui est utilisé comme critère opérationnel pour catégoriser l'étranger, alors que, du point de vue de l'individu, il importerait plus d'être appréhendé comme "personne souhaitant s'installer", ou "personne souhaitant travailler temporairement". Les catégories d'étranger·e·s sont avant tout l'expression de l'intérêt public. L'individu est le destinataire de la catégorie. Il n'est pas à son origine, il en est l'objet. »⁸²⁹. Les personnes exilées ainsi différenciées dans des catégories nationales opérées par le droit se trouvent alors enserrées dans des dispositifs caractéristiques liés au droit des étrangers et de l'asile, ce « droit à part »⁸³⁰ souvent éloigné des chemins du « droit commun »⁸³¹ comme étape ultime. Ces individus sont en effet pris dans des circuits distincts qui sont plus longs et difficiles pour parvenir à l'insertion dans le « droit commun ». Il en va ainsi pour les personnes exilées en demande d'asile qui bénéficient des dispositifs prévus dans le dispositif national d'accueil qui se sont développés ces dernières années répondant à de nouvelles politiques d'asile. Ces dernières donnent lieu à un incessant découpage de bénéficiaires distincts – procédure accélérée, normale, « dublinée ». La spécificité des dispositifs dédiés aux personnes exilées est alors pensée comme produisant des espaces de transition⁸³². Parmi elles, certaines disposent d'une autorisation de séjour ou d'un récépissé lui octroyant des droits limités. D'autres se retrouvent souvent dans un entre-deux, entre le droit commun et le droit spécifique des étrangers et de l'asile, soit parce qu'elles ne sont pas prises en charge, soit parce qu'elles sont en marge du procédé légal de régularisation et se retrouvent livrées à elles-mêmes. Diverses raisons expliquent ces régimes juridiques particuliers pour les personnes exilées. Les États sont liés par des engagements internationaux pour la protection des droits. La France ne peut expulser les

⁸²⁹ BARBOU DES PLACES S., « Les étrangers "saisis" par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », *Migrations Société*, n° 128, 2010, pp. 38-39.

⁸³⁰ LOCHAK D., *Étrangers : de quel droit ?* Presses universitaires de France, 1985, 256 p.

⁸³¹ La question du droit commun est discutée et a pu faire l'objet à cet égard d'un essai : BALAT N., *Essai sur le droit commun*, Université Panthéon-Assas, 2014, 510 p. ; Cette notion est encore problématique à l'égard de la vision collective du droit commun qui touche l'action sociale dont dépend aujourd'hui beaucoup d'interdépendances individuelles avec des parcours et des ressources inégales, ce qui est notamment le cas des personnes étrangères.

⁸³² Il s'agit de structures qui accueillent le temps de la procédure de demande d'asile. Le parcours est censé être évolutif vers le droit commun. Les analyses précédentes montrent toutefois à quel point la saturation et le sous-dimensionnement des structures bloquent la progression des personnes exilées venues chercher un refuge. Voir supra.p.83 et suiv.

personnes non sans violence⁸³³ et atteinte au droit international⁸³⁴. Ce régime juridique s'explique comme cela a été vu par une focalisation sur la gestion migratoire qui retire à l'individu exilé sa qualité de sujet.

Les acteurs et actrices locaux·ales qui choisissent une approche plus pragmatique basée sur les besoins et travaillent à un accueil inconditionnel, au-delà de l'accueil social de proximité au guichet, sont aussi rattrapé·e·s par des normes techniques de catégorisation des publics qu'il·elle·s reproduisent ou qui leurs sont imposées. Il s'agit par exemple des catégories construites autour du critère de régularité. De nombreuses personnes exilées ne peuvent prétendre aux prestations sociales soit parce qu'elles sont en situation d'irrégularité, soit parce qu'elles n'ont qu'un titre de séjour précaire ou un document provisoire dont les renouvellements sont incertains⁸³⁵. Ainsi, comme le décrit la directrice du CCAS : « *les personnes "sans-papiers" ne vont pas pouvoir accéder à toutes nos aides car pour pouvoir accéder aux aides pour les impayés de loyer, bah déjà il faut un bail, donc la personne "sans papier" ne peut pas présenter de bail, souvent elle est plutôt sous le coup d'un marchand de sommeil, et par exemple, les impayés de fluides, c'est pareil, donc de fait, sans que ça soit volontaire, il y a un certain nombre d'aides auxquelles ces personnes n'auront pas droit, en fonction de leur situation administrative, ce n'est pas forcément une question de migration mais plutôt de droit au séjour* »⁸³⁶. Ces normes techniques tiennent en particulier à la définition des publics cibles pour la mise en œuvre d'une action publique. Les logiques bureaucratiques qui persistent découpent les publics en fonction des actions et des territoires qu'elles segmentent « basé(es) sur un principe statique d'efficacité centré sur la cohérence de routines permettant une grande prévisibilité des comportements et des attentes facilitant les démarches de programmation »⁸³⁷ altérant donc la complexité des réalités sociales. C'est la même pratique du ciblage « consistant à sélectionner, au sein d'un ensemble global, une entité plus restreinte (la "cible") que, pour diverses raisons, l'on souhaite voir devenir bénéficiaire prioritaire voire exclusif d'une action

⁸³³ BASILIEN-GAINCHE M-L., « Expulsion » dans MARZANO M. (dir.), *Le dictionnaire de la violence*, PUF, 2011, pp. 485-490.

⁸³⁴ Principe de non-refoulement, article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

⁸³⁵ GISTI, *Précarisation du séjour, régression des droits*, coll. Penser l'immigration autrement, pp. 83-91.

⁸³⁶ Entretien avec la directrice de la solidarité, février 2021.

⁸³⁷ DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris, 2010, p. 145.

donnée »⁸³⁸ qui donne lieu à la mise en place de droits différenciés. Ces derniers seraient justifiés par la nécessité de répondre à des besoins particuliers et à des caractéristiques spécifiques de la situation sociale et administrative des individus exilés. Toutefois, la généralisation du critère de régularité du titre de séjour conduit à traiter différemment les personnes nationales des personnes étrangères dans de nombreuses branches de l'accès aux droits économiques et sociaux.

Par voie de conséquence, les acteurs et actrices locaux·ales rencontrent des difficultés pour prendre en compte les publics exilés dans leurs actions sociales car un vide juridique et institutionnel s'établit autour de ces personnes en situation d'irrégularité. Ces personnes exilées déboutées de l'asile ou « sans-papiers » sont là sur le territoire et se retrouvent avec des ressources sociales réduites. Ce contexte aggrave leur situation de précarité et contribue à l'affaiblissement progressif des liens avec les acteurs et actrices public·que·s, les faisant basculer dans un état de vulnérabilité sociale et sanitaire. Les possibilités se réduisent à celles de l'urgence sociale. En effet, ces individus exilés écartés du dispositif national d'accueil ou pris en charge que partiellement, subissant de plein fouet la précarité administrative et matérielle, peuvent se retrouver dans divers parcours croisant les dispositifs d'assistance et d'urgence sociale au niveau local. Au-delà des dispositions organisationnelles du système national d'accueil, d'autres logiques de catégorisation conduisent à diviser et précariser les publics exilés. Les processus de catégorisation pensés au niveau national irriguent aussi les dispositifs locaux.

Au niveau local, il est aussi question « des effets du territoire »⁸³⁹ dans la mise en œuvre de l'action publique mobilisant différents processus catégoriels. Gilles Frigoli fait dans ce sens mention de « l'ordre local des pratiques de catégorisation »⁸⁴⁰ pour expliquer comment les catégories de l'action publique locale se construisent à différents niveaux et entraînent des traitements différenciés. Ces derniers dépendent des conditions réservées aux personnes exilées

⁸³⁸ BORGETTO M., « Chapitre 5. Le ciblage dans le social », dans *Refonder les solidarités*, Dunod, 2016, p. 73.

⁸³⁹ FRIGOLI G., « Les usages locaux des catégories de l'action publique face aux situations migratoires », *Migrations Société*, 2016, n° 128, pp. 81-93.

⁸⁴⁰ *Ibid.* p. 83.

que ce soit par l'État local, les nombreuses médiations, ainsi que l'ensemble des intermédiaires qui vont impacter voire semer d'embûches le parcours de l'individu exilé. Gilles Frigoli met en lumière trois raisons pour lesquelles les espaces locaux sont déterminants dans les bricolages catégoriels. Premièrement, face à la multiplicité des parcours et profils migratoires, c'est l'enjeu de l'opérationnalité qui prime et provoque la mise en place de catégories pratiques. Deuxièmement, avec la montée du local, de nouvelles configurations partenariales instituent de nouveaux publics cibles. Enfin, les représentations politiques du cadre cognitif étatique relatives à la suspicion et au tri concernant les migrations sont diffusées jusque dans les services locaux. Ainsi, les acteurs reprennent à leur profit une rhétorique politique sans parfois mesurer les implications juridiques et les impacts sur la vie concrète des personnes exilées. Les catégories descriptives et interprétatives sont nombreuses : la dichotomie bon/mauvais réfugié, ou légal/ illégal reviennent à opposer « les migrants économiques » aux « réfugiés » ou encore à « ceux qui ont vocation à rester »⁸⁴¹. Au-delà donc des étapes institutionnelles de l'asile, exigeant que les individus exilés fassent preuve de leurs persécutions, « le tribunal des projets migratoires »⁸⁴² peut se perpétuer dans les pratiques locales. En effet, l'état des besoins ou l'examen des vulnérabilités réalisés par les agent·e·s public·que·s locaux·ales sont emprunts des mêmes climats de suspicion. D'autres acteurs au contraire participent à la reconfiguration de l'action sociale avec « une nouvelle forme d'assistance [qui] se déploie en marge des institutions avec un entre-mondes de l'aide aux exilés »⁸⁴³ par exemple.

En sollicitant le droit de l'urgence sociale, les personnes exilées recourent à des dispositifs qui n'étaient à l'origine pas prévus pour elles. A cet endroit, face à un système saturé⁸⁴⁴, les personnes exilées font aussi l'objet de régulations territoriales à travers des pratiques et des orientations d'acteurs et actrices locaux·ales. Les politiques préfectorales, dont il est constaté qu'elles s'appuient sur des pratiques discrétionnaires⁸⁴⁵ et sont différenciées d'un département à l'autre ou encore les dispositions partenariales négociées entre acteurs et actrices locaux·ales

⁸⁴¹ Citations relevées dans le discours des acteurs et actrices observées.

⁸⁴² Expression empruntée FRIGOLI G., *op. cit.*, p. 90.

⁸⁴³ BALLIERE F., *L'entre-mondes de l'aide aux déboutés, une reconfiguration de l'assistance aux marges de l'État.*, Université de Picardie Jules Verne, 2021, 381 p.

⁸⁴⁴ Voir plus haut dans la thèse : Partie I, Chapitre 1, Section 1, A « Les facteurs constitutifs des carences étatiques dans les conditions matérielles d'accueil », p. 73 et suiv.

⁸⁴⁵ SPIRE A., *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, coll. Raisons d'agir, Raisons d'agir, 2008, 128 p.

orientent le cadre d'action locale⁸⁴⁶. Il existe par exemple des opérations dites « coupe-file » organisées par l'État qui tiennent à des négociations politiques entre les acteurs et actrices locaux·ales – souvent le préfet et les communes – dans le cadre d'évacuation de campement au sein de laquelle les personnes sont amenées à être prises en charge de manière exceptionnelle⁸⁴⁷. Par ailleurs, des processus de sous-catégorisations conduisent à trier les personnes étrangères en fonction de leur situation administrative⁸⁴⁸ en dépit de l'inconditionnalité consacrée pour le droit à l'hébergement⁸⁴⁹. En effet, la gestion locale du système d'accueil par la DDCS⁸⁵⁰ et la construction d'un dispositif reposant sur le partenariat avec des acteurs et actrices associatif·ve·s issues de l'urgence sociale ont conduit à la construction d'un cadre cognitif local, qui fait désormais de la demande d'asile une nouvelle catégorie de l'urgence sociale. Dans cette optique, la demande d'hébergement est perçue comme une demande d'aide sociale. Il en résulte une double catégorisation : la personne est à la fois une étrangère et une personne en situation d'urgence sociale. Faute de solutions de relais dans les dispositifs d'accueil spécialisés, dès le début des années 2000, de nouveaux hébergements d'urgence apparaissent pour les personnes exilées en demande d'asile poussés par le monde associatif à la recherche d'alternatives pour combler le déficit de places d'hébergements⁸⁵¹. Ces revendications sont devenues des prescriptions préfectorales. Sous la pression de la demande, les structures de droit commun finissent par s'élargir, et ce malgré les prédispositions du département à faire de l'hébergement spécialisé. Néanmoins, ces catégories d'étrangère·s font désormais parties des sous-catégories de l'urgence sociale comme l'indique la directrice de l'hébergement dans le Rhône : « *l'adulte isolé sans enfant n'étant pas le public le plus vulnérable, c'est celui qui majoritairement se retrouve généralement sans réponse, côté asile et côté hébergement d'urgence droit commun aussi (...) Il y a une offre qui s'est restructurée et qui a quand même la capacité d'assurer une*

⁸⁴⁶ FRIGOLI G. et JANNOT J., « Travail social et demande d'asile : les enseignements d'une étude sur l'accueil des demandeurs d'asile dans les Alpes-Maritimes », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2004, pp. 223-242 ; SANTAMARIA M., *Politique nationale de l'asile et enjeux locaux : étude comparative de l'accueil des demandeurs d'asile dans les Bouches-du-Rhône, l'Isère et le Rhône (1999-2005)*, Thèse de doctorat, Université Paul Cézanne, 2008, 465 p.

⁸⁴⁷ Entretien avec l'ancienne DDCS du Rhône, mars 2021.

⁸⁴⁸ Article L552-7 du CESEDA prévoyant la communication de la liste à l'OFII des personnes hébergées dans le dispositif d'hébergement ayant présenté une demande d'asile ou ayant obtenu la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire.

⁸⁴⁹ Article L345-2-2 du CASF.

⁸⁵⁰ Aujourd'hui la DDETS.

⁸⁵¹ SLAMA S., « Dispositifs d'hébergement : la grande centrifugeuse étatique des demandeurs d'asile », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 36-2, n° 2, 2020, pp. 255-267.

prise en charge majoritairement à tout public famille, et qui est beaucoup plus carencé pour les publics adultes isolés.».⁸⁵² Il en ressort donc une différenciation des personnes exilées selon des critères de vulnérabilité. Ce dernier concept de vulnérabilité interroge dans la prise en charge des personnes exilées. Faisant aujourd'hui l'objet de plusieurs développements juridiques⁸⁵³, la vulnérabilité se retrouve ici à la croisée de plusieurs dispositions : elle est à la fois un objectif de protection des personnes dans le droit de l'union européenne⁸⁵⁴ mais aussi un outil de gestion pour prioriser les publics dans les dispositifs de l'action sociale notamment de l'hébergement d'urgence. Comme l'indique Diane Roman « la vulnérabilité se caractérise comme l'état d'une personne qui, en raison de certaines circonstances, ne peut, en droit ou en fait, jouir de l'autonomie suffisante pour exercer ses droits fondamentaux, ce qui justifie, en retour, une protection accrue des pouvoirs publics par différents procédés »⁸⁵⁵. La vulnérabilité d'une personne est donc liée à sa situation de fragilité personnelle, physiologique ou contextuelle qui la soumet à une condition dégradante⁸⁵⁶. Elle conduit de ce point de vue à la perte d'autonomie qui amène à des prises en charge de l'État tenu responsable de ses conditions d'existence. A cet égard, l'État a pu être condamné pour des manquements aux obligations de prise en charge concernant des demandeur·se·s d'asile les soumettant alors à des traitements inhumains et dégradants, tel que cela a pu être considéré dans plusieurs solutions jurisprudentielles à l'égard des demandeurs d'asile⁸⁵⁷. Par ailleurs, le juge administratif fait aussi usage de la notion de vulnérabilité concernant l'utilisateur pour souligner les obligations du service public⁸⁵⁸ sans pour autant donner d'issues positives aux requérant·e·s. Mais la vulnérabilité a un caractère équivoque. En effet, si la vulnérabilité est prise comme une caractéristique permettant de protéger les personnes exilées, elle est aussi devenue un critère de

⁸⁵² Entretien avec l'ancienne DDCS du Rhône, mars 2021.

⁸⁵³ CATHERINE A. et ETOA S., « Vulnérabilité et droit public », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 18, 2020, pp. 21-28.

⁸⁵⁴ On la retrouve dans le droit d'asile. L'évaluation de la vulnérabilité est insérée par la loi n° 2015-925 permettant de mesurer les besoins des demandeurs d'asile en matière d'accueil. BOUBLIL E. et WOLMARK L., « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile », *La Revue des droits de l'homme*, n° 13, 2018, pp. 1-13.

⁸⁵⁵ ROMAN D., « Vulnérabilité et droits fondamentaux », Rapport de synthèse, *RDLF*, chronique n° 19, 2018.

⁸⁵⁶ V. plus précisément la généalogie de ce vocable : BRODIEZ-DOLINO A., « Le concept de vulnérabilité », *La Vie des idées*, 2016, 10 p.

⁸⁵⁷ CEDH, 28 février 2019, Req. 12267/16 : la France a été condamnée pour défaut de prise en charge d'un mineur isolé étranger de 12 ans dans la « lande » de Calais ; CEDH, 2 juillet 2020, Req. 28820/13 : la France a été condamnée pour manquement à ses obligations dans la prise en charge financière et matérielle des personnes en demande d'asile qui ont été contraintes de dormir dans la rue dans des conditions inhumaines et dégradantes.

⁸⁵⁸ ROMAN D., « L'utilisateur vulnérable », *RFDA*, 2013, p. 486.

sélection ambivalent faisant l'objet de degrés divers d'appréciation pour donner accès aux services publics. L'état de vulnérabilité de départ des personnes est en fin de compte susceptible de s'aggraver par la restriction des conditions rendant le droit ineffectif. La vulnérabilité se limite donc aux conditions qui entourent l'accès à ce droit. Le rôle de la vulnérabilité dans l'accès aux droits à l'égard des personnes exilées est alors incertain. À travers les processus de différenciation, des groupes pourtant identifiés comme vulnérables - parmi eux, les mineur·e·s non accompagné·e·s, les femmes, les enfants⁸⁵⁹ ou personnes malades- ne sont pas toujours considérées comme inconditionnellement vulnérables. Des degrés de vulnérabilité perdurent. D'un côté, le juge apprécie discrétionnairement la vulnérabilité au regard des circonstances particulières : femmes enceintes, ou mères isolées avec enfant en bas âge ; personnes en demande d'asile avec des enfants en bas âge. Il le fait à travers sa grille de lecture basée sur les moyens de l'administration⁸⁶⁰. La jurisprudence européenne montre toutefois quelques évolutions⁸⁶¹. De l'autre côté, les acteurs et actrices locaux·ales sont aussi amené·e·s à classer pour gérer la pénurie de l'accueil. Le contexte national conduit la vulnérabilité à devenir ainsi une variable d'ajustement plus qu'un critère de protection.

La vulnérabilité conduit par ailleurs à des imaginaires autour d'une prétendue « concurrence des publics » évoquée à plusieurs égards entre les personnes exilées et les autres personnes fragilisées dans les discours des acteurs et actrices locaux·ales. Le renforcement normatif des catégories de vulnérabilité et leur mise en application participent à l'organisation de la vulnérabilité à des fins de gestion. Les vulnérabilités sont donc hiérarchisées et ne permettent qu'une réaction des pouvoirs publics lorsque celles-ci sont extrêmes. Si la condition de régularité ou non de séjour n'est pas prise en compte dans les critères de la vulnérabilité pour donner accès à l'hébergement d'urgence puisque celui est en principe inconditionnel, elle est un implicite en ce que les personnes précarisées par leur statut administratif et ne bénéficiant

⁸⁵⁹ La CEDH en 2019 précise que « la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal » ; et qu'une « protection particulière » doit lui être apportée. Voir : PARROT K., « Un jeune afghan dans la « jungle de Calais » : condamnation de la France », *Recueil Dalloz*, 2019, p. 1096. D'autres textes érigent par ailleurs la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant en « droit fondamental primordial » (CJUE, 6 juin 2013, affaire C-648/11) ; les dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution de 1946.

⁸⁶⁰ CAPELLIER F., « Le respect des droits des personnes vulnérables : obligations de moyens ou de résultats ? », *RDSS*, 2021, p. 701.

⁸⁶¹ CEDH, 2 juillet 2020, aff. *N. H. et autres c./ France*, n° 13114/15.

d'aucune autre vulnérabilité que d'être isolées, se retrouvent les plus en difficulté pour trouver une place d'hébergement faute de perspectives et d'emploi comme l'explique l'ancienne DDCS⁸⁶².

Comme cela a été précédemment mis en évidence dans la thèse, une dilution du droit à l'hébergement pour les personnes exilées s'opère dans l'inaction, les insuffisances, et les logiques migratoires appliquées à ce secteur⁸⁶³. La DDCS exprime à demi-mot qu'il existe en réalité des injonctions dans la mise en œuvre du droit à l'hébergement avec des contradictions entre des objectifs de performance et de fluidité d'un côté et le cadre juridique censé garantir l'accueil inconditionnel de l'autre⁸⁶⁴. Les CHRS ont par exemple reçu des directives étatiques comme le note la fédération des acteurs de la solidarité citées dans le dernier cahiers de la Fondation Abbé Pierre : « l'inscription d'indicateurs risque de pousser à une sélection accrue des publics et à privilégier dans l'accueil en CHRS les publics les plus autonomes et les plus proches du logement au détriment des personnes qui ont besoin d'un accompagnement dense et global ou qui ne disposent pas de ressources pour sortir rapidement vers le logement (notamment les personnes de moins de 25 ans ou les personnes n'ayant pas accès aux minimas sociaux) »⁸⁶⁵.

Si, par ailleurs, les services publics locaux cherchent à protéger les vulnérabilités, ils reproduisent aussi des hiérarchisations entre les personnes qu'ils vont être amenés à gérer. Ainsi, comme l'explique la chargée de mission de veille du sans-abrisme, il y a des degrés d'urgence et de vulnérabilités qui poussent les acteurs et actrices locaux à agir : « *Le CCAS va aussi faire des mises à l'abri - soit c'est une interpellation médiatisée par un collectif Jamais Sans Toit ou autres ; où un politique a dit qu'il fallait vraiment faire quelque chose ou bien c'est une vulnérabilité parce que c'est un enfant en très bas âge, la métropole ne l'a pas encore rencontré et la famille ne l'a pas rencontré - alors on va les mettre à l'abri à l'hôtel* »⁸⁶⁶. Au-

⁸⁶² *op. cit.*

⁸⁶³ Voir plus haut dans la thèse : Partie 1, Chapitre 1, Section 1, A, « Les facteurs constitutifs des carences étatiques dans les conditions matérielles d'accueil », p. 73 et suiv.

⁸⁶⁴ Article L111-2 du Code de l'action sociale et des familles.

⁸⁶⁵ « Négociation d'un CPOM CHRS : décryptage de l'arrêté du 25 octobre 2019 » cité dans FONDATION ABBÉ PIERRE, « Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés », *Les cahiers du logement*, 2021, 78 p.

⁸⁶⁶ Entretien avec la chargée de mission veille sans-abrisme, Villeurbanne.

delà des vulnérabilités, les conditions mises en place par l'État local, sont aussi reproduites dans la mise à l'abri à l'hôtel par le CCAS villeurbannais. Il doit donc également y avoir des perspectives de sortie – pour permettre à un autre acteur que la commune de prendre la suite – ou bien que les personnes aient des perspectives d'insertion dans le logement ou l'emploi.

Par ailleurs, d'autres processus de différenciation sont mis en œuvre et concernent les personnes ressortissantes de l'UE et les autres, reprenant la même logique de l'État qu'évoquait la DDCS : *« comme tous ressortissants de l'UE, il y a une liberté de circulation et d'installation à la condition que ça ne pèse pas sur les minimas sociaux et donc, pour que ça ne pèse pas sur les minimas sociaux, il faut que les personnes soient dans une démarche d'accès à l'emploi ou de formation »*⁸⁶⁷. Pour ces publics, un ensemble de dispositifs est spécifiquement développé s'appuyant sur la politique publique du logement d'abord avec des expérimentations locales alors tournées vers les personnes exilées ressortissantes de l'Union européenne. En effet, pour ces dernières, les pouvoirs publics locaux s'engouffrent dans les brèches ouvertes par les potentialités de l'insertion sociale et professionnelle. Ils créent des dispositifs particuliers souvent basés sur une stratégie du « bas bruit »⁸⁶⁸. Certain·e·s élu·e·s municipaux·ales notent cette distinction avec l'accueil des autres publics exilés : *« Les personnes Roms c'était plus facile de les gérer dans les dispositifs car il y avait une solution d'insertion assez simple finalement. Ce n'était pas des réfugiés. Au détriment de celles et ceux qui n'avaient pas de papiers avec de faibles perspectives de régularisation pour qui, malgré tout, je pensais qu'il fallait qu'on fasse des choses, sinon ils n'auraient pas d'autres solutions. Je pense qu'il est vrai qu'il y avait un choix de ne pas trop communiquer pour ne pas faire d'appel d'air, pour ne pas susciter des oppositions. »*⁸⁶⁹.

« On a des expérimentations où il n'y a pas eu de communication et où on ne communique surtout pas : ici est pointé l'accueil à Villeurbanne dans le diffus de population Roms, et notamment du camp de la Feyssine. Il existe un programme I2E c'est un programme d'insertion

⁸⁶⁷ Entretien avec l'ancienne DDCS du Rhône, mars 2021.

⁸⁶⁸ Expression empruntée à Louis Bourgois qui a démontré dans sa thèse toute l'ampleur de ces actions municipales réalisées avec discrétion : BOURGOIS L., *Résorber à bas-bruit - Ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires*, Thèse, Université Grenoble Alpes, 2021.

⁸⁶⁹ Entretien avec l'élu adjoint en charge de l'éducation, Villeurbanne, février 2021.

par l'éducation et l'emploi, un programme étatique, c'est de la compétence nationale (...). Au niveau de la ville : on a été un peu interpellés par les associations de l'ancien camp de la Feyssine qui avait lancé un processus d'inclusion à travers un suivi social, la scolarisation des enfants, et nous avons réussi à convaincre le maire d'accueillir en diffus sur le territoire de Villeurbanne 4 familles qui avaient été sélectionnées et diagnostiquées par la ville (il s'agit d'un diagnostic pour la préfecture). Certains avaient posé des jalons d'inclusion notamment par la scolarisation des enfants dans les écoles. On a donc installé ces familles dans des logements - le peu de logements que la ville a en propriété - avec un petit pécule qui leurs font avoir le RSA, et une charte État/ Famille (dans laquelle il leur est par exemple interdit de mendier). Ces 4 familles sont suivies en accompagnement par le CCAS et les baux sont portés par des associations, on ne voulait pas que la ville soit le bailleur. Autrement, ils vont vers des bailleurs sociaux. Sinon les familles sont prises en charge totalement avec une participation celle de réaliser des missions de travail. Et après cela, on constate qu'aujourd'hui ils sont aptes à aller dans du logement social traditionnel. Aujourd'hui le pari du diffus est plutôt réussi. Il y a quand même eu tout un processus avec la signature d'une charte avec un représentant de la préfecture, un membre du CCAS, les associations du camp et le RESF, mais ça n'a surtout pas été ébruité, avec la peur de la politique de l'appel d'air. C'est un pari dont on ne savait pas combien de temps ça allait durer. C'était un dispositif dérogatoire, on a été dans un phénomène de propositions, on le fait mais on n'en parle pas »⁸⁷⁰. Ainsi, jusque fin 2017, le projet I2E ne fait l'objet d'aucune communication extérieure ou de renseignements très réduits, la commune, ses élu·e·s et services restant très discrets jusque dans le conseil municipal. L'expérimentation de ce projet dans l'attente de résultats ainsi que son rattachement à un cadre dérogatoire pensé par l'État sont mis en évidence pour justifier cette action hors du droit commun. Les interrogations sont en effet nombreuses dans la mise en œuvre de ce projet par les agent·e·s communales quant aux multiples dérogations aux règles habituelles fixées par le CCAS dépassant le cadre des aides alimentaires au-dessus des barèmes usuels. Les relations entretenues avec l'État local, la préfecture en particulier, sont pivot dans les possibilités de mettre en œuvre cette action. Si ce projet montre une impulsion communale forte dans le projet que décrit également le politiste Louis Bourgois dans sa thèse⁸⁷¹, il amène en outre d'autres enseignements sur le développement de cette compétence de fait en ce que celle-ci demeure conditionnée à des logiques catégorielles

⁸⁷⁰ Entretien avec l'adjointe au maire en charge de l'action sociale et aux solidarités, juin 2017.

⁸⁷¹ *Op. cit.*, p. 291 et s.

imposées par l'État. Si ce projet déploie une nouvelle approche par le « logement d'abord »⁸⁷², celle-ci contraint les actrices et acteurs locaux à reproduire une sélection des publics avec un cadre cognitif toujours imprégné de la gestion migratoire. Cette approche du « logement d'abord », traduite par un plan quinquennal en 2017 par l'État français, est prévu pour privilégier l'accès direct sans avoir à passer par l'étape de l'hébergement et le parcours en escaliers du logement⁸⁷³. Le plan précise toutefois qu'il s'agit plutôt d'un accompagnement de l'hébergement au logement et non depuis la rue. Toutefois la mise en œuvre de cette politique du logement d'abord se heurte à nouveau à une catégorisation portée sur le critère de régularisation, et exclut de fait les personnes sans-abri en situation irrégulière du territoire. Cette condition est d'ailleurs explicitement consacrée dans les dispositions concernant le droit au logement à l'article L 300-1 du Code de la construction et de l'habitat (CCH) : « Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. » ainsi que l'article L 441-2-3 du CCH disposant que « (...) Si le demandeur ne justifie pas du respect des conditions de régularité et de permanence du séjour mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-1, la commission peut prendre une décision favorable uniquement si elle préconise l'accueil dans une structure d'hébergement. (...) ». Par voie de conséquence, les expérimentations reprennent les rouages de l'État et les catégories qu'il impose. Les collectivités trouvent des solutions innovantes dans des cadres toutefois institués pour des publics encore une fois ciblés.

A cela s'ajoute, la complexité des prises en charge dans l'articulation des niveaux territoriaux et la multiplication des interventions publiques et privées. Des ruptures perdurent, entre d'un côté, la définition des compétences relatives en droit des étrangers et de l'asile et les catégorisations induites et de l'autre côté, les pratiques, les négociations et les applications

⁸⁷² Voir plus loin un ensemble de ressources, à travers le site de « Housing First Europe » (<https://housingfirsteurope.eu>) ainsi que le site de la DIHAL (<https://www.gouvernement.fr/logement-d-abord>) (consultés le 14 septembre 2022).

⁸⁷³ SENAT, « Hébergement d'urgence, renforcer le pilotage pour mieux maîtriser les financements ; fin du parcours d'insertion en escalier », *Rapport d'information n° 614 (2018-2019) de M. ARNEL et M. MORISSET, fait au nom de la commission des affaires sociales*, déposé le 26 juin 2019.

concrètes. Ainsi, la diversité des acteurs et actrices intervenant à un titre ou un autre dans le champ social, mais aussi les nombreux points d'enchevêtrement, questionnent aussi la répartition des compétences et l'instauration de catégories administratives, qu'elles soient d'action ou de segmentation de publics.

Par voie de conséquence, l'action publique locale reste largement sectorisée, segmentée et manque souvent de lisibilité pour les personnes concernées. Ces lacunes de clarté aboutissent souvent à l'absence ou l'insuffisance du niveau de prise en charge et d'accompagnement social pour les personnes concernées par l'action publique sociale. Cela est particulièrement visible pour les individus exilés n'entrant pas dans les dispositifs ou ceux tout juste sortis des dispositifs pour lesquels le passage au droit commun s'avère difficile voire impossible.

B- Toujours hors du droit commun : l'assistance publique minimale de la commune

Face aux logiques catégorielles, les collectivités territoriales s'en tiennent à agir en se limitant le plus souvent à un « droit de la subsistance » ou un droit humanitaire. Dans un contexte post-colonial, le modèle de l'action humanitaire se transforme au profit d'actions internationales mais aussi nationales et même locales. Ces dernières sont encore marquées par le sceau de l'urgence. Elles répondent à des besoins fondamentaux. Le choix du langage humanitaire renvoie à ces situations humaines d'attente et de dénuement. Placées dans de situations qualifiées par l'anthropologue Michel Agier comme « des sans lieu sans citoyenneté », les personnes exilées subissent d'un côté « le traitement policier et humanitaire de populations indésirables » et de l'autre côté « l'exclusion politique »⁸⁷⁴. L'ensemble des difficultés et obstacles rencontrés à travers le droit des étrangers et de l'asile, comme toutes ses logiques d'exclusion à l'œuvre enferment les personnes exilées dans le statut de bénéficiaires d'actions qui se rapprochent d'un traitement humanitaire. La mise en lumière de cette « raison humanitaire » conduit à ce que les personnes exilées soient réduites à des dispositifs d'assistance sans prise en considération d'une existence politique, comme sujet entier de droits.

⁸⁷⁴ AGIER M., « Le camp des vulnérables », *Temps Modernes*, n° 627, 2004, pp. 120-137.

L'ensemble des fragilités sociales et la dégradation de l'état psychique et physique des personnes exilées précarisées produites par le droit organise leur état de vulnérabilité et oriente l'action publique locale.

En faisant face aux caractères politiques nationaux des situations d'exil des personnes, les acteurs et actrices locaux·ales soutiennent une action appuyée par des principes humanitaires sur lesquels ils trouvent légitimité à agir. En effet, les catégories administratives imposées par l'État conditionnent la situation des personnes exilées face à l'institution locale et leurs interactions. Les acteurs et actrices locaux sont souvent pris·es dans un étai entre les politiques migratoires nationales qui déterminent le statut de ces personnes exilées et le fonctionnement de leur administration et leur sens du service public. L'accueil au niveau local est souvent guidé par l'objectif de faire entrer les personnes dans le droit commun. Or, les fonctionnaires locaux·ales qui tentent de réduire les frontières du droit commun en faisant preuve de souplesse dans les mises en application de l'accès aux droits, se retrouvent fréquemment freiné·es. En effet, la focale pourtant portée à « l'accès aux droits » basé sur l'inclusion a pour objectif de prendre en compte les personnes exclues et de les raccrocher au droit commun afin de dépasser la logique de ségrégation des logiques de régimes juridiques spécifiques, policiers et sécuritaires comme celui du droit des étrangers et de l'asile. Le retour au droit commun constamment invoqué par les acteurs et actrices locaux·ales ne concerne en réalité que les nationaux ou les personnes régularisées du point de vue du titre de séjour. Bien qu'elle soit un *leitmotiv* chez les acteurs et actrices locaux·ales dans une volonté de protection universaliste, cette notion de droit commun est difficilement sondable et interrogée. Le droit commun se résume au seul but d'atteindre une certaine stabilité et sécurité juridique⁸⁷⁵ en considérant qu'il s'agit de la « première valeur sociale à atteindre » pour éviter que d'autres dispositions juridiques affectent la situation des individus exilés. Défini comme « un ensemble de règles juridiques, entendues comme des prescriptions de conduite obligatoires édictées ou avalisées par le dépositaire de la souveraineté – l'État (...) caractérisées par un domaine d'application indéfini, qui les distingue des autres règles de droit (...). Ce critère implique en outre qu'il est

⁸⁷⁵ ROUBIER P., *Théorie générale du droit*, Sirey, 1951, réimpr. Dalloz, 2005, n° 37, p. 323. Ailleurs, il la qualifie de « valeur la plus essentielle pour l'harmonie des rapports humains » (p. 333). Pour le lien avec le droit commun, rapp. Du rapport public du Conseil d'État pour 1991, *De la sécurité juridique*, n° 43, Documentation française, 1991, p. 20 ; OPPETIT B., « L'apparition de tendances régressives », dans *Droit et modernité*, PUF, 1998, pp. 113-116.

obligatoire d'appliquer le droit commun subsidiairement. »⁸⁷⁶. Dans ce sens, les logiques d'accès aux droits sont pensées « à rebours du modèle institué de placement et de prise en charge par des filières spécialisées, dans la volonté "d'inclure" à savoir de référer potentiellement tous les publics aux structures et organisations de droit commun. »⁸⁷⁷. Il en résulte néanmoins l'impossibilité pour les administrations publiques locales de penser en dehors des catégories imposées par l'État. Les dispositifs ciblés se perpétuent et créent au contraire des frontières de plus en plus nombreuses avec la spécialisation des règles et l'ajout de nouveaux critères.

A l'examen des réalités et de la diversité des parcours, le cloisonnement des catégories de publics exilés interpelle quant à l'opérationnalité. D'une part, les individus ont leur propre expérience de vie, avec des étapes différentes : une demande d'asile ou de titre de séjour liée à leur propre histoire, puis un parcours social qui en dépend. D'autre part, les individus supportent les dysfonctionnements structurels relatifs aux différentes crises sociétales qui s'accroissent au fil du temps - crise de l'accueil et de l'asile, crise sociale du logement, crise sanitaire, etc. - et occasionnent des répercussions individuelles de pauvreté matérielle provoquant par la suite de l'exclusion sociale.

Dans ces circonstances, les personnes exilées se confrontent en réalité à un modèle national de protection sociale limité déployant, à travers ses logiques catégorielles, des cloisonnements certains qui heurtent de plein fouet les fondements de l'État social. Si pendant longtemps le modèle social était basé sur le concept de « solidarité »⁸⁷⁸ dont les fondements ne sont pas seulement juridiques et tiennent aussi à une conception du lien social et politique de la société, la mise en œuvre d'une solidarité au service du bien commun portée par la conception de l'État providence et la théorie solidariste de Léon Bourgeois⁸⁷⁹, s'est petit à petit affaiblie. C'est désormais au nom des droits fondamentaux que l'intervention sociale est légitimée. Celle-ci

⁸⁷⁶ BALAT N., *Essai sur le droit commun*, Université Panthéon-Assas, 2014, 510 p.

⁸⁷⁷ LAFORE R., « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *Regards*, vol.2, n° 46, 2014, pp. 21-32.

⁸⁷⁸ Pour approfondir : HECQUARD-THERON M. (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2009, 374 p.

⁸⁷⁹ Il explique le fait qu'en vivant en société, nous avons des obligations envers tous nos co-citoyen·ne·s, un devoir de solidarité pour concourir au maintien de la communauté et à ses évolutions : « le solidarisme », BOURGEOIS L., député français, *Solidarité*, 1986, 173 p.

repose en effet davantage sur la philosophie des droits de l'Homme, axée sur une conception individualiste de la solidarité dont l'idée est de garantir les droits de chacun⁸⁸⁰. Il est en effet constaté une rupture entre les politiques mises en place et la réalité d'une société dont des segments entiers sont exclus de la vie publique ou existent seulement pour se voir adresser des politiques sécuritaires pour les priver encore davantage de leurs droits. À travers la « société des semblables » imaginée par Léon Bourgeois, il est possible d'observer un morcellement du corps social qui s'est maintenu au fil du temps. Comme l'indique le sociologue Robert Castel en donnant une définition de ce qu'est pour lui la société des semblables : « une société dont tous les membres disposent des ressources et des droits de base nécessaires pour s'inscrire dans des systèmes d'échanges réciproques au sein desquels chacun peut être traité à parité », il invite à reconsidérer les bases d'une société. Il déploie de la même façon l'idée de « citoyenneté sociale » qui s'adjoindrait à la citoyenneté politique pour former une citoyenneté démocratique digne d'un État de droit. Or, « l'indépendance sociale dont on peut disposer pour être maître de ses choix » ne peut être pensée qu'à l'aune de ces dispositions sociales de base pour participer activement à la société. Autrement, les personnes exilées se retrouvent en marge : « la marginalité (...) est ainsi une production sociale qui trouve son origine dans les structures de base de la société, l'organisation du travail et le système des valeurs dominantes à partir desquels se répartissent les places et se fondent les hiérarchies, attribuant à chacun sa dignité ou son indignité sociale »⁸⁸¹. Il existe une multiplicité de situations entretenues dans un continuum entre ce qui fait le « centre et ce qui fait périphérie » dont le « désaffilié » est le symbole de la périphérie⁸⁸². Le centre semble aussi enserré dans les frontières administratives et juridiques de l'État nation⁸⁸³ et la périphérie comme la zone incertaine des droits pour celles et ceux qui sont écartées de cette communauté, se mêlant par ailleurs dans l'histoire aux débats incessants sur la revendication d'identités. La « désaffiliation sociale » telle que décrite par Robert Castel est entendue comme « ce basculement dans un mode d'existence qui n'est

⁸⁸⁰ Bien que la solidarité soit une notion difficilement saisissable car elle peut revêtir des significations plurielles, il est possible de constater en outre une tendance générale selon laquelle le contexte néolibéral et la crise de l'État providence amène à repenser la solidarité non plus comme une responsabilité collective et publique mais plutôt une responsabilité individuelle : CASTEL R., « La citoyenneté sociale menacée », *Cites*, vol. 3, n° 35, 2008, pp. 133-141.

⁸⁸¹ CASTEL R. « Les marginaux dans l'histoire », dans PAUGAM S. (dir.) *L'exclusion : l'état des savoirs*, La Découverte, 1996, p. 38.

⁸⁸² *Ibid.*

⁸⁸³ LOCHAK D., « Le verrou de l'État-nation », *Repères*, n° 4, 2018, pp. 99-105.

structuré, ni par un rapport continu au travail ni par l'inscription dans des formes stables de sociabilité »⁸⁸⁴. Le travail dans une société capitaliste est encore aujourd'hui la base de l'intégration sociale. Or, en faisant du travail et des liens de sociabilité les bases fondatrices de la société, tout un pan de la population non-autorisée à travailler est dès lors exclue. Dès lors, les blocages administratifs liés au séjour ne permettent pas à la personne exilée de travailler ou d'être considérée comme une personne « insérable »⁸⁸⁵. La personne exilée peut tomber dans « l'invisibilité sociale » ainsi que le qualifie Danièle Lochak en évoquant le déficit de droits : « les invisibles bénéficient d'une moindre protection juridique et, réciproquement, la dénégarion des droits est un des facteurs de l'invisibilité sociale »⁸⁸⁶. Si certaines dispositions législatives ont permis la reconnaissance des droits⁸⁸⁷, la dénégarion des droits continue de perdurer : « entre reconnaissance et dénégarion, l'alternative n'est pas, de fait, aussi radicale : il y a aussi les droits minorés, les droits violés, les droits qu'on n'arrive pas à faire valoir. De plus, la privation des droits elle-même n'est jamais totale. Même les sans-papiers conservent certains droits (...) »⁸⁸⁸. Les personnes exilées sont non seulement invisibilisées, mais elles sont aussi plus exposées aux violations de leurs droits ainsi qu'aux violences administratives et policières. Ces inégalités dans l'accès aux droits économiques et sociaux pour les personnes exilées amènent donc à orienter l'action publique locale sur les moyens d'assurer des conditions convenables d'existence⁸⁸⁹. La personne exilée est donc mise en position de dépendance par le refus institutionnalisé de la rendre autonome.

⁸⁸⁴ CASTEL R., « La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation », *Cahier de recherche sociologie*, n° 22, 1994, p. 20.

⁸⁸⁵ L'insérabilité potentielle étant devenue une catégorie dominante pour l'accès au logement. Voir plus loin l'analyse sur l'affaiblissement du droit au logement LEVY J., « L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours », *Plein droit*, n° 106, 2015/3, pp. 7-10.

⁸⁸⁶ LOCHAK D., « (In)visibilité sociale, (in)visibilité juridique », dans BEAUD S., CONFRAVEUX J., LINDGAARD J. (dir.), *La France invisible*, La découverte, 2006, p. 506.

⁸⁸⁷ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Voir à propos des évolutions relative à la lutte contre l'exclusion : LAFORE R., « Exclusion, insertion, intégration, fracture sociale, cohésion sociale : le poids des maux », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 32, n° 4, 1996, p. 819 ; « Droit et pauvreté, les métamorphoses du modèle assistanciel français », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, 2008, p. 111

⁸⁸⁸ Droit à la santé, droit à la scolarisation, droit aux fiches de paie même si le travail est illégal. V en détails : GISTI, « Sans papiers, mais pas sans droits », *Les notes pratiques*, 7^e édition, 2019, 104 p.

⁸⁸⁹ A propos de la reconnaissance au « droit au minimum » comme une première étape pour la réalisation des droits sociaux : FERCOT C., « Le juge et le droit au minimum », *La Revue des droits de l'homme*, n° 1, 2012, pp. 227-244.

Les actions locales se concentrent alors sur le concret non pas dans le but d'éradiquer la pauvreté mais plutôt de parvenir à compenser les insuffisances de situations d'existence difficiles. Si c'est le niveau national qui définit les politiques publiques de lutte contre la pauvreté réitérant l'absence de considération quant aux facteurs structurels de ce phénomène, le niveau local quant à lui se retrouve à devoir composer face aux situations concrètes d'indigence.

La manière de penser l'accès aux droits pour les personnes exilées demeure dépendante de logiques systémiques. Largement documentée dans différentes disciplines⁸⁹⁰, la pauvreté est un phénomène relationnel dont les formes reflètent aussi un ordre socio-politique global. A cet égard, l'accroissement des inégalités n'est pas sans lien avec la mondialisation et les politiques néolibérales qui continuent de se déployer en travaillant l'intégration des marchés internationaux et négligeant les besoins des populations⁸⁹¹. Les préoccupations et perspectives qui découlent de la pauvreté sont au demeurant entrées dans le droit⁸⁹². La puissance publique est devenue un acteur central de la lutte contre la pauvreté. Les modèles juridiques se sont ancrés dans des cadres politiques qui ont évolué au fil du temps, tout en gardant la teneur des débats sociaux passés. « Le droit des pauvres » repose sur un mélange de considérations morales fondant la règle juridique de l'assistance entre « charité », « fraternité », et « solidarité ». Ce droit est conditionné. Il se substitue à un questionnement général de l'ordre juridique, dépassant les soubassements des mesures tentant de remédier à la pauvreté. Cette dernière n'est jamais remise en question dans ses dimensions plurielles et complexes car plusieurs processus socio-politiques produisent aujourd'hui différentes politiques oppressives de la pauvreté. En effet, un enchevêtrement de politiques amène à produire des schémas de domination incorporés dans la loi que ce soit le droit généré par les politiques migratoires qui classifient les personnes exilées ou le droit de l'action sociale qui accumule les dispositifs spécifiques et les restrictions. Les réalités du terrain amènent aujourd'hui à faire le constat suivant selon lequel les politiques d'immigration sont devenues un enjeu qu'il est impossible de

⁸⁹⁰ En sociologie : DAMON J., *Éliminer la pauvreté*, PUF, 2010, 246 p; PAUGAM S., *Les formes élémentaires de la pauvreté*, PUF, 2013, 276 p.

⁸⁹¹ La montée des inégalités est documentée dans différentes disciplines et ce depuis des années : dans ses analyses économiques, Thomas Piketty, économiste, explore la logique économique d'accumulation, PIKETTY T., *Le capital du XXIème siècle*, Seuil, 2013, 976 p.

⁸⁹² LAFORE R., « La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté : changement ou continuité ? », *RDSS* n° 6, 2018, p. 943. ; LAFORE R., « La pauvreté saisie par le droit », *RDSS*, n° 6, 2007, pp. 979-987 ; BORGETTO M., et LAFORE R., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, LGDJ, 2018, 819 p.

détacher de la question sociale. Pour autant, celles-ci ne sont pas pensées en lien avec le système de la protection sociale. Cette dernière reste un domaine réservé aux ressortissants de l'État souverain⁸⁹³. Une fois régularisé du point de vue du titre de séjour, l'étranger·e devient un·e usager·e du service public comme les autres⁸⁹⁴. Même si le principe d'égalité a supprimé les discriminations existantes entre les nationaux·ales et étranger·e·s⁸⁹⁵, d'autres formes de discriminations officieuses et indirectes continuent néanmoins de faire obstacle à l'inclusion des personnes étrangères⁸⁹⁶. Le principe de régularité au séjour vaut pour les aides sociales, mais le séjour régulier n'est pas exigé pour de nombreuses prestations sociales telles que celles mises en œuvre au niveau local. Dans la pratique, les personnes exilées en situation irrégulière ont souvent du mal à exercer leurs droits pour de multiples raisons : une mauvaise application par les acteurs et actrices sociaux·ale·s de la législation, les personnes concernées qui craignent d'être repérées.

Face à ces limites, d'autres approches sont possibles. Celle par la dignité humaine constitue une autre saisie possible par les acteur·rice·s locaux·ales. En intégrant la dignité humaine dans l'ordre public, le juge administratif a permis, « en l'absence de texte particulier, (...) aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti »⁸⁹⁷. Ainsi, en prenant appui sur le principe de sauvegarde de la dignité, fondé explicitement sur la Constitution et implicitement sur l'article 3 de la CEDH, le juge des référés élargit les obligations qui pèsent sur les autorités de police administrative lorsque se créent des campements de personnes exilées. Dans la jurisprudence relative à la jungle de Calais, le

⁸⁹³ IZAMBERT C., « La régularité du séjour des étrangers en France : frontière du projet d'universalisation de la protection sociale ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2018, pp. 17-37.

⁸⁹⁴ LOCHAK D., « L'étranger et l'administration », dans LE CLAINCHE M. et WIENER C. (dir.), *Le citoyen et l'administration*, L'imprimerie nationale, 2000, p. 357-371.

⁸⁹⁵ Décision du Conseil Constitutionnel invalidant la disposition du Code de la sécurité sociale qui subordonnait la condition de nationalité à l'accès à une prestation non contributive de sécurité sociale : Décision n° 89-269DC du 22 janvier 1990 ; CE, 30 juin 1989 *Ville de Paris c/ Lévy* ; Décision du Conseil constitutionnel consacrant l'égalité des droits en matière de protection sociale pour les personnes étrangères résidant de manière stable et régulière : Décision n° 93-325DC du 13 août 1993.

⁸⁹⁶ Les discriminations à l'emploi par exemple.

⁸⁹⁷ CE, Ord., réf., 23 novembre 2015, n° 394540 et 394568. Cf. Considérant 9. Voir pour approfondir : note sous l'ordonnance : ROMAN D. et SLAMA S., « "La loi de la jungle" : protection de la dignité et obligation des pouvoirs publics dans le camp de Calais », *Dalloz*, 2016, p. 90.

Conseil d'État accepte de faire un lien entre protection de la dignité et garantie des besoins essentiels, condamnant la carence des autorités publiques à satisfaire les « besoins élémentaires des migrants vivant sur le site en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable »⁸⁹⁸. Une pluralité de textes fait mention de la nécessité de satisfaire les besoins élémentaires des individus. La déclaration universelle des droits d'Homme du 10 décembre 1948 et son article 25 alinéa 1 ou encore le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 19 décembre 1966 et son article 11 alinéa 1 se rapportent au droit à un niveau de vie suffisant ou décent.

C'est finalement l'approche par les droits fondamentaux qui se rapproche du traitement local des personnes exilées évoquant la nécessité de protection comme le précise une agente d'un service public social : « *cela nous permet aussi dans nos missions d'avoir une réflexion qui ne se limite pas à la question 'qui a des papiers, qui n'en a pas', mais plutôt de se dire il y a un certain nombre de gens qui vivent privés de la réponse aux besoins élémentaires* »⁸⁹⁹. Ainsi, comme le précise Diane Roman « ce renouveau de l'approche juridique entraîne une mutation épistémologique : en rejoignant l'analyse de l'exclusion sociale, la notion de pauvreté se colore d'une dimension juridique : l'exclusion sociale tend à se définir par référence à des concepts juridiques : elle s'appréhende comme une situation de fait constitutive d'une atteinte à la dignité de la personne humaine et d'une violation des droits fondamentaux. »⁹⁰⁰. La lutte contre l'exclusion sociale devient dès lors pour les acteurs et actrices locaux une autre perspective fréquemment soutenue pour penser l'action publique dans la possibilité notamment d'apporter un minimum vital et dépasser les catégories nationales paralysantes - déboutés de l'asile, « sans papiers ». Tels sont d'ailleurs les objectifs que la collectivité s'est donnés en cherchant à lutter contre le phénomène de sans-abrisme.

Ainsi, à la différence du droit à l'insertion désormais prédominant⁹⁰¹, les personnes exilées bousculent les modèles juridiques en ce que le cadre migratoire les empêche de les considérer

⁸⁹⁸ *Ibid.*, Considérant 14.

⁸⁹⁹ Entretien avec la maison des métropoles de Villeurbanne, octobre 2021.

⁹⁰⁰ ROMAN D., *Le droit public face à la pauvreté*, LGDJ, 2002, p. 411.

⁹⁰¹ BORGETTO M. et LAFORE R., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Issy-les-Moulineaux, France, LGDJ, 2018, 792 p.

comme des administré·e·s pauvres comme les autres. La question migratoire amène donc à renouveler le regard porté à la pauvreté prenant sa source dans une réflexion singulière quant aux liens pointilleux ou invisibilisés entre l'individu exilé et la société. Si les questions de préservation de la « cohésion sociale » et les réponses locales continuent d'osciller entre charité et répression, la logique tend à s'inverser. Le registre des droits fondamentaux se diffuse désormais dans les collectivités dans les limites institutionnelles qui sont les leurs et devient un paradigme encourageant pour développer de nouvelles actions en faveur de l'accueil.

Conclusion de la section 3

Pour les personnes exilées, la précarité est donc structurellement organisée à partir de politiques migratoires sécuritaires qui empêchent les collectivités territoriales d'agir plus loin à leur égard. L'application des logiques migratoires aux structures locales provoque, en effet, des traitements inégaux des personnes exilées au sein des services publics locaux. Enfermés dans des situations administratives instables, ces individus exilés sont rendus assujettis sans qu'ils soient toujours possible pour les services publics locaux de trouver des solutions différentes de celles d'une assistance publique minimale. De plus, la perpétuation de ce cadre cognitif national particulier basé sur la sécurité invisibilise des personnes aux profils variés, voire les stigmatise. Cette distanciation dans la mise en œuvre des droits sociaux pour les personnes exilées limite donc l'action sociale à un volet humanitaire. Les postures adoptées par les acteurs et actrices locaux·ales sont par conséquent déterminantes dans la manière dont il·elle·s vont choisir d'intervenir pour ces publics exilés. La recherche d'un équilibre est parfois tâtonnante et en conflit avec une adaptation nécessaire et des aménagements potentiels du droit.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Le déploiement de la compétence de fait est possible en s'appuyant sur les potentialités juridiques de l'action sociale des communes. Le droit est alors appréhendé comme une ressource travaillée par les acteur·rice·s locaux·ales, en particulier le CCAS qui joue un rôle incontournable dans l'action préventive et assistancielle permettant de subvenir aux besoins vitaux des personnes exilées mais aussi dans l'aménagement du droit pour approfondir les outils de solidarité. L'orientation du droit de l'action publique locale est dès lors possible en prenant appui sur la clause générale de compétence ou encore sur le principe de subsidiarité permettant de s'adapter aux nouvelles réalités locales de l'accueil pour lesquelles la commune identifie un nouvel intérêt public local. À la fois support d'initiatives, mais aussi fonction supplétive face aux insuffisances étatiques, la commune s'auto-saisit d'une nouvelle compétence répondant aux besoins locaux d'accueil identifiés pour les personnes exilées.

En s'appuyant sur ses compétences sociales, la commune recadre les problèmes rencontrés par les personnes exilées sur le terrain de l'intervention sociale au même titre que les plus démunie·e·s. Elle répond de façon pragmatique aux enjeux de protection vitale en permettant la mise en œuvre de droits leur assurant un minimum de dignité.

CONCLUSION DE LA PARTIE I

À travers l'approche empirique et pragmatique du droit, se détachant de la rationalité du système interne de la normativité⁹⁰², cette première partie a permis de dégager les mécanismes qui constituent le ressort de l'élaboration d'une compétence de fait et interroge en conséquence la production du droit. Pour le montrer, il a été alors proposé un autre regard à la description classique du processus d'une compétence, de son élaboration à sa reconnaissance dans l'ensemble des méandres des réalités administratives lesquelles rendent compte d'un incontestable rôle de l'administration publique locale dans cet accomplissement.

La compétence locale de fait de l'accueil émerge, en effet, à une double condition. Tout d'abord elle se manifeste en réaction aux sollicitations extérieures comme un palliatif face aux lacunes juridiques de l'État dans l'accueil des personnes exilées. Elle prend ensuite appui sur les potentialités juridiques du droit de la décentralisation permettant d'ajuster et d'approfondir ses modalités d'action publique locale face à des demandes politiques de plus en plus fortes.

En effet, si la collectivité n'a pas la compétence pour prendre l'initiative de l'édiction d'une compétence juridique, ces conditions ont montré en revanche que la collectivité intervient très largement et a une capacité réelle dans la détermination du champ d'action relatif à l'accueil. Si l'impulsion d'une compétence est classiquement le fait d'une réforme législative du pouvoir politique national, projets de loi ou décrets, ici, il s'agit distinctement d'une initiative qui peut se dérouler depuis le local parce qu'elle provient de demandes politiques et rejoignent des phénomènes de sollicitations extérieures auxquelles participent les mobilisations citoyennes ou encore les incitations de l'État. La force des échanges et des rencontres dans les espaces conflictuels du droit au sein du territoire ne doivent donc pas être sous-estimés dans ce processus. En effet, ces mobilisations et signalements citoyens font par la suite l'objet d'une régulation locale à travers le déploiement de stratégies relationnelles des acteur·rice·s municipaux·ales pour élaborer des réponses qui soient structurées et maîtrisées. Ces différents

⁹⁰² DEWEY J., « "La réalité comme expérience" », *Tracés, Revue de Sciences humaines*, n° 9, 2005, ppp. 83-91.

stades du processus permettent d'appréhender l'émergence de la compétence de fait. D'abord, les citoyen·ne·s fournissent de l'information, sont forces de propositions et sont aussi des appuis extérieurs pour les collectivités territoriales, tout en n'étant juridiquement pas reconnus dans l'initiative et la production d'une compétence. Les savoirs d'expérience sont mobilisés comme des ressources. Cela ne va pas sans la recherche pour la collectivité d'une certaine légitimité.

Face aux défaillances répétées de l'État en matière d'accueil, les sollicitations extérieures citoyennes et les incitations de l'État poussent la collectivité à s'en saisir. La collectivité ne le fait pas seule ou à la place de. Elle parvient à le faire dans une action complexe avec de multiples acteur·rice·s. Si des hiérarchies et des légitimités politiques institutionnelles à travers la représentation des élu·e·s politiques reconfigurent et régulent l'action publique locale auprès des personnes exilées, il existe toutefois une imbrication singulière des savoirs et pratiques dans les actions palliatives et les ajustements que la collectivité réalise face à ces lacunes juridiques.

Cette configuration dépend toutefois d'un auto-saisissement politique de la commune et d'une légitimation juridique. La collectivité cherche en effet à justifier ses actions en s'appuyant sur le cadre juridique de la décentralisation. Les potentialités du droit sont notamment garanties par les leviers de l'action sociale des communes. Ces derniers permettent de travailler à l'ajustement de nouveaux dispositifs sociaux pour les personnes exilées en difficulté.

La collectivité trouve sa légitimité dans un double processus : le droit lui permet d'être perçue comme légitime, et cette légitimité se concrétise dans le développement de cette compétence de fait. C'est parce qu'elle a cette légitimité à agir, qu'elle dispose de ce pouvoir d'agir dans la construction de la compétence. Elle est poussée par les citoyen·ne·s qui la somme d'agir. La légitimité tient, en outre, à la confiance démocratique que possède l'autorité communale et dans la possibilité qu'elle a de s'autosaisir d'un sujet dont les intérêts publics locaux sont visibles. Cette confiance démocratique est le revers de la médaille du contrôle exercé sur les élu·e·s au moment des élections locales. En outre, elle tient aussi à la préservation des principes légaux fragilisés quand l'État de droit, gage de la société démocratique, est lui-même défaillant dans le système d'accueil, et que la collectivité vient à pallier ses manquements. Il s'agit là d'une légitimation par le droit et d'une légitimation du droit lui-même pour protéger les droits fondamentaux des personnes exilées. La légitimité s'acquiert aussi comme l'indique Patrick Le

Galès « par l'action publique, les performances et plus seulement par l'élection » ; en effet « dans le jeu des recompositions entre États, marché et société civile, les pressions à la fragmentation conduisent paradoxalement en réaction à une forme de retour du politique qui s'exprime, entre autres, par des demandes d'intégration sociale et politique et de représentation adressées aux élus, aux leaders, aux maires en particulier, afin de définir des objectifs communs, des valeurs, des représentations et de structurer des interactions, d'institutionnaliser l'action collective, de rendre visible la responsabilité. »⁹⁰³. Ce retour au politique est indéniable et permet l'auto-saisissement de la compétence. Cette dernière émerge donc aussi bien de la transformation des connaissances et implications de terrain aux prises d'une multiplicité d'acteur·rice·s jusqu'à la conscientisation et à la formalisation d'un pouvoir d'agir. Cela passe en outre par un processus de reconnaissance permettant d'asseoir le saisissement de l'accueil par la collectivité.

⁹⁰³ LE GALES P., *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 2003, p. 343.

**PARTIE II : VERS LA RECONNAISSANCE D'UNE
COMPETENCE DE DROIT EN FAVEUR DE L'ACCUEIL**

Le volontarisme croissant des communes comme Villeurbanne dans l'accueil des personnes exilées marque ce virage local dans l'élaboration de politiques publiques entrepreneurantes. Les villes françaises développent des approches différentes de l'« intégration »⁹⁰⁴. À mesure des défis rencontrés et du besoin pragmatique de traiter des problèmes sociaux particuliers, la commune de Villeurbanne travaille à l'aménagement de ses pratiques et règles habituelles. L'appropriation progressive par les élu·e·s et les technicien·ne·s des enjeux de l'accueil, ainsi que l'appréhension des limites de leur champ d'action et la nécessité d'aller plus loin, les conduit à enchérir et structurer leur modalités d'intervention. Un passage s'entrouvre alors en passant de l'identification d'intérêts et de besoins locaux nouveaux en matière d'accueil, d'une pluralité de connaissances et d'actions de terrain à des catégories et logiques inscrites dans le droit. Ce dernier s'apparente à un système de « reconnaissance et de définition » d'intérêts⁹⁰⁵. Ce droit établi est à la fois l'expression d'une production de normes locales, mais aussi une réflexion générale sur l'instrumentalisation de l'ordre juridique dans la définition de nouvelles procédures, de l'organisation générale de l'activité administrative, sans laisser à l'exécutif national l'exclusivité de la définition des politiques publiques et les possibilités de changement législatif. À travers une approche compréhensive de la compétence qui s'attache aux conditions de production du droit en situation s'inspirant des « identités d'action » développées par Pierre Lascoumes⁹⁰⁶, il s'agit de regarder les structures juridiques qui modulent l'action publique, c'est-à-dire les qualifications juridiques qui sont données aux situations sociales à aborder dans les processus décisionnels ainsi que l'organisation concrète des activités en fonction des contraintes et des ressources du droit. Ainsi, au-delà de la répartition des compétences, il existe une configuration ascendante de la compétence, avec certes un respect de la légalité descendante, mais aussi un contrebalancement avec des agent·e·s et élu·e·s impliqué·e·s dans une régulation croisée. Dans cette perspective, les choix politiques sont déterminants en ce qu'ils définissent le cadre applicable et intègrent le processus de qualification dans un jeu d'acteur·rice·s pluriel·le·s. Ces dernière·e·s sont amené·e·s à "jouer" avec les règles de droit

⁹⁰⁴ SCHOLTEN P., COLLETT E. et PETROVIC M., « Inscire l'intégration des migrants au cœur des politiques ? Analyse critique d'une nouvelle tendance dans la gouvernance de l'intégration, Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance », *Rev. Int. Sci. Adm.*, vol. 83, n° 2, 2017, pp. 287-307.

⁹⁰⁵ IHERING R., *L'esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement (1852-1865)* cité par LASCOUMES P. dans « La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement », *Sociologie du travail*, n° 3, Juillet-septembre 1989, pp. 315-333.

⁹⁰⁶ LASCOUMES P. ET LE BOURHIS J.-P., « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n° 42, 1998, pp. 47-51.

pour dégager et reformaliser de nouveaux cadres, ce que Pierre Lascoumes a qualifié en reprenant les écrits de Pierre Bourdieu et Jean-Pierre Le Bourhis « de passes droit aux passes du droit »⁹⁰⁷ en ce qu'étaient ici évoquées les actions qui se produisent en dehors de l'ordre juridique prévu, ou au contraire des actions qui se réalisent dans les marges et dans les possibilités de se dégager de certaines règles dans l'ordre juridique. À cela s'ajoutent également les logiques stratégiques tenant aux agent·e·s et aux relations interpersonnelles qu'il·elle·s entretiennent et qui conduisent à faire évoluer le système d'action. Cela résulte en particulier des potentialités de la décentralisation, mais aussi de l'effet de territorialisation de l'accueil. Cette dernière conduit non seulement à déployer les dispositions législatives nationales prévues pour l'accueil sur le territoire, mais elle amène aussi les acteurs et actrices locaux·ales à se saisir autrement de ces enjeux. La commune ne s'inscrit plus uniquement comme réceptrice des politiques nationales d'accueil ou comme exécutante administrative de l'État, elle devient une actrice clé du processus de définition locale d'une compétence. Les conditions de l'élaboration de cette dernière retirent donc en partie à l'État le monopole de la définition de l'intérêt général et donne une légitimité nouvelle aux communes pour intervenir dans cette construction. L'ensemble de ce processus avec les jeux d'acteur·rice·s dans les marges de liberté ne prend finalement de sens que par référence aux ressources et méthodes légales dont la commune dispose et aux significations qu'elle leur donne.

Plusieurs facteurs permettent de comprendre ce changement de paradigme institutionnel et normatif ainsi que la porosité croissante des délimitations administratives. Les cadres décentralisateurs et le phénomène nouveau de métropolisation y participent. Indissociables de la globalisation et de l'imprégnation néolibérale dans le champ politico-administratif⁹⁰⁸, la ville déploie des actions marquées par le « *new public management* »⁹⁰⁹. Ces cadres emportent avec eux des processus de redimensionnement spatial et institutionnel⁹¹⁰ avec des liaisons nouvelles liées au niveau global, mais aussi des processus d'incorporations différenciés de personnes

⁹⁰⁷ LASCOUMES P. et LE BOURHIS J.-P. « Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre sociojuridique de l'action publique », *Droit et Société*, n° 32, 1996, pp. 51-73.

⁹⁰⁸ PINSON G., *La ville néolibérale*, PUF, 2020, 160 p.

⁹⁰⁹ BEZES P. et MUSSELIN C., « Le new public management : entre rationalisation et marchandisation ? », dans BOUSSAGUET L.; JACQUOT S.; RAVINET P. (dir.), *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques?*, coll. Presse de Sciences Po., 2015, pp. 128-151.

⁹¹⁰ GLICK SCHILLER N. et CAGLAR A., "Towards a comparative theory of locality in migrations studies: migrant incorporation and city scale", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, pp. 177-202.

exilées au niveau local⁹¹¹. De plus, le développement de réseaux de solidarité ainsi que l'arrivée et l'installation des personnes exilées conduit à regarder différemment les stratégies étudiées d'internationalisation du territoire en ce qu'elles inversent les rapports habituels de l'intérieur vers l'extérieur, les personnes exilées mettant le droit de l'action publique locale à l'épreuve de l'extranéité⁹¹². Si le territoire permet de définir le cadre des normes et notamment des compétences territoriales, ce principe de territorialité est remis en cause et interroge quant à la diversité des acteurs et actrices intervenant·e·s dans la construction de nouveaux espaces par-delà les frontières souveraines de l'État et ses manifestations les plus profondes. Autrement dit, il s'agit aussi de questionner la place occupée par les communes dans les politiques migratoires et la manière dont elles tentent de dépasser la « pensée d'État »⁹¹³ en développant d'autres cadres cognitifs plus inclusifs.

Ainsi, la reconnaissance de l'action publique locale en faveur de l'accueil se traduit par une nouvelle architecture organisationnelle concentrée au sein de la commune et se jouant des frontières administratives classiques. Cette reconnaissance se manifeste matériellement par l'élaboration de nouvelles procédures et de nouveaux moyens structurant et consolidant l'action publique locale dans une perspective évolutive des cadres d'action (CHAPITRE 1). Tout en intégrant ces nouvelles prérogatives, la Ville revendique sa légitimité à agir dans un système multiscalair (CHAPITRE 2).

⁹¹¹ Il s'agit notamment de tous les liens de communautés ethniques transnationales qui se développent d'un État à un autre et des réseaux qui s'établissent dans un ordre transverse entre le global et le local.

⁹¹² CHAMBON M., « L'espace et le territoire : le droit public à l'épreuve de l'extranéité », *Civitas Europa*, n° 35, 2015/2, pp. 95-121.

⁹¹³ SAYAD A., « Immigration et "pensée d'État" », *Actes recherches en sciences sociales*, n° 129, vol. 1, 1999, pp. 5-14.

CHAPITRE 1 : La reconnaissance interne de la compétence communale en faveur de l'accueil comme défi incontournable à saisir

Après avoir exposé comment la collectivité se retrouvant à exercer une compétence de fait en réaction aux sollicitations au sein de cadres d'intervention dominés par l'urgence quotidienne, il participe à la mise en œuvre concrète des droits élémentaires dans le quotidien des individus exilés. La multiplication de ces actions municipales depuis le début des années 2000 et son accentuation avec la « crise de l'accueil »⁹¹⁴ ont été déterminantes dans l'évolution des réflexions concernant le cadre de l'action publique locale en faveur de l'accueil des personnes exilées. L'impact de la période dite de « crise » a notamment servi de déclic dans la volonté de changer les configurations. Jusque-là, les pratiques de l'accueil des personnes exilées étaient diffuses dans les différents services publics locaux sans qu'existe une réelle coordination, ni même un portage politique transversal. La question de l'accueil est pourtant évoquée à plusieurs reprises par les élu·e·s en focalisant sur le champ des politiques culturelles : une dynamique associative autour de la présence de nombreuses associations communautaires, la promotion de la diversité et de l'interculturalité, le travail des mémoires locales⁹¹⁵ et de la construction historique de la Ville par les migrations. Plusieurs facteurs montrent néanmoins que la culture de l'accueil est plus large. Elle est entretenue en interne de la commune dans les services portés par plusieurs fonctionnaires locaux·ales. Son affichage politique est resté néanmoins mesuré.

Pour aborder la compétence locale à ce niveau, il convient de déplacer le curseur des canons juridiques classiques pour appréhender les nouvelles modalités d'agir. Nécessitant de sortir des logiques de cloisonnement et de limites administratives, cette compétence se construit à travers des domaines matériels transversaux nécessitant de nouveaux cadres d'action. C'est, en effet, au plus près du terrain et des réalités des personnes concernées que les actions sont le mieux

⁹¹⁴ AKOKA K., CARLIER M. et DE COUSSEMAKER S., « Ce n'est pas une crise des migrants mais une crise des politiques d'hospitalité », *Revue projet*, n° 5, 2017, pp. 77-83.

⁹¹⁵ L'instauration d'un centre municipal mémoire et société prête une attention particulière aux mémoires locales liées à l'histoire populaire du territoire.

opérationnalisées. D'ailleurs, la prise en compte de la transversalité attenante à la question de l'accueil est déterminante. Elle traverse, en effet, différentes politiques publiques : le logement, l'action sociale, la santé publique, la culture, etc. Elle n'est pas sans lien non plus avec le travail des enjeux pratiques de cohérence et de crédibilité dans la mise en œuvre des politiques publiques locales menées par une pluralité d'acteurs et d'actrices. Mais elle est aussi associée au phénomène global de la migration qui explose les schémas habituels de distribution des responsabilités. Dès lors, la nécessité de gagner en articulation pour traiter des problèmes transversaux en fonction du contexte local amène par conséquent à sortir de la mécanique législative verticale, pour observer la structuration et la définition d'une compétence au niveau local. Ainsi, au-delà de la dimension instrumentale de l'action publique locale, la nature des enjeux transversaux évoqués provoque un mécanisme intégral de reformulation car, ainsi que le souligne Patrice Duran, « de tels problèmes ne peuvent même plus être définis centralement, dans la mesure où ils ne peuvent être pensés qu'au plus près du terrain qui définit leur réalité toujours spécifique. On comprend pourquoi l'analyse s'est progressivement orientée selon une logique *bottom up* vers la mise en évidence des réseaux ou de systèmes d'action concrets qui se constituent autour des activités de gouvernement dans la mesure où ce sont eux qui vont conditionner le contenu réel des problèmes à traiter »⁹¹⁶. L'analyse de ce processus permet d'explorer la notion fonctionnelle de compétence indépendamment de sa lecture classique formaliste, car celle-ci n'est pas consacrée par la loi. L'identification ne s'éloigne pas pour autant du cadre juridique de la décentralisation. Ainsi, à travers la progression des pratiques locales d'accueil et la matérialisation d'une compétence de fait dans l'accueil des personnes exilées, la commune contribue dans le même temps aux modifications structurelles des échelles institutionnelles posant la question de la réalité d'une compétence de droit.

La structuration de cette compétence au niveau local s'accomplit tout d'abord par la transformation des modalités d'organisation de l'administration publique locale en interne (Section 1) qui provoque par la suite des changements dans les modalités d'agir à travers l'instauration de nouvelles formes de gouvernance locale face à la diversification des acteurs et

⁹¹⁶ DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris, 2010, p. 49.

actrices (Section 2). Enfin, la Ville développe de nouveaux instruments permettant de répondre aux actuels enjeux de solidarité (Section 3).

SECTION 1 : LA TRANSFORMATION DES MODALITES D'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE

De nombreux services publics locaux sont d'ores et déjà identifiés comme étant engagés dans l'accueil. Plusieurs actions dans différents domaines d'intervention prennent en effet en compte le parcours des personnes exilées comme en témoigne cette cartographie réalisée en collaboration avec une graphiste dans le cadre de la mission « Accueillir à Villeurbanne ».

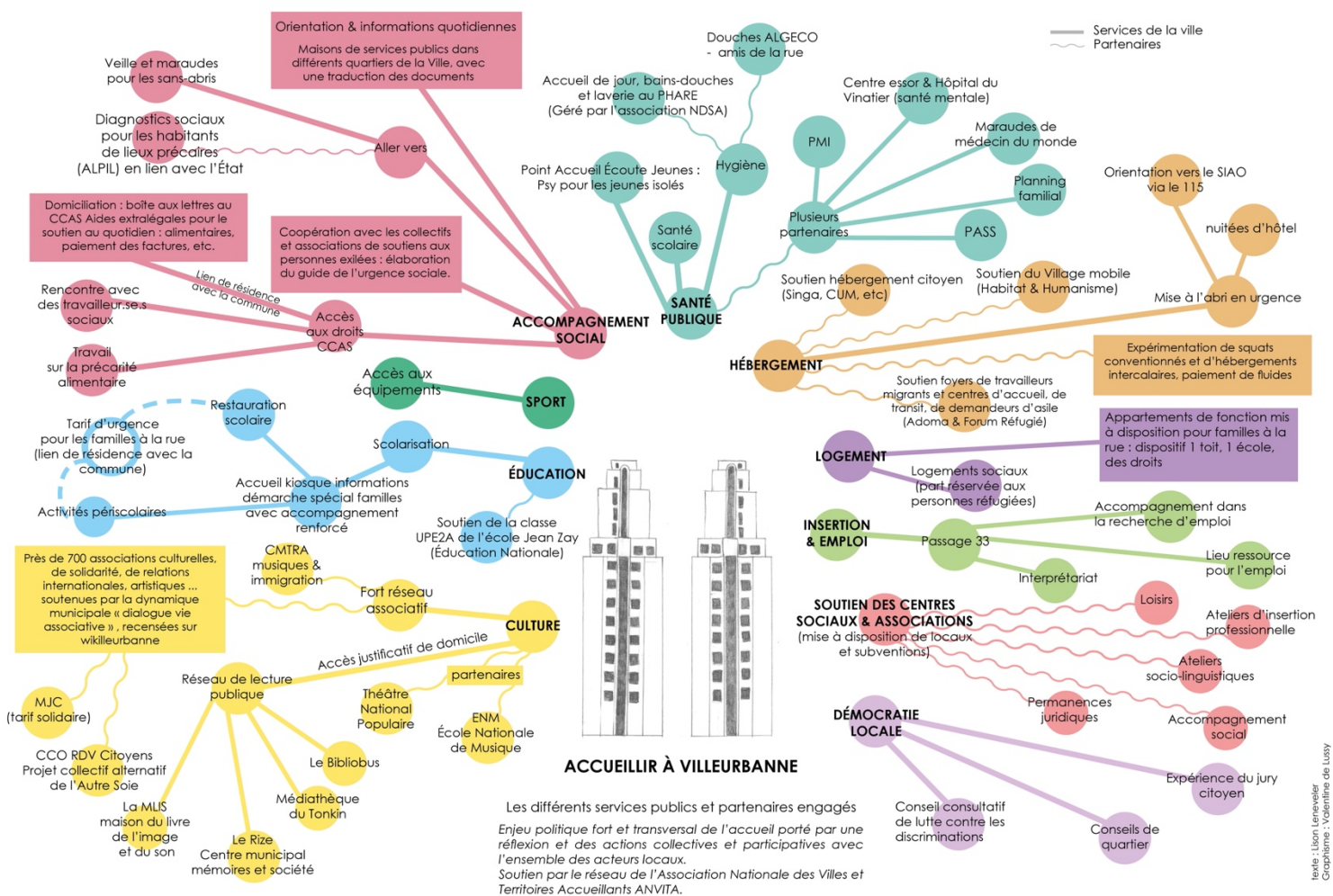


Figure 1 : cartographie des domaines d'intervention des services publics locaux engagés dans l'accueil

Pour autant lors de l'enquête exploratoire, les fonctionnaires locaux·ales témoignent chacun·e à leur niveau d'une pratique ou d'une manière d'appréhender l'accueil au sein de leur service sans qu'existe une réelle coordination.

Pour répondre aux nécessités de structuration autour de l'accueil, les démarches d'innovation dans la collectivité territoriale se concrétisent par des changements de méthode et d'instruments dans le fonctionnement de l'administration publique locale. En tentant d'échapper au cadre administratif parfois trop contraignant, la collectivité déploie des outils développant d'autres atouts qui s'inscrivent dans l'organisation interne de la collectivité et contribuent à la matérialisation de la compétence. Ces démarches ne partent généralement pas de nulle part, elles s'appuient sur les fonctionnaires locaux·ales déjà engagé·e·s appuyé·e·s par des élu·e·s (A). Elles s'organisent autour d'un nouvel enjeu qu'est celui de la transversalité de l'accueil (B) et se traduisent *in fine* par la mise en administration d'une mission (C).

A- L'appui d'un engagement politique et pratique préalable de la collectivité avec ses élus et ses technicien·ne·s

Plusieurs témoignages de fonctionnaires locaux·ales manifestent de l'accueil du public exilé.

A la médiathèque « on est un lieu public, gratuit où tout le monde peut emprunter, mais il existe des frontières d'ordre différents qui empêchent parfois un égal usage : la langue, les postures d'accueil des agent·e·s, les problèmes de papiers lors des abonnements, etc. On s'adapte ponctuellement au cas par cas et on tente de lever ces barrières (...) »⁹¹⁷.

⁹¹⁷ Entretien avec la directrice du service d'une des médiathèques villeurbannaises.

A l'école, précise le directeur des services en charge de l'éducation « les agents sont parfois en dehors de leurs compétences habituelles (...) elles permettent aux enfants en situation de grande précarité de prendre des douches par exemple. »⁹¹⁸.

Au point Accueil Écoutes jeunes, la directrice de la santé publique explique « c'est un lieu où les psychologues municipales rencontrent de plus en plus de personnes jeunes précaires en situation de migration pour lesquelles nous faisons le lien avec les autres services et acteurs pour prendre en charge les personnes »⁹¹⁹.

Au service accueil de l'Hôtel de Ville, une guichetière signale : « il nous arrive d'orienter des publics nouvellement arrivés avec des difficultés dans l'identification des problèmes pour des raisons de compréhension et de langue »⁹²⁰.

Au-delà de la gestion et des interventions du service public, les fonctionnaires locaux·ales jouent un rôle clé dans l'impulsion et la structuration de l'action publique locale. Dans ce sens, il·elle·s sont particulièrement réceptif·ve·s aux sollicitations des élu·e·s. La proximité et les liens d'interconnaissance entretenus avec les élu·e·s les associent comme des (co) « producteurs de politiques »⁹²¹. Considéré·e·s comme « des cadres de terrain »⁹²², il·elle·s accompagnent et coconstruisent les projets de la Ville au plus proches des habitant·e·s. Il·elle·s sont présent·e·s dans les temps fort de consultation citoyenne pour échanger⁹²³, se rendent sur place pour la mise

⁹¹⁸ Extrait d'une rencontre entre directeurs de service et l'IFRI, Villeurbanne, 2019.

⁹¹⁹ Entretien avec la directrice de la santé publique, 2017.

⁹²⁰ Extrait d'une réunion du personnel social de la mairie, 2019 ; étaient présent·e·s un instructeur d'inscription scolaire, une agente d'accueil du CCAS, la directrice du service d'accueil du CCAS, une agente d'accueil de bibliothèque, la directrice adjointe de la solidarité, le général adjoint de la vie et de l'animation sociale, le directeur général des services.

⁹²¹ BILAND E., *La fonction publique territoriale*, La découverte, 2019, p. 58.

⁹²² BILAND E., *op. cit.*, p. 85.

⁹²³ Il·elle·s sont présent·e·s durant les différentes étapes du jury citoyen. V. plus loin dans la thèse : « l'instrument participatif pour concourir à l'approfondissement de l'action publique locale », p. 217 et suiv.

en œuvre des projets ou sont encore les interlocuteur·trice·s direct·e·s quand il s'agit de résoudre des conflits avec certain·e·s administré·e·s⁹²⁴.

L'attention des services est portée par une vision commune basée sur des principes universalistes promouvant l'égalité de traitement. Cette vision communément partagée renvoie au modèle républicain français. Si cette base commune est aveugle à l'origine ethnique n'ayant aucune valeur juridique, la ville adopte, quant à elle, une approche différente cultivée depuis dix ans par une mission institutionnalisée qui pose la « question de la discrimination ethnique »⁹²⁵ à travers la diffusion et l'ancrage d'une véritable stratégie locale. Cette assise-là n'est pas sans lien avec la question de l'accueil que connaît la Ville. Comme d'autres l'ont observé par ailleurs, les villes en France se sont d'ores et déjà investies dans la conduite de politiques d'immigration, en particulier les politiques d'intégration. Comme l'explique Marie-Christine Cerrato-Debenedetti dans sa thèse, Villeurbanne a, de son côté, établi une première structuration municipale autour de la lutte contre les discriminations avec toutefois des positionnements politiques hésitants et un manque de moyens. Cette politique a néanmoins permis d'estimer la réalité des discriminations ethno-raciales. Elle a conduit à les faire reconnaître publiquement grâce à l'assemblage de circonstances particulières réunies dans l'action publique locale : l'engagement déterminé d'une adjointe au maire et du maire de la commune en dépit du déni et des délégitimations tenaces de ces discriminations à l'échelle nationale et locale, la mission de lutte contre les discriminations rattachée au directeur général des services comme espace de légitimation, ainsi qu'un certain nombre d'instruments mis en œuvre tels que la commission de lutte contre les discriminations ethniques, ainsi que la mise en place du réseau de vigilance et de lutte contre les discriminations et l'observatoire des discriminations. Cet engagement politique et sa traduction en action s'avèrent toutefois fragiles dans la mesure où cette mission tient à la détermination et aux implications des personnes se sentant concernées. Certaines élues et fonctionnaires évoquent d'ailleurs ce souci commun de vigilance en utilisant notamment le terme d'« universalisme proportionné »⁹²⁶ afin de prendre

⁹²⁴ Par exemple, dans les situations difficiles de squats ou de bidonvilles, le directeur général adjoint de la vie et de l'animation sociale se rend sur place pour discuter avec les différent·e·s protagonistes et trouver des solutions.

⁹²⁵ CERRATO-DEBENEDETTI M-C, *La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France. De l'annonce à l'esquive (1998-2016)*, PUR, 2018, 255 p.

⁹²⁶ Propos recueillis lors d'une présentation des adjointes de l'action sociale portée par la Ville autour des personnes exilées, rencontre avec l'IFRI, 2019.

en considération les spécificités des publics exilés en difficulté dans l'accès aux services. Il·elle·s contribuent à tenter de lever au mieux les freins de l'égalité réelle des individus, à contre-courant du modèle dominant d'intégration.

Par ailleurs, la mobilisation de la commune tient aussi à l'appartenance politique des élu·e·s de gauche qui ont une appétence particulière à l'inclusion des personnes exilées. Le changement d'équipe municipale en 2014 marque une nouvelle dynamique politique avec des sensibilités plus proches du terrain sur ces thématiques. Plusieurs élues pour la première fois adjointes sont issues de la société civile et engagées dans le milieu associatif ainsi que dans des structures particulières qui s'intéressent de près ou de loin aux personnes exilées. L'une d'elle est adjointe et porte la délégation « lutte contre les discriminations », ce qui lui donne une assise et lui permet d'avoir quelques ressources institutionnelles même si celles-ci restent précaires. Les fonctionnaires sont aussi empreints de leurs expériences portées par les politiques de la ville ou des politiques sociales au sein desquelles la question migratoire apparaît à travers des politiques d'« intégration des immigrés » dont les modalités oscillent entre la valorisation du tissu communautaire comme moyen de retrouver du lien social et les perspectives de mixité sociale pour transformer socialement le territoire. Si les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, et de programmation pour la Ville et la Cohésion Urbaine ont par ailleurs réaffirmé la compétence des intercommunalités en matière de politique de la ville et positionné la Métropole de Lyon en chef de file, la Ville agit en articulation avec ses compétences pour coconstruire cette politique et participer activement à sa mise en application⁹²⁷. Des points de vigilance particuliers sont affirmés à l'égard des habitant·e·s issu·e·s de l'immigration : la reconnaissance de l'histoire postcoloniale, une meilleure connaissance des discriminations et un plan d'actions pour agir dessus, le renforcement par ailleurs de l'égalité d'accès aux droits sociaux des habitant·e·s des quartiers prioritaires.

Une attention particulière est portée aux dynamiques associatives qui participent de la valorisation de leur diversité. Nombreuses sont les associations communautaires

⁹²⁷ Contrat de Ville, Métropole de Lyon, Convention locale villeurbanaise, 2015-2020.

subventionnées⁹²⁸ ou encore les centres sociaux soutenus qui jouent un rôle clé dans les services à la population (gestion de crèches, cours d’alphabétisation, aide à la recherche d’emploi, etc.). Des dialogues villes-associations sont mensuellement mis en place par la Ville pour évoquer des thématiques communes.

Une approche mixte est dès lors appréhendée pour faire face à l’ensemble des enjeux auxquels les personnes exilées ou issues de l’immigration sont confrontées.

B- La transversalité de l’accueil comme enjeu nouveau pour l’administration publique locale

La transversalité de l’enjeu que constitue l’accueil questionne l’organisation verticale et sectorisée de l’administration locale. Elle induit par voie de conséquence un ensemble de questionnements pratiques relatifs aux échelles institutionnelles et à l’agencement des compétences mobilisées autour de cet enjeu. Cette transversalité engage également une réflexion sur le contenu d’une intervention intersectorielle coordonnée répondant à une approche globale pour les personnes exilées aux besoins sociaux complexes. Les acteurs et actrices n’ont pas forcément la même approche, les mêmes cadres temporels, les mêmes moyens humains et matériels. Le manque de coordination et de liens entre eux aboutit parfois à des prises en considération parcellaires, voire à des actions contradictoires⁹²⁹.

Pourtant, lorsque le choix de l’accueil devient un enjeu central de la politique municipale dans le souhait d’en faire le cœur d’un projet urbain, cela induit nécessairement une nouvelle approche des politiques locales pour fédérer les acteurs et actrices à l’échelle de la proximité, c’est-à-dire de déployer une vision plus globale de l’accueil qui est intégrée à l’ensemble des actions municipales en dépassant l’organisation sectorielle de l’administration publique locale.

⁹²⁸ Dans les procès-verbaux de la commune la question de l’accueil revient avec de nombreuses occurrences pour des demandes de subvention.

⁹²⁹ L’exemple cité plus haut dans la thèse à propos du manque de communication entre les services de la sécurité et de la solidarité pour des personnes habitant en squat a pu donner lieu à des situations de répression alors qu’une démarche de prise en charge sociale aurait pu être entamée. V. supra dans la thèse : 2 - « la gestion municipale controversée de l’espace public », p. 127 et suiv.

Toutes les politiques municipales font alors l'objet d'une réflexion ciblée sur les modalités opérationnelles de l'accueil.

La transversalité constitue donc non seulement un enjeu face au renouvellement des besoins sociaux complexes pour ces publics exilés qui croisent une pluralité de domaines sociaux, mais aussi un défi de faire travailler ensemble les différents secteurs pour dépasser les cloisonnements. Il s'agit en outre, de rendre compte de l'accumulation des politiques locales allant dans le sens de l'accueil en articulant leur réciprocité. Au-delà des périmètres de l'accès aux droits qui peuvent varier en fonction des secteurs et des dispositifs d'aide, la mise en place d'un dispositif transversal au niveau local demande une articulation entre les territoires institutionnels et ceux considérés comme pertinents. Il s'agit là d'un élément central en matière de fonctionnement municipal. En revisitant l'organisation de plusieurs politiques publiques locales appréhendées en termes de transversalité, l'accueil se redéfinit à travers de nouvelles catégories d'intervention municipale, elles ne sont plus spécifiquement délimitées à l'action sociale ou d'autres actions spécifiques, mais à l'organisation d'une coopération entre elles. Ces mutations de l'action publique locale ne se font pas sans difficultés tant la compartimentation politique et administrative est devenue un frein.

Précédemment, l'observation s'est focalisée sur les conditions pour lesquelles la commune en raison de sa position de proximité est fortement sollicitée et agit très souvent en réaction. Les adaptations sont chroniques et bricolées dans l'urgence au sein des services municipaux. Les volontés politiques et les manques de moyens varient. Si la culture et les pratiques de l'accueil existent, elles sont nombreuses et diffuses et se diluent surtout dans un bricolage institutionnalisé⁹³⁰, la prise en compte de cet enjeu de l'accueil conduit à modifier en profondeur les catégories administratives de l'action publique locale. L'approche transversale permet non seulement d'anticiper, puis d'asseoir les réponses aux problématiques sociales des personnes exilées, mais aussi de pouvoir corriger et prévenir en agissant sur certains facteurs à l'origine des situations, même si, comme cela a été constaté précédemment, la variabilité des situations

⁹³⁰Expression empruntée à GARRAUD P., *Le chômage et l'action publique. Le bricolage institutionnalisé*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2000. Cela fait référence à la mise en œuvre d'une politique effectuée par une diversité d'acteurs et actrices. Les dispositifs sont pluriels et parfois imbriqués les uns aux autres. Dans l'ensemble, ces modes de régulation sont « bricolés » et supportés par l'État.

administratives des personnes exilées empêche parfois de réaliser des actions approfondies. Il s'agit alors de dépasser les logiques curatives exercées souvent dans l'urgence et d'éviter d'aggraver les situations de vulnérabilité de personnes exilées préalablement fragilisées. Il est par exemple choisi d'imaginer de nouvelles façons de faire en empêchant par exemple des situations de campement et de bidonville, en adaptant au mieux l'accueil dans les différents guichets de la ville, et en permettant de lutter contre les exclusions de façon générale.

Le défi de la transversalité engendre donc de repenser les dispositions institutionnelles de la commune. Elle implique par voie de conséquence des répercussions sur le fonctionnement de l'administration publique territoriale, et interroge plus loin la frontière des emplois publics locaux. L'organisation administrative « en mission » est choisie comme correspondant à une pluralité d'intérêts liés à l'enjeu de transversalité.

C- La mise en administration d'une mission entre « nouveau management territorial »⁹³¹ et pragmatisme

L'outil « mission » revêt en réalité plusieurs fonctions, à la fois politique, de conception, et de souplesse administrative.

1- La fonction créatrice de la mission.

a. La présentation de la mission

Le développement de l'outil « mission » répond tout d'abord à un souhait de réflexion et de conception autour d'une problématique appréhendée comme nouvelle dans l'ambition d'impliquer du changement. Ainsi, dans le contexte post-Calais, la délocalisation des personnes exilées dans les centres d'accueil et d'orientation fait réémerger la question migratoire dans

⁹³¹ DUPUIS J., « Le cadre dirigeant public, entre logique de gestion et logique managériale. Les cadres dirigeants territoriaux au cœur du nouveau management territorial », *Revue française de Gestion*, vol. 251, n° 6, 2015, pp. 149-164.

l'arène locale villeurbannaise. Le maire évoque « *un déclic politique* » au moment de l'évacuation de la « jungle » de Calais ; « *Cazeneuve a demandé à chacun d'assurer une part. Cazeneuve, c'est un "ministre ami" avec la même sensibilité politique commune et je pense que ça a compté dans l'empressement, en tout cas de répondre positivement ; Ça n'a pas été le cas ailleurs, comme à Lyon.* ». Cet évènement constitue au demeurant l'élément déclencheur d'un positionnement politique en faveur de l'accueil et d'une réflexion approfondie pour penser les enjeux nouveaux de celui-ci. Le maire continue ainsi : « *Ce qui a d'ailleurs contribué à la « Mission accueil », que l'accueil du CAO ne soit pas un seul coup et de continuer à travailler plus largement (...)* ». Si un terreau fertile de liens et d'initiatives montre que le territoire est engagé à cet égard et que la Ville se retrouve également, par le fait, sensibilisée à cette thématique, le manque de synergie reste manifeste.

La « mission accueil » a donc été initiée par le maire en mars 2017. Elle répond à deux principaux vœux politiques qu'il écrit dans sa lettre de mission⁹³². D'une part, en prenant position en faveur de l'accueil des personnes exilées⁹³³, le maire estime que la Ville a un rôle à jouer dans un contexte local particulier, à la fois zone urbaine attrayante et territoire singulièrement exposé aux transits et habitats précaires. D'autre part, il affirme sa volonté d'agir sur ce sujet par la participation, et considère qu'« *il est essentiel d'associer les habitant·e·s et la société civile* »⁹³⁴, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un territoire fertile d'initiatives et d'acteurs et actrices d'intérêts différents et parfois contradictoires. À travers sa lettre de mission, il pose finalement trois questions principales auxquelles la mission doit répondre :

- « - Sur quoi se fonde la tradition d'accueil de Villeurbanne ? Sur son passé industriel et ouvrier ? Sur l'engagement des différentes équipes ? Sur le tissu associatif et syndical ? Sur un esprit de solidarité et de tolérance qui s'est construit au fil du temps dans le

⁹³² Voir infra : Annexe 4 - Lettre de mission de Jean-Paul Bret, mars 2017.

⁹³³ BRET J.-P., « Migrants : "La polémique engagée par Laurent Wauquiez est affligeante" », *Le Monde*, 20-21 septembre 2016.

⁹³⁴ Voir infra : Annexe 4 - Lettre de mission de Jean-Paul Bret, mars 2017.

respect des origines et des pratiques ? S'appuie-t-elle sur des faits transmis de bouche à oreille ou des marques dans la ville (comme la rue des bienvenus) ?

- Cette tradition d'accueil est-elle une réalité aujourd'hui ? Comment s'exprime-t-elle ? Par qui et dans quelles circonstances ? En quoi le maire et l'équipe municipale contribuent-ils à la faire vivre ?
- Quelles formes pourraient prendre cet accueil à l'avenir ? Par quels dispositifs ? Au cours de quels événements ? Et dans quels espaces de la vie quotidienne ? »⁹³⁵

Portée par une personne extérieure, proche du maire, cette mission extra-municipale sur deux ans, donc de courte durée amène à se poser la question de sa place dans la stratégie politique en vue des prochaines élections municipales prévues en mars 2020. Si le maire en exercice n'a, à ce moment-là, pas pris sa décision pour les élections futures, une alliance se réalise. Une relation de confiance s'était déjà nouée entre les deux personnes pour avoir travaillé ensemble sur des projets sociaux, comme le précise le maire « *Il y a eu aussi avec [l'office HLM] que je présidais, une approche sociale que je connaissais, comme d'autres associations, ils s'étaient confrontés à la logique de l'accueil, et de l'hébergement notamment (...). Avec [cet office HLM] et son directeur, Ils avaient travaillé à l'accueil de foyers avec Forum réfugiés. C'était un évènement qui a permis le déclenchement d'une action commune de la Ville avec ce partenaire. Il y avait aussi d'autres projets comme la mise à disposition de lieux appartenant à l'Éducation nationale.* »⁹³⁶.

Le maire indique de plus : « C'était pour moi pas mal de singulariser cette mission avec quelqu'un d'extérieur (à moitié car j'étais président de l'office HLM⁹³⁷ et lui en était le directeur), elle a eu aussi de l'intérêt pour lui d'animer une mission comme ça. D'ailleurs, la

⁹³⁵ Voir infra : Annexe 4 - Lettre de mission de Jean-Paul Bret, mars 2017

⁹³⁶ Entretien avec le maire, mars 2021.

⁹³⁷ Le principal bailleur social de la Ville de Villeurbanne.

suite l'a montré »⁹³⁸. La recherche d'une nouvelle approche est prise en considération dans la nomination de ce chargé de mission : « Cette personne avait une capacité et une envie de faire avec des idées originales qu'on n'aurait peut-être pas retrouvées si cela avait été une mission ville, c'est souvent le principe d'une lettre de mission (...) ça donne aussi une symbolique »⁹³⁹.

De l'extérieur, certaines craintes sont formulées à l'égard d'une mission appréhendée au départ comme principalement politique. Dans le même sens, n'ayant pas été toute de suite intégré·e·s dans le processus originel, certain·e·s élu·e·s sont également méfiant·e·s à ce que cette mission soit vectrice d'une simple légitimation politique de ce que la Ville entreprend, qu'elle soit prise comme un « *one shot* »⁹⁴⁰ sans que soient établies de véritables perspectives pérennes. Le portage politique s'avère d'ailleurs difficile tant cette mission est conduite par le cabinet du maire et le maire lui-même. Des fragilités politico-institutionnelles sont ainsi révélées. Si l'enjeu de l'accueil touche à différents domaines transversaux et indique que toutes les délégations politiques puissent se sentir concernées, l'équipe d'élu·e·s municipaux·ales n'a pas complètement réussi à être impliquée. Elle a été informée de son évolution au gré des conseils de municipalité des adjoint·e·s. Certain·e·s à titre personnel se sont plus engagé·e·s que d'autres car plus proches du responsable de la mission. La question de la temporalité s'est en outre posée. Certain·e·s élu·e·s évoquent « *une mission qui arrive tardivement dans le mandat* »⁹⁴¹. Le maire estime quant à lui que « *Cette mission s'est déroulée à mi-mandat. Globalement les élus n'ont pas eu de réticences là-dessus ou des remarques qui ont été faites. (...) Dans l'instance qu'est le conseil de municipalité : il n'y a pas eu de voix dissonantes, il y a pu avoir pour certains d'entre eux un côté dubitatif, mais c'était plutôt lié au fait que ça soit une personne extérieure qui présidait la mission. (...)* »⁹⁴². Les enjeux électoraux ne sont pas absents du contexte environnant la mission, même si cette dernière n'est pas engagée comme telle, ainsi précise le maire : « *Ce n'était pas un enjeu électoral si ce n'est que ça mettait une personne en avant. Cela n'a jamais conduit publiquement à ce qu'il y ait des doutes politiques sur la nécessité qu'il y ait la mission accueil. On n'a pas non plus tourné le dos à d'autres*

⁹³⁸ Il évoque le fait que cette personne est devenue Maire de la Ville, mais surtout qu'il a su mobiliser des personnes qui s'étaient investies dans cette mission pour faire équipe aux élections municipales.

⁹³⁹ Entretien avec le maire, mars 2021.

⁹⁴⁰ Entretien avec l'élu adjoint en charge de la jeunesse, juin 2017.

⁹⁴¹ Entretien avec l'élu adjoint en charge de l'Éducation, février 2021.

⁹⁴² Entretien avec le maire, *op. cit.*

politiques. Il y a eu plutôt une accumulation de politiques et d'actes qui étaient posés depuis de nombreuses années. Ce n'est pas un changement de cap. C'était considéré comme un approfondissement. (...)»⁹⁴³.

La mission apparaît comme l'unité administrative capable d'innover en portant une action transversale dans une approche ascendante au plus près du territoire dont le maire est le pivot avec l'appui des autres acteurs et actrices locaux. Elle permet d'engager une conception décentralisée de l'accueil en adoptant une méthodologie spécifique. Elle possède une dimension de « laboratoire » de l'action publique rappelant les prémices des politiques de la ville qui avaient permis la création de nouveaux dispositifs d'action publique s'exerçant sur des territoires spécifiques⁹⁴⁴. Elle se place à la fois sur le terrain des idées mais aussi des intentions très concrètes. Elle doit dans ce chantier de fond, développer une nouvelle stratégie de mobilisation reposant sur les forces et ressources internes de la commune pour travailler l'enjeu de transversalité évoqué.

Évitant alors de souscrire aux logiques entrepreneuriales de la consultance qui sont de plus en plus mobilisées par ailleurs dans les collectivités⁹⁴⁵, ici, le compromis porte sur une mission intégrée à la Ville et appuyée en son sein par de la recherche publique à travers le dispositif CIFRE⁹⁴⁶. La constitution d'un espace commun entre savoir et pouvoir dans l'action publique renforce la capacité des acteurs et actrices institutionnels à légitimer leurs choix. « L'expertise de service universitaire »⁹⁴⁷ amène à « proposer des méthodes de coopération rigoureuses »⁹⁴⁸. Elle n'est pas dans un processus ascendant mais bien intégrée dans un cadre empirique interactif et évolutif. Cette nécessité de mise « en marge des circuits

⁹⁴³ Entretien avec le maire, *op. cit.*

⁹⁴⁴ DUBEDOUT H., *Ensemble refaire la Ville*, La documentation française, 2004, 122 p.

⁹⁴⁵ La gazette des communes, « les consultants, acteurs incontournables des politiques publiques », V. plus loin : <https://www.lagazettedescommunes.com/498018/les-consultants-acteurs-incontournables-des-politiques-publiques/> (consulté le 22 septembre 2022) ; ABIKER D., *Les consultants dans les collectivités territoriales*, LGDJ, 1996, 125 p.

⁹⁴⁶ Site de l'ANRT à propos du dispositif CIFRE <https://www.anrt.asso.fr/fr/le-dispositif-cifre-7844> (consulté le 22 septembre 2022).

⁹⁴⁷ GIRAUD O. et WARIN P., « Avant-propos. L'expertise dans les domaines d'action publique du sanitaire et du social : de crise en crise », *Revue Française des Affaires Sociales*, 2020, n° 4, pp. 7-33.

⁹⁴⁸ *Ibid.*

hiérarchiques »⁹⁴⁹ est, de plus, prégnante dans la mise en administration de la mission puisqu'elle correspond au souhait de faire différemment avec une temporalité courte d'impulsion et d'action. La fabrique du contenu de la mission découle, par voie de conséquence, d'interactions construites autour des normes et pratiques de l'administration publique locale et celles de la recherche publique. D'ailleurs, au sein de la collectivité territoriale, plusieurs agents du personnel possèdent un profil scientifique avec des compétences particulières sur les méthodes de recherches issues des sciences humaines et sociales. C'est le cas notamment à l'observation sociale autour des politiques de la ville occupée par une personne passée par une formation universitaire. Il en va de même pour certains postes occupés par les doctorant·e·s CIFRE dans plusieurs services ou encore les postes de chargées de mission qui sont aussi occupées par des agent·e·s de profil universitaire. De la même manière, il existe de nouvelles collaborations portées sur l'expérimentation, la co-construction dans la mise en œuvre de dispositifs avec les usagèr·e·s jusqu'au développement de méthodes comme le « design-thinking » dans les services publics. Cet ensemble de nouvelles configurations participe à la définition des problèmes sociaux dans leur complexité « afin qu'ils puissent être établis et éprouvés en termes d'opérations concrètes »⁹⁵⁰.

C'est aussi la raison pour laquelle les éléments de définition autour de la « mission accueil » même restent initialement flous. La mission doit par suite structurer et consolider le propos autour de l'accueil comme le souligne le maire : « *Quand on fait les choses, on n'a pas forcément une connaissance approfondie du problème avec les détails à travers les différents parcours et procédures. Pour moi c'était donc une définition assez large, et c'était à la mission accueil de formuler des propositions dans ce cadre-là sans exclusions à priori, mais quand même, ce qui est essentiel c'est que la mission accueil formule des propositions innovantes (avec une prudence sur ce mot à la mode) pratiques et concrètes, ce n'était pas seulement de faire une réflexion sur ce qu'est l'accueil, mais vous étiez là aussi pour se poser ces questions-là, vous étiez une composante de cela, c'est intéressant, ça amenait ce rapport savant dans la mission. C'est d'ailleurs quelque chose d'important pour moi, ça me caractérise dans ma formation, dans ma façon d'aborder les choses, ça s'est vu pour différents problèmes, peut-être*

⁹⁴⁹ CHEVALLIER J., *Science administrative*, PUF, 2019, p. 410.

⁹⁵⁰ GIRAUD O. et WARIN P., « Avant-propos. L'expertise dans les domaines d'action publique du sanitaire et du social : de crise en crise », *Revue Française d'Affaires Sociales*, 2020, n° 4, pp. 7-33.

parce que je suis universitaire, j'aime la connaissance, même le Rize, le fait d'associer des gens qui sont des chercheurs en situation de doctorat, je trouve que c'est une dimension importante, elle amène à s'interroger, à donner accès aux littératures, aux recherches. Mais, c'est posé globalement. (...) on ne posait pas une question sur l'accueil que du point de vue intellectuel. »⁹⁵¹.

b. La légitimation par le droit

A cet égard, l'approche par le droit –avec l'accompagnement d'une juriste de formation - séduit la collectivité. Le droit est en effet perçu comme un outil légitime⁹⁵², vecteur de sens et de représentations devenant autant de raisons de justifications pour l'action entreprise. Dans le discours politique, la « figure archétypale du réfugié »⁹⁵³ revient à plusieurs reprises comme un moyen pour le politique de s'appuyer sur le droit international et européen et d'exprimer « leur devoir républicain d'accueil et de protection »⁹⁵⁴ afin de mettre tout en œuvre pour assurer le minimum de droit aux personnes nouvellement arrivées. De plus, dans la volonté de s'émanciper du cadre de leurs compétences habituelles, la collectivité exprime également son souhait d'agir concrètement et de créer du « *droit positif* »⁹⁵⁵ comme la base d'intervention d'un nouveau « socialisme municipal » dans la continuité de l'histoire sociale de Villeurbanne afin de traiter les questions qui concernent désormais les personnes exilées⁹⁵⁶. Au-delà du processus de légitimation, la lecture par le droit permet d'explorer des potentialités d'action pour la collectivité. La feuille de route proposée par le responsable de mission se focalise alors très vite sur une entrée par le droit : « *la protection des droits humains permet d'ouvrir l'espace public à la discussion, ce qui va donc au-delà « d'une bonne conscience humanitaire » ou d'« une culpabilité ponctuelle ; L'accueil est pensé comme permettant le déclenchement de l'accès aux droits. »*⁹⁵⁷. Le droit devient un pilier essentiel de la mission. En outre, cette réflexion de l'accès

⁹⁵¹ Entretien avec le maire, mars 2021.

⁹⁵² BOURDIEU P., « La force du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1986, n° 64, pp. 3-19

⁹⁵³ AKOKA K., « L'archétype rêvé du réfugié », *Plein Droit*, n° 90-3, 2011, pp. 13-16.

⁹⁵⁴ Éléments de discours mobilisé à plusieurs reprises par le maire.

⁹⁵⁵ Expression utilisée à plusieurs reprises par le responsable politique de la mission qui souhaitait créer de nouveaux dispositifs et du droit dans une approche *bottom-up*.

⁹⁵⁶ MEURET B., *Le socialisme municipal, Villeurbanne 1880-1982*, Presses Universitaires de Lyon, 1982.

⁹⁵⁷ Extrait de la feuille de route proposée, Septembre 2017.

aux droits se juxtapose à la question déterminante des processus catégoriels évoqués plus haut dans la thèse⁹⁵⁸ - dont il est difficile de se défaire – tant ils freinent les transformations de l'action publique.

Les destinataires de cette mission font aussi l'objet d'un questionnement. Il a été choisi de surmonter les difficultés de nommer en dépassant notamment la dénomination de « migrant » qui véhicule une identité parfois péjorative, comme de ne pas entrer dans les méandres du processus de catégorisation qui conduit par ailleurs à classer et uniformiser des situations humaines variées. A partir donc d'une vision pragmatique des besoins et des réalités vécues au quotidien, la perspective adoptée pour répondre à ces enjeux de dénomination a été finalement de déplacer le curseur ciblant les personnes à celui de l'action. Penser l'accueil revient donc à dépasser tout processus d'altérité, c'est-à-dire en partant du principe que c'est du point de vue des pratiques de l'accueil qu'il faut se focaliser et de l'accès aux droits au sein des services publics locaux pour les personnes qui rencontrent des difficultés et peuvent être considérées parfois comme « à la marge »⁹⁵⁹. Dans ce sens, il sera possible de faire progresser l'accès au droit commun. En revanche, cela n'empêche pas d'avoir une attention particulière aux individus étrangers qui éprouvent des difficultés à exercer leurs droits. En mobilisant l'égalité, principe phare du service public, l'idée est de parvenir à ce que l'ensemble des services publics locaux au quotidien s'oriente vers des objectifs d'égalité réelle en prenant en compte les obstacles des personnes étrangères.

Ainsi, le comité de pilotage est improvisé par le maire avec des personnes de relations de confiance du maire dans « l'objectif d'être efficace et de se mettre au travail »⁹⁶⁰. Son cabinet, le directeur général des services, la directrice de communication, ainsi que le directeur général administratif en charge de la culture sont choisis pour en faire partie. Le processus décisionnel est entrepris au sein de cet espace clos. Il remplit une fonction de coordination et d'impulsion. Le directeur général des services a, à cet égard, un rôle clé puisque c'est à lui que

⁹⁵⁸ V. Partie I, Chapitre 2, section 3 « une compétence sociale limitée », p. 215 et suiv.

⁹⁵⁹ CHAMPEIL-DESPLATS V., « Nommer, mesurer, intégrer les marges sociales en droit français », *Rev. Droits L'homme* 2018, p. 10. « Face aux situations marginales, les acteurs juridiques (...) [,] s'ils veulent les prendre en considération, d'amender ou de modifier leurs modes de catégorisation. »

⁹⁶⁰ Entretien avec le maire, mars 2021.

revient la diffusion et l'implication des services locaux dans la mission. Il garantit l'ingénierie opérationnelle à même d'articuler les politiques. L'implication commune du maire partagée avec le DGS est la condition capitale pour réussir à asseoir la volonté partagée de transformation de l'action publique. Ces changements sont aussi possibles avec le soutien organisationnel des agents rendant possible un environnement de travail et de potentielles mobilisations. L'élaboration d'une sensibilisation commune à l'enjeu transversal de l'accueil doit en conséquence résulter d'un travail de concertation. C'est pourquoi un comité technique et différents espaces communs permettent d'impliquer les différents services. La mobilisation d'un comité technique permet d'inclure les services identifiés comme clés sur la thématique de l'accueil afin d'installer une réflexion d'ensemble solide et de structurer de futures actions transversales. Au sein de celui-ci, les fonctionnaires locaux dépassent la vision de leurs services consacrés aux urgences du quotidien et peuvent rendre compte de ce qui constitue en substance la culture de l'accueil.

C'est donc à travers la méthode de « gestion de projet » que la mission est mise en pratique. Elle s'appuie non seulement sur des compétences acquises par le responsable de mission dans son milieu professionnel, adepte des méthodes managériales, mais elle répond aussi aux enjeux de transversalité ainsi qu'à des intérêts sociologiques de faire fonctionner les différentes structures administratives et professionnelles ensemble, comme de pouvoir intégrer des dynamiques extérieures à l'administration. Elle permet en outre de structurer aujourd'hui l'action publique locale pour répondre à des enjeux de pluralité en termes d'acteurs et de contextes. En effet, les territoires administratifs ne correspondent pas toujours aux territoires de solidarité. Cette logique de projet permet de penser au-delà de ces cadres administratifs et de considérer cette connexion de l'intérieur vers l'extérieur, pour multiplier les angles de vue, mais aussi de construire des réseaux. La cheffe de projet coordonne ces différentes actions autour de la mission. Établie en interne de la ville, épaulée par le cabinet du maire et le Rize, elle pilote la mission en tentant de faire du lien entre les différents acteurs et actrices. Si les objectifs du mode projet sont de gagner en efficacité et créativité en décloisonnant les services, le fonctionnement collectif se fait aux prises de la multiplicité des acteurs et actrices et de leurs contraintes, de leurs légitimités parfois conflictuelles entre des préoccupations gestionnaires de la collectivité et d'autres plus politiques. Ce type d'outil permet difficilement d'avoir une lecture globale du territoire pour faciliter la mise en œuvre du projet car perdure une difficile

articulation du temps court souhaité par l'action politique et du temps long pour appréhender l'entièreté des relations entretenues sur un territoire et construire une vision commune.

c. La stratégie discutée de l'inclusion des bénéficiaires

Au-delà de la mobilisation interne de la commune, la préoccupation des première·e·s concerné·e·s apparaît. Le responsable de la mission, avec le soutien du cabinet du maire décide de l'aborder en allant à la rencontre de « celles et ceux qui ont été accueillies »⁹⁶¹, plus particulièrement des associations d'« anciens migrants »⁹⁶² dans l'objectif de comprendre les contours d'« une tradition d'accueil et une capacité à vivre ensemble, souvent citées en référence »⁹⁶³. L'accueil est présenté comme une composante essentielle de l'histoire villeurbannaise et même comme une spécificité locale : il s'agirait avant tout de repérer les éléments fondateurs de cette hospitalité villeurbannaise, et d'inscrire les nouvelles orientations dans la continuité et la cohérence de ceux-ci : « cette mission s'inscrit (...) dans la continuité d'une histoire : celle de Villeurbanne, qui de tout temps a accueilli des femmes et des hommes venant parfois de loin pour fuir les guerres et les persécutions »⁹⁶⁴. Cette préoccupation pour la mémoire locale autour de l'immigration, comme l'a démontré Morane Chavanon par ailleurs⁹⁶⁵, est une piste exploitée symboliquement pour légitimer les projets de la Ville. Si cette mémoire de la tradition d'accueil est développée dans les nombreux discours du maire et s'accompagne d'espaces légitimant cette mémoire, elle laisse peu de place à la conflictualité et aux contradictions. Or, la mise en récit du passé local⁹⁶⁶ lisse les angles de tensions persistantes de la question migratoire. En effet, il est intéressant d'observer comment, malgré la rhétorique sur la tradition locale de l'accueil, la construction politique opère une dissociation nette entre deux catégories de population, celle issue de l'immigration passée -principalement des pays du Maghreb - et les personnes exilées actuelles, en différenciant ainsi les enjeux d'accueil. Cela

⁹⁶¹ Discours mobilisés par le responsable de la Mission.

⁹⁶² *Ibid.*

⁹⁶³ Voir infra Annexe 4 – Lettre de mission de Jean-Paul Bret, mars 2017 ; mais il s'agit aussi d'une expression très présente dans les discours du maire.

⁹⁶⁴ Document de communication, invitation des intervenants aux jurys citoyens, Septembre 2018.

⁹⁶⁵ CHAVANON M., « La mise en récit participative du passé migratoire local : le défi d'une mémoire partagée, entre projet urbain et mobilisation politique », *Participations*, n° 10, 2015, pp. 39-59.

⁹⁶⁶ CHAVANON M., *op. cit.*

peut s'expliquer par le renouvellement du contexte migratoire. L'emballage médiatique depuis 2015 conduit à une perception de ces situations comme dramatiques et proches. Celui-ci allègue d'une reconfiguration de la figure de réfugié⁹⁶⁷ sur laquelle les politiques locales n'hésitent pas non plus à s'appuyer faisant référence au droit international de protection des réfugiés et apatrides. Pourtant, la politique migratoire a déjà connu un tournant dans les années 1970. Les conditions d'immigration ne sont toutefois plus les mêmes : l'« immigration de main d'œuvre » fait place à une « immigration de peuplement ». L'actuel phénomène migratoire se modélise en fonction des politiques mises en place et se focalise dans la maîtrise des mouvements et dans les modalités d'intégration mises en œuvre. Les éléments de discours renvoient très souvent à une crainte de revenir sur les « échecs »⁹⁶⁸ de l'intégration passée. Cette dernière faisant référence à un échec des politiques de la Ville. Les fractures territoriales visibles perdurent avec notamment une concentration de personnes en situations précaires regroupées dans les mêmes logements sociaux aboutissant à des phénomènes de ghettoïsation sur lesquels les édiles locaux continuent de rencontrer des difficultés à agir⁹⁶⁹. En effet, les entretiens auprès des associations sociocommunitaires permettent de faire connaître une réalité bien plus complexe que celle du « mythe » villeurbannais de l'accueil. Lors d'un de ces entretiens, une personne d'origine algérienne exprime à cet égard de fortes tensions : « *l'accueil chez nous est un sujet tabou* » et poursuit « *on nous a mis dans des situations difficiles de travail et de logement ne facilitant pas du tout l'intégration* »⁹⁷⁰. L'institutionnalisation de la mémoire au niveau local se réalise en fin de compte à deux vitesses et fait écho au difficile travail mémoriel algéro-français en lien avec l'histoire coloniale de la France⁹⁷¹. Les personnes entretenues reviennent à plusieurs reprises sur le manque de reconnaissance des événements douloureux perpétrés⁹⁷², comme ils évoquent par ailleurs « *une certaine impuissance politique à reconnaître les immigrés algériens comme des « compatriotes qui ont combattu aux côtés*

⁹⁶⁷ AKOKA, K., « L'archétype rêvé du réfugié », *Plein droit*, n° 90-3, 2011, p. 13-16.

⁹⁶⁸ Éléments de discours récoltés durant un comité de pilotage.

⁹⁶⁹ Ce sujet emporte une série de questions urbaines notamment celle de « la spatialisation des problèmes sociaux » : « *Politiques des espaces urbains : penser, classer et administrer la pauvreté (1)* », le Seuil, vol. 4, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, 2005 ; de la « mixité sociale » dans les grands programmes d'urbanisme : « Les paradoxes de la mixité sociale », *Espaces et sociétés*, n° 140-141, vol. 1, 2010.

⁹⁷⁰ Extrait d'un entretien réalisé avec l'association sportive algérienne de Villeurbanne, Juin 2017.

⁹⁷¹ KHALFOUNE T., STORA B., EUVE F. et SARTHOU-LAJUS N., « France-Algérie : l'héritage colonial », *Études*, n° 9, 2021, pp. 19-31.

⁹⁷² Extrait d'un entretien réalisé avec l'association sportive algérienne de Villeurbanne, *op. cit.*

des citoyens français lors de la guerre en Indochine »⁹⁷³. Par ailleurs, à titre d'exemple, dans un travail réalisé avec le conseil consultatif de lutte contre les discriminations ethniques, des propositions relatives à des enjeux d'accueil et d'inclusion de personnes de confession musulmane⁹⁷⁴ n'ont jamais fait l'objet d'une réceptivité politique concluante. La mission doit donc composer avec l'ensemble de ces enjeux et tensions en cherchant à ne pas exclure.

De mai à juillet 2017, le responsable de la mission rencontre finalement une trentaine d'acteurs et d'actrices de l'accueil au sens large dans l'objectif d'appréhender au mieux le contexte de l'accueil sur le territoire villeurbannais avec ses points forts mais aussi ses points de tension. La consultation de ces acteurs et actrices est organisée en lien direct avec le cabinet de maire. Ce qui conduit à orienter les rencontres. Les entretiens sont dirigés par le responsable de mission sans concertation sur la grille d'entretien. En venant donc avec l'étiquette de la Ville, il est difficile pour le responsable de la mission d'obtenir des acteurs et actrices interrogé·e·s des propos critiques à l'égard de la commune. Ce premier état des lieux permet toutefois de cerner quelques problématiques communes aux différent·e·s acteurs et actrices :

- le manque de connaissance, de coordination et de communication entre les acteurs et actrices locaux·ales et la volonté d'une mise en réseau ;

- le souhait des élu·e·s de travailler en transversalité ;

- la volonté de vivre de nouvelles expérimentations citoyennes et festives avec un renforcement du tissu associatif.

Après quelques mois d'enquête de terrain, les entretiens menés avec le responsable de la mission s'avèrent insuffisants dans l'appréhension globale de l'accueil sur le territoire. Des entretiens complémentaires sont alors conduits avec d'autres acteurs et actrices identifié·e·s par

⁹⁷³ *Ibid.*

⁹⁷⁴ Rapport du conseil consultatif de lutte contre les discriminations ethniques, février 2014.

ailleurs qui n'étaient en réalité peu ou pas (re)connu·e·s par le cabinet du maire tels que les collectifs citoyens ou associations engagées autour de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes exilées. L'ensemble de leurs réponses constitue une première base matérielle de la réflexion. A partir des données collectées, un diagnostic territorial de l'ensemble des activités, acteurs et actrices investies dans l'accueil à différents endroits y compris au sein des services publics locaux, est réalisé. Ce diagnostic permet de recenser les problèmes identifiés, les forces et les faiblesses du maillage territorial. Toutefois, ce document utile au processus de connaissance du territoire n'a pas été validé par le directeur de cabinet du maire, hésitant à l'idée que la ville soit (trop) engagée à la production de telles données. Il constitue néanmoins un outil utile à la mission dans l'étude globale et critique des caractéristiques propres du territoire afin de constituer une base commune de réflexion⁹⁷⁵.

Cette mission permet en outre de travailler à reconnaître les dynamiques territoriales. Elle implique de se poser la question de l'organisation de la gouvernance territoriale. Les effets du territoire sur l'accueil et la solidarité sont particuliers à la mise en relation de l'espace que forme le territoire administratif et les prises des acteurs et actrices sur celui-ci. L'analyse de la gouvernance permet d'examiner si les équipes municipales rendent aussi possible la mobilisation des acteurs et actrices, institutions, sur des objectifs communs pour le territoire dans des projets pluridimensionnels intégrés et cohérents. Dans ce sens, il est aussi question d'une vision que les différents acteurs et actrices choisissent de partager ou non.

Ayant pour mission d'accompagner la collectivité locale dans la démarche, l'impulsion, le montage et la réalisation de projet, la chargée de projet peut circuler entre les enjeux internes de l'administration qui l'emploie et les enjeux extérieurs locaux et nationaux. C'est d'autant plus vrai qu'il s'agit de traiter de l'accueil des personnes exilées, thématique qui touche à la question migratoire et dont les enjeux sont aussi globaux.

⁹⁷⁵ L'analyse de ce géographe a permis d'appréhender le concept et les méthodes relatives au diagnostic territorial conduisant à observer les marges de manœuvre entre les obligations juridiques de la collectivité territoriale de l'ordre urbanistique et l'enjeu d'être aux prises des réalités locales : DUMONT G-F., *Les territoires français : diagnostic et gouvernance*, Armand Colin, 2018.

La mission permet donc de poser un nouveau cadre pour élaborer une action publique collective en s'appuyant sur les ressources et la mobilisation des équipes municipales techniques et politiques. Elle se révèle en outre être dans un entre deux organisationnel entre « nouveau management territorial »⁹⁷⁶ et pragmatisme pour répondre efficacement et agilement à cet enjeu devenu prégnant, celui de l'accueil.

2- La fonction organisationnelle de la mission en faveur d'une souplesse administrative

L'intérêt de l'outil « mission » se révèle aussi dans la volonté d'échapper au « pouvoir bureaucratique »⁹⁷⁷ qui participe au « polycentrisme »⁹⁷⁸ révélé par « ce triple mouvement d'émancipation par rapport à la logique bureaucratique (autonomisation), d'enracinement local (territorialisation), et de délégation des responsabilités de gestion (fragmentation) »⁹⁷⁹. Cette intention d'autonomie cherche à battre en brèche les catégories habituelles enfermées dans les contraintes administratives verticales et hiérarchiques de l'administration pour adopter des mécanismes transversaux répondant à plusieurs enjeux : efficacité, spécificité, flexibilité organisationnelle. Les « missions » au niveau local relèvent d'ailleurs principalement de sujets globaux comme le développement durable, la lutte contre les discriminations ou l'intégration. Elles sont encouragées par une volonté politique, soit soutenues par une délégation d'adjoint·e particulière, soit défendue par le maire directement. Il existe deux autres missions au sein de la commune villeurbanaise : une relative au développement durable et l'autre à la lutte contre les discriminations. Toutes les deux sont rattachées à la direction générale.

Le format « mission » traduit l'évolution des collectivités locales dans la prise en charge de ces sujets complexes. Les intitulés sont encore variables et montrent encore le caractère nouveau de ce métier dans la fonction publique territoriale. Les rattachements de poste dans

⁹⁷⁶ DUPUIS J., « Le cadre dirigeant public, entre logique de gestion et logique managériale. Les cadres dirigeants territoriaux au cœur du nouveau management territorial », *Revue française de Gestion*, vol. 251, n° 6, 2015, pp. 149-164.

⁹⁷⁷ CHEVALLIER J., *Science administrative*, PUF, 2019, p. 409.

⁹⁷⁸ *Ibid.*

⁹⁷⁹ *Ibid.*

l'organisation administrative montrent aussi l'hétérogénéité d'une ville à l'autre et indiquent la place accordée à la fonction dans l'ensemble de l'administration publique locale. Dans le cadre de cette « mission accueil », elle est directement rattachée au directeur général des services en étroite collaboration avec le cabinet du maire. Elle facilite sa vocation de transversalité.

Cette mission concerne une pluralité de préoccupations pratiques pour la collectivité dans un système d'acteur·rice·s parfois complexe. En effet, par la transversalité de ses causes et de ses conséquences, l'accueil des personnes exilées interroge l'architecture cloisonnée de l'action publique locale. A la croisée de plusieurs domaines sociaux d'interventions, et en réponse à des besoins urgents, la commune reconnaît alors la nécessité de créer de nouveaux espaces de réflexion pour la coordination des différentes échelles d'action mises en place et leurs temporalités. Cette mission devient la base interne d'une réflexion collective sur de nouvelles modalités d'agir. Le format de mission permet face à l'inadaptation d'une organisation en silo, de « sortir de l'administration de gestion »⁹⁸⁰ pour s'adapter aux enjeux d'une problématique sociale complexe. La définition donnée par Pisani présente alors les propriétés principales d'une mission qui expose à de nouvelles logiques d'exécution dépassant celle de l'intervention classique du service public pour se focaliser justement sur cette dimension de conception : « l'administration de mission est adaptée à un problème, à un temps, à un lieu ; elle est localisée ; elle est spécialisée ; elle doit s'étendre le jour où le problème est résolu ; (...) l'administration de gestion est juge ; l'administration de mission est acteur ; la première est cartésienne ; l'autre est concrète ; les fonctions de la première sont neutres ; les fonctions des autres ont des aspects politiques évidents »⁹⁸¹. Aujourd'hui, la mission peut néanmoins s'établir sur une plus longue durée et intégrer durablement l'organisation administrative locale au fil des mandats électoraux tant que les édiles locaux ne la remettent pas en question. Elle dépend donc surtout de la volonté politique et de l'intérêt actualisé des projets que la mission conduit.

⁹⁸⁰ PISANI E., « Administration de gestion, administration de mission », *Revue Française de Science politique*, n° 2, 1956, pp. 315-330.

⁹⁸¹ *Ibid.*, p. 325.

Dans le cadre d'une mission, la gestion dépasse le cadre juridique de la fonction publique territoriale perçue comme contraignante pour se focaliser sur des enjeux de management⁹⁸². Répondant à ces nouveaux enjeux, la mission correspond de surcroît à l'un de ces nouveaux emplois publics, se faisant le reflet des défis du changement dans les missions de service public⁹⁸³. Ces évolutions ne se font pas sans interrogation sur l'infusion de logiques néolibérales dans la mutation des emplois de la fonction publique territoriale puisque les enjeux de flexibilité et d'efficacité sont fréquemment mis en valeur. Le secteur public, loin d'être impénétrable aux mouvements néolibéraux, est bel et bien lui aussi touché par ces élans de modernisation. En effet, le « nouveau management public territorial » est aussi perçue comme la capacité des collectivités territoriales à saisir de nouvelles opportunités⁹⁸⁴. Il s'inscrit en outre dans le phénomène de « subsidiarisation des moyens humains de l'exécution locale »⁹⁸⁵. La fonction publique territoriale repose alors sur la garantie d'une autonomie gestionnaire des ressources humaines⁹⁸⁶ tout en gardant un statut unitaire et égalitaire lié à la fonction publique⁹⁸⁷.

Par suite, face aux demandes et sollicitations sociales de plus en plus fréquentes, la collectivité n'a pas les recettes escomptées pour y faire face en raison de l'état financier qui se resserre sur elle. Ainsi, la survenance de problématiques globales comme celle de la question migratoire devenue une véritable question sociale, accroît les difficultés liées aux finances locales. Des inquiétudes structurelles sont alors mises en évidence. Non seulement les problématiques financières brouillent les relations entre l'État et les collectivités territoriales, mais elles contribuent à instaurer d'autres configurations administratives recourant à des registres pluriels du management territorial et de la modernisation du service public. Par conséquent, la mission

⁹⁸² CHATY L., *L'administration face au management, projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française.*, L'Harmattan, 1997, 288 p.

⁹⁸³ ESPAGNO-ABADIE D. et PENERENDA A., *Fonction(s) publique(s) : le défi du changement*, Presse de l'EHESP, 2018, 192 p.

⁹⁸⁴ DUPUIS J., « Le cadre dirigeant public, entre logique de gestion et logique managériale. Les cadres dirigeants territoriaux au cœur du nouveau management territorial », *Revue française de Gestion*, vol. 251, n° 6, 2015, pp. 149-164.

⁹⁸⁵ DURANTHON A., *Subsidiarité et collectivités territoriales*, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2017, p. 486-534.

⁹⁸⁶ L'assouplissement des conditions de recrutement apparaît avec la Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987, dite loi Galland modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

⁹⁸⁷ Titre I commun aux trois fonctions publiques dans la loi du 13 juillet 1983.

se situe dans un référentiel faisant écho à « l'entreprise de rationalisation »⁹⁸⁸ : portée vers « la spécialisation »⁹⁸⁹ qui provoque de nouvelles formes d'interventions contractuelles issue du privé, ce que Bezes nomme également la « bureaucratisation au carré »⁹⁹⁰ qui se manifeste à travers « les techniques de gestion par la performance »⁹⁹¹ dans la continuité d'un contexte porté par la révision générale des politiques publiques⁹⁹². C'est ainsi que l'ensemble de ces mécanismes relatifs au « new public management » s'inscrit dans un processus de rationalisation ; il conduit à la production de ces nouvelles normes organisationnelles qui sont en définitive incorporées dans le fonctionnement classique de l'administration publique locale. Si cette organisation se déploie en fonction de logiques contingentes comme de logiques politiques qui l'ont fait naître, elle est, en outre, appréhendée comme une « technique de gouvernement »⁹⁹³.

Ainsi, face à l'administration telle que théorisée par Weber constituant ce « schéma d'organisation fondé sur la rationalité instrumentale, concomitante de l'invention du capitalisme occidental »⁹⁹⁴, appelée la bureaucratie⁹⁹⁵ ainsi que tout ce qui en découle de règles générales et impersonnelles parfois contraignantes comme les règles d'un budget local, la mission permet alors de mener une opération transversale avec des adaptations budgétaires dès lors qu'il y a un portage politique. Le rattachement de la « mission accueil » au cabinet du maire contribue à renforcer les moyens et le processus décisionnel dans le déploiement d'un plan d'actions spécifiques et une temporalité voulue comme rapide et limitée. Il est par exemple

⁹⁸⁸ *Ibid.*, p. 151.

⁹⁸⁹ *Ibid.*, p. 39.

⁹⁹⁰ BEZES P., *Les rationalisations des bureaucraties. Perspectives wébériennes sur la nouvelle gestion publique* citée par BEZES P. et MUSSELIN C., « Le new public management : entre rationalisation et marchandisation ? », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presse de Sciences Po, 2015, p. 138.

⁹⁹¹ *Ibid.* Ainsi, le contrat ou la convention d'objectifs et de performances, la méthode du « sourcing », le *benchmarking*, ou encore l'audit sont tout autant de nouveaux instruments permettant de mesurer la performance des services publics locaux et de contrôler les résultats face à des objectifs fixés.

⁹⁹² « La révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n° 136, 2010, 350 p.

⁹⁹³ LE LIDEC P. et BEZES P., « Politique de l'organisation », *Revue française de science politique*, n° 3, vol. 66, 2016, p. 410.

⁹⁹⁴ MISSET S., « Chapitre 3. L'organisation bureaucratique », dans *Introduction à la sociologie des organisations*, Armand Colin, 2017, p. 70.

⁹⁹⁵ Ces caractéristiques du modèle d'organisation formalisées par Max Weber constituent un « modèle de référence » : division du travail, hiérarchie des fonctions, règles, séparation, rétribution : V. plus loin CHEVALLIER J., « Le modèle bureaucratique », *Science administrative*, PUF, 2019, p. 295.

choisi de mettre en place un programme culturel valorisant les expériences d'accueil ainsi qu'un programme participatif sur une année pour inclure les habitant·e·s dans le processus de réflexion comme cela avait été souhaité dans la commande politique⁹⁹⁶. En effet, la mission ne bénéficie pas d'une pleine autorité hiérarchique, elle reste ici subordonnée au cabinet du maire, elle n'a pas non plus les moyens toujours suffisants d'être autonome et de déployer un projet structuré d'envergure. La mission reste en définitive circonscrite au « cercle vicieux néo-bureaucratique »⁹⁹⁷ puisque la décision s'inscrit dans la structure administrative initiale et revient au responsable hiérarchique, le DGS en l'occurrence, connaissant pourtant peu le terrain et se retrouvant parfois éloigné des réalités, compte tenu des contraintes de son poste. La persistance de la bureaucratie se maintient donc à cet endroit-là « ce nœud de relations fabrique au sens propre “la bureaucratie”, vue comme une organisation qui institutionnalise une distance forte entre le bas de l'organisation (...) et les plus hauts échelons »⁹⁹⁸.

Cette organisation a également des répercussions dans le droit du travail et fonctions publiques. Si les emplois de la fonction publique territoriale sont en principe réservés aux fonctionnaires⁹⁹⁹, il existe toutefois des cas dérogatoires. Deux principales hypothèses permettent aujourd'hui de recruter des non-titulaires : qu'il s'agisse d'un emploi non-permanent pour des services dont la nature ou les besoins le justifient ou encore d'un accroissement temporaire d'activités dans la limite de douze mois dans la limite de dix-huit mois consécutifs. Ces emplois reposent sur un paradoxe. Ils conduisent non seulement à une certaine précarité pour les agent·e·s recruté·e·s. Ils sont en effet prévus en amont par délibération du conseil municipal dans un lot d'enveloppes nécessaires au paiement d'agent·e·s contractuel·le·s, prouvant alors le caractère ponctuel des dispositions et du cadre sur lequel ils prennent appui. Ils permettent toutefois de répondre à un besoin immédiat sans passer par des processus de recrutement longs et complexes. Ils participent toutefois à la progression des non-titulaires dans la fonction publique territoriale¹⁰⁰⁰. L'ensemble de ces modalités pratiques répondent à des

⁹⁹⁶ Voir infra : Annexe 4, lettre de mission du maire, mars 2017.

⁹⁹⁷ BEZES P., « Le nouveau phénomène bureaucratique, le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 70, 2020, p. 26.

⁹⁹⁸ *Ibid.*, p. 25.

⁹⁹⁹ Article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

¹⁰⁰⁰ COUR DES COMPTES, rapport « Les agents contractuels dans la fonction publique », exercices 2010-2019, 2020, 151 p.

enjeux de fluidification des rouages de l'administration mais elles sont aussi une variable d'ajustement en fonction des contextes de travail telles que ceux dédiés à une mission. Ce recrutement permet également de répondre à un profil en adéquation aux ambitions de la mission (polyvalence, expériences de terrain, montage de projet, etc.). La Cour des comptes relève à cet égard que « l'augmentation tendancielle du nombre des agents contractuels traduit des difficultés d'adaptation du service public »¹⁰⁰¹, qu'il s'agisse de besoins temporaires, de compétences inexistantes chez les titulaires ou d'un manque de cadres d'emplois correspondants. Ainsi, en recrutant du personnel contractuel, la collectivité mise sur la souplesse dans l'utilisation de ses ressources. Pour la « mission accueil », après un contrat de six mois au grade de rédactrice territoriale puis un dispositif CIFRE largement subventionnée par l'ANRT¹⁰⁰², les dispositions sont perçues comme flexibles et répondent donc à la demande ponctuelle de la Ville pour amorcer des actions de prospective territoriale. Elles répondent également à des projections de court terme en lien avec les temporalités du mandat municipal, ainsi que les contraintes de réponses rapides aux sollicitations parfois urgentes des administré·e·s.

Ces démarches d'innovations dans les collectivités territoriales se concrétisent donc par l'instauration d'un cadre nouveau mobilisant des mutations dans le fonctionnement de l'administration publique locale. La mise en administration d'une « mission » est à cet égard révélatrice d'une volonté d'instaurer un cadre de structuration de l'action publique locale en faveur de l'accueil des personnes exilées. Elle pose les jalons de la démarche plus ambitieuse qu'est celle de pérenniser un cadre transversal et partenarial par une véritable « direction de projet » rattachée à la direction générale des services. Elle s'inscrit dans un mouvement plus vaste de nouvelle gestion publique locale contribuant à faire bouger les termes de la gouvernance territoriale.

¹⁰⁰¹ *Ibid.*, p. 53.

¹⁰⁰² Le coût total de la CIFRE s'élève à 126 200,22 € dont 45 000 € prix en charge par l'ANRT. Pour la Ville le coût de revient est finalement de 80 700,22 €.

D- Vers la pérennisation d'une organisation transversale institutionnelle

A la suite de la Mission « Accueillir à Villeurbanne » et des actions entreprises dans le mandat précédent (2014-2020), suivi de la campagne électorale municipale, « la ville accueillante » devient un enjeu public local. Portée comme une aspiration commune du nouveau mandat (2020-2024), « la Ville accueillante » se retrouve dans les différents éléments de discours des principaux·ales adjoint·e·s. Elle devient un point central de la politique générale et de leur feuille de route¹⁰⁰³ et fait très rapidement, par leur proactivité et leur sollicitation, l'objet d'une traduction concrète dans une réflexion de fond en matière de réorganisation de l'administration.

L'organisation municipale est en effet tournée vers les priorités définies dans le cadre d'une stratégie globale focalisée sur les politiques d'accueil et d'hospitalité. Elle s'inscrit dans une démarche de projet faisant référence anciennement à l'élan de « renouveau du service public » à l'époque rocardienne influencé par les notes managériales de l'administration¹⁰⁰⁴.

En revanche, si la logique de projet s'est largement déployée de manière ponctuelle comme un instrument¹⁰⁰⁵ répondant à des logiques d'urgence sur un temps court avec des dispositions matérielles et financières exceptionnelles dans la conduite d'objectifs déterminés¹⁰⁰⁶ comme ce fut le cas dans de nombreuses réponses publiques aux situations de personnes exilées précaires vivant en bidonvilles : « les projets de villages d'insertion »¹⁰⁰⁷, les projets « andatu »¹⁰⁰⁸ ou

¹⁰⁰³ Entretiens avec l'adjointe à la Ville inclusive, lutte contre les discriminations et santé ; l'adjoint innovation et développement social, biens communs et solidarité ; conseiller municipal à l'hébergement d'urgence et au logement d'abord.

¹⁰⁰⁴ CHATY L., *L'administration face au management, projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, L'Harmattan, 1997, 287 p.

¹⁰⁰⁵ LASCOURMES P. et Le GALES P., *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, 2004, 370 p.

¹⁰⁰⁶ Le projet comme instrument pour insérer une population migrante roumaine. V. plus loin : BOURGOIS L., *Résorber à bas-bruit - Ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires*, Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2021, p. 241.

¹⁰⁰⁷ LEGROS O., « Les pouvoirs publics et les grands « bidonvilles roms » au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen) », *Espaces*, 2010, en ligne : <https://www.espacestemp.net/articles/les-pouvoirs-publics-et-les-grands-bidonvilles-roms-au-nord-de-paris/> (consulté le 20 mai 2020). Des projets qui ont par ailleurs été soutenus par la DIHAL.

¹⁰⁰⁸ Il s'agissait d'un programme d'intégration pour les populations roms conduisant à les faire sortir des bidonvilles et campements et de les accompagner dans des structures d'hébergement et de leur permettre d'être régularisées du point de vue du titre de séjour et d'avoir l'autorisation de travailler. Forum Réfugiés fut l'un des acteurs clés du programme de cet accompagnement aux conditions dérogatoires.

encore les projets « I2E » (Insérer par l'école et l'emploi)¹⁰⁰⁹ permettant alors à ces bénéficiaires ressortissantes de l'union européenne - d'être hébergées et accompagnées dans l'accès au droit commun, il en est autrement pour la direction de projet. L'imprégnation des enjeux contemporains relatifs aux migrations et au phénomène de sans-abrisme au sein des programmes municipaux ainsi que par ailleurs le bilan relatif à l'accumulation de projets et montages complexes juridiques et partenariaux autour de ces questions amènent à impulser une nouvelle conception de l'action administrative. Il s'agit ici de structurer l'ensemble des modalités d'intervention qui croisent la problématique sociale de l'accueil dans un enjeu de stabilité et de cohérence à travers l'animation d'une véritable politique transversale d'accueil et d'hospitalité ainsi que la consolidation de logiques organisationnelles pour dépasser le bricolage et l'urgence des services publics locaux au quotidien. Ainsi, comme l'explique le directeur de projet « *Ville accueillante-hospitalité* »¹⁰¹⁰ qui contribue à la construction de ce poste et à la délimitation de son champ : « *la Ville s'est davantage engagée, on a conscience que le bricolage, comme vous l'avez pointé, on a quand même essayé de faire, mais le bricolage a ses limites en termes de consolidation, d'épuisement, de fatigue, d'efficacité parfois, et face à la dimension des problèmes et à l'ambition des élues, il faut clairement qu'on passe à autre chose de plus structuré, de plus pérenne, de plus posé, les outils évoluent. Il faut faire évoluer le cadre d'action. Jusqu'à présent, on n'a jusque-là pas trop mal bricolé et je trouve dans un cadre d'action qui était ce qu'il était, mais on ne va pas pouvoir faire ça pendant des années... Il y a une nécessaire évolution du cadre d'action de la prise en compte des phénomènes migratoires, d'accueil, des problèmes de lutte contre le sans-abrisme, qui est vraiment indispensable.* »¹⁰¹¹. Deux ambitions sont ainsi clairement énoncées autour de la lutte du sans-abrisme et la citoyenneté de résidence.

¹⁰⁰⁹ S'il s'agit principalement de villages d'insertion, la Ville de Villeurbanne propose de faire l'expérimentation de loger quatre familles dans des logements de la collectivité, des anciens logements d'instituteurs. Après un diagnostic social élaboré par l'association ALPIL à la demande de la collectivité, ces familles sont identifiées comme pouvant faire l'objet de cette démarche d'insertion sociale soutenue par l'association AVDL en les maintenant sur le territoire et en conservant la continuité des parcours de scolarisation des enfants. Voir plus en détails le récit de l'expérience et l'analyse du sociologue Louis Bourgois dans son travail doctoral : BOURGOIS L., *Résorber à bas-bruit - Ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires*, Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2021, p. 298.

¹⁰¹⁰ Ainsi est pour l'instant intitulé la direction de projets avec quelques tâtonnements sur les mots et ce qu'ils recouvreront réellement par la suite, indique le directeur de projet lors d'un entretien, mars 2021.

¹⁰¹¹ Entretien avec le directeur de projet, mars 2021.

Comme à d'autres niveaux administratifs¹⁰¹², l'expérience du projet se propage. Elle répond à de nouveaux enjeux de réactivité et de transversalité pour des questions qui se retrouvent au croisement d'une pluralité de domaines d'intervention. Ce sont les mêmes enjeux que pour le développement des missions, ils rencontrent l'intérêt d'une organisation matricielle qui bénéficie à la fois d'un portage au plus haut niveau hiérarchique de l'administration publique locale¹⁰¹³ et est transcrite dans la vision stratégique de la commune. L'organisation du travail est donc revue à l'aune de ces objectifs. Ainsi, des postes de chargés de mission sont développés autour de la direction de projet créée spécifiquement qui relève de la direction générale des services. Deux chargé·e·s de mission y sont affecté·e·s ayant la responsabilité de clarifier avec le directeur de projet les missions autour de deux principales visées. D'un côté l'une est conceptuelle autour de la construction et la stabilisation d'une stratégie globale relative aux politiques d'accueil et d'hospitalité en articulation avec l'autre qui correspond à des enjeux de simplification et de facilitation des réponses apportées aux besoins urgents et quotidien des services du CCAS. Il s'agit notamment de réaliser une veille dans la lutte contre le sans-abrisme et la coordination des dispositifs de solidarité afin d'améliorer les conditions des personnes sans-abri dont la majorité sont des personnes exilées.

Par voie de conséquence, l'administration se retrouve enserrée dans un modèle paradoxal aux touches managériales du monde du projet des missions pour gagner en flexibilité et agilité, mais avec un cadre d'emploi relativement précaire pour les chargées de mission. L'infusion des méthodes de management amène en réalité à mettre davantage en valeur une série de fonctionnaires cadre considérés comme « des managers » en capacité d'occuper des postes en haut de la hiérarchie administrative à l'intersection entre le politique et l'administratif¹⁰¹⁴. L'exercice de ces responsabilités suppose des compétences particulières qui sont déterminées par l'importance des expériences passées dans la structure, des relations professionnelles actives et de la nature de celle-ci (une bonne entente, une confiance mutuelle...) avec la direction générale, les élu·e·s comme avec le réseau d'acteur·rice·s locaux·ales autour – les

¹⁰¹² Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Guide « Diffuser la culture du mode projet dans la fonction publique », édition 2019 faisant suite à la circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail, NOR : PRMX1916562C.

¹⁰¹³ Le directeur de projet reste DGA et garde donc un poids dans l'organisation administrative de la Ville.

¹⁰¹⁴ NEYAT A., « Le recrutement des emplois de direction à la discrétion des autorités politiques à l'épreuve du nouveau management public », *RDP*, n° 5, 2018, p. 1339.

fonctionnaires de l'État local ou la métropole. Cette capacité de management s'appuie en outre sur une technique spécifique, de négociation et de partage pour travailler avec l'ensemble des fonctionnaires de la structure. Il s'agit ainsi d'un poste positionné de manière stratégique à la limite entre l'administration de la fonction publique fermée et celle de la fonction publique ouverte, conduisant à l'élaboration et l'exécution des politiques publiques locales¹⁰¹⁵. Pour le poste de directeur de projet à Villeurbanne, il s'agit d'une libre désignation discrétionnaire voire d'« auto-désignation » en ce que la personne, forte de son expérience, propose une restructuration administrative avec la mise en place de ce poste qu'elle va occuper. L'ensemble de ces conditions, conduise ce fonctionnaire à être conforté dans un « modèle de politisation ou occupation par la politique [d'un tel] poste de direction »¹⁰¹⁶.

Par ailleurs, les capacités d'action dépendent des conditions matérielles comme des ressources humaines. Elles permettent de développer l'ingénierie territoriale et la gestion de projet pour à la fois définir mais aussi approfondir la feuille de route délivrée par les élu·e·s afin de traduire concrètement les objectifs politiques qui se dessinent et s'affinent au fil du temps et faire de Villeurbanne une « Ville hospitalière ». Plusieurs autres compétences et savoirs sont aussi attendus : il s'agit d'être une personne ressource et de soutien pour construire et nourrir le périmètre de l'action, de disposer d'une connaissance accrue du terrain et du réseau d'acteur·rice·s, de maîtriser les enjeux de façon réflexive de l'action sociale et des politiques de solidarité, ainsi que ceux plus généraux des migrations, des dispositifs liés aux politiques d'accueil et d'immigration. Les profils de chargé·e·s de mission sont alors tournés vers celles et ceux passés par des formations universitaires de sciences sociales : sciences politiques, sociologie ou droit, ou encore des travailleurs sociaux.

Le développement d'un tel poste conduit donc à formaliser et à pérenniser les dispositifs sociaux au-delà des dispositions interpersonnelles de l'administration. Pour autant, si ces postes portent une ambition forte de stabilisation et de portage politique, ils constituent aussi des « expériences test » qui doivent démontrer un intérêt public local constant pour la structure justifiant l'engagement des deniers publics et le maintien du poste en tant que tel. C'est la raison

¹⁰¹⁵ *Ibid.*

¹⁰¹⁶ *Ibid.*

pour laquelle une part importante de ces postes consiste à aller chercher des financements se présentant très souvent sous la forme de réponse aux appels à projet ou de fonds européens spécifiques¹⁰¹⁷. Dans ces configurations, une interdépendance financière subsiste à l'égard de l'État. Ce système d'appel à projet peut apparaître comme aléatoire et chronophage car il est soumis à un arbitrage et une sélection spécifique des dossiers qui devront alors être préparés rigoureusement compte tenu des contraintes administratives et des mises en œuvre complexes. La question financière est déterminante et se mêle aux contraintes du droit des finances publiques locales comme l'explique le directeur de projet : « *l'annualité budgétaire, notamment sur les financements et les appels à projets sont souvent vraiment des prises de tête. Il faut faire de la jonglerie administrative et budgétaire pour pouvoir reporter des crédits, travailler sur plusieurs exercices, et quand ça se cumule avec des contraintes d'annualité par exemple budgétaires de l'État, ce n'est pas simple, et il faut arriver à s'accorder sur des financements croisés dans des logiques d'appel à projet. C'est sacrément compliqué et là aussi si on n'est pas quelques-uns à un moment donné qui disent bon ce projet il est super. Alors, tout s'arrête si on ne parvient pas à trouver l'équilibre d'utiliser une ligne budgétaire qui n'était pas faite pour ça initialement à un moment possible. Si certains décideurs, fonctionnaires comme moi, ne décident pas, on peut facilement dire on arrête ce n'est pas possible.* »¹⁰¹⁸. Ces postes exigent donc des agent·e·s une certaine polyvalence et une connaissance fine du droit et du système administratif pour mieux l'aménager en fonction des finalités souhaitées. Ce sont ces jeux autour du droit¹⁰¹⁹ et des dispositions administratives qui permettent aux acteur·rice·s locaux·ales de se dégager des marges de manœuvre. L'analogie au jeu permet de comprendre ces possibilités d'invention et de créativité sollicitée ici : « dans la plupart des jeux, les règles imposent certaines prescriptions ; elles définissent, à chaque étape du déroulement du jeu, un certain nombre de coups possibles, mais laissent une part de choix aux joueurs. »¹⁰²⁰. Par conséquent, la règle juridique ne prédétermine pas de toutes les applications possibles et surtout ne se réalise pas en dehors des usages que les acteur·rice·s en font. En l'occurrence, ce sont les acteur·rice·s locaux·ales qui vont trouver un régime de

¹⁰¹⁷ Il s'agit des fonds asile migration intégration (FAMI) et fonds européen de développement régional ou encore fonds social.

¹⁰¹⁸ Entretien avec le directeur de projet, mars 2021.

¹⁰¹⁹ KERCHOVE (VAN DE) M. et OST F., « Le droit ou les paradoxes du jeu », *Droit et société*, n°22, 1992, pp. 709-710.

¹⁰²⁰ BEAL C., « Le jeu et la théorie du droit », *Délibérée*, n° 6, vol. 1, 2019, pp. 13-18.

justification dans la nécessité d’agir s’appuyant sur différentes raisons politiques et juridiques – le droit à des conditions de vie digne ou encore le respect de la Convention de Genève parmi d’autres exemples- en cherchant à se mettre par ailleurs en accord avec les règles du droit des collectivités territoriales, mais moins souvent l’inverse.

Cette transformation des modalités d’organisation en interne s’est également construite par le biais de nouveaux instruments permettant d’instaurer une démarche ouverte vers l’extérieur comme de répondre aux enjeux de participation des habitant·e·s et première·e·s concerné·e·s. L’expérimentation autour d’un jury citoyen s’est élaboré comme l’un de ces outils participant à l’évolution des cadres d’action de la nouvelle gouvernance.

Conclusion de la section 1

Le passage de la compétence locale de fait à la compétence de droit engage une transformation du point de vue institutionnel. Par sa volonté politique et ses fonctionnaires impliqué·e·s, la commune inscrit son organisation interne dans une approche transversale de l’accueil en tentant de répondre à toute la complexité de cet enjeu. Elle est, à cet égard, un défi pour les bénéficiaires exilé·e·s dont les besoins sociaux sont divers et éclatés et nécessite le dépassement de l’approche sectorielle de l’administration. Il s’agit aussi de sortir des logiques d’action ancrées dans l’urgence pour aller vers plus de sécurisation et de pérennité. Cette nouvelle unité administrative répond ainsi à plusieurs objectifs à savoir d’initier en tant que telles les nouvelles configurations transversales et durables au sein de l’administration, tout en travaillant à une réflexion approfondie sur l’accueil en cherchant à en faire progresser les pratiques concrètes. Cette mission s’inscrit dans les changements de la nouvelle gestion publique locale davantage tournée vers la gouvernance territoriale.

SECTION 2 : L'EVOLUTION DES CADRES D'ACTION EN REPOSE A LA DIVERSIFICATION DES ACTEUR·RICE·S

La mission « Accueillir à Villeurbanne » a permis de créer un nouveau cadre d'action hybride entre la société civile et les institutions locales pour consacrer la réflexion collective à propos de l'accueil des personnes exilées. Elle s'inscrit dans le prolongement d'autres expériences telle que la convention de Grande Synthe¹⁰²¹ qui apparaît comme une esquisse de coordination de l'autonomisation des villes dans la construction d'une réponse aux défis de l'accueil des personnes exilées.

Appelés à travailler aux côtés de la mairie et des acteurs et actrices locaux·ales sur les orientations d'une action publique locale en faveur de l'accueil, des citoyen·ne·s sont engagé·es dans un dispositif de participation, le jury citoyen. Ce dernier vise à répondre à plusieurs enjeux : au-delà de sa vision fonctionnaliste, il s'agit d'un choix politique municipal d'innover. En effet, le recours au dispositif participatif affiche une double ambition : celle de développer l'exercice de la citoyenneté locale en permettant l'inclusion de tout·e habitant·e villeurbannais·e sans considération de la nationalité d'une part et celle de débattre et délibérer sur le sujet multidimensionnel de l'accueil des personnes exilées¹⁰²² d'autre part.

Il est aussi un instrument contribuant à penser et structurer la compétence locale de l'accueil depuis son ancrage, celui de la collectivité, constituée d'un assemblage de plusieurs acteurs et actrices. Il crée également de nouveaux espaces fonctionnel et institutionnel dans un souci de complémentarité, où la collectivité, malgré tout, maintient son rôle clé de régulatrice. Dans cette perspective, la collectivité développe de nouvelles capacités pour mobiliser les différent·e·s acteurs et actrices afin d'établir ; non sans difficultés, une action collective à propos de problèmes complexes à traiter. En effet, la crise de l'État social a entraîné des répercussions

¹⁰²¹ Convention de Grande Synthe, Mars 2018. Il s'agissait d'un évènement regroupant plus de 800 participant·e·s issu·e·s de collectivités territoriales, d'ONG, d'associations, pour échanger autour de la question de l'accueil.

¹⁰²² VILLE DE VILLEURBANNE, « Mission d'étude sur l'accueil à Villeurbanne », Communiqué de presse pour la conférence de presse du 14 novembre 2017.

concrètes sur les modalités d’agir de la collectivité l’amenant à mobiliser de nouveaux instruments pour appuyer son souhait d’innover. Ainsi, le dispositif participatif du jury citoyen s’appuie sur la collaboration d’une association avec la collectivité locale pour répondre aux deux ambitions d’inclusion et de favoriser la délibération (A). Ce dispositif ouvre, en outre, de nouvelles perspectives sur les pratiques de la démocratie locale (B).

A- La collaboration entre une association et la commune dans l’action publique locale en faveur de l’accueil

Afin de dépasser les schémas administratifs comme les mécanismes complexes de la bureaucratie, la collectivité investit, à travers la mission, de nouveaux instruments pour mobiliser des ressources dédiées à la résolution de la problématique sociale de l’accueil des personnes exilées. Cela passe par une collaboration avec une association, qui s’apparente à cet égard à un service public au regard des conditions administratives et financières engagées (1). L’association devient, en outre, une actrice clé pour animer la « co-construction territoriale »¹⁰²³ et permettre d’instaurer un espace hybride qui associe le public et le privé en facilitant l’expression (2).

1- Le potentiel service public de la participation comme moyen supplémentaire de construire la compétence

Le dispositif villeurbannais de participation a fait l’objet de formes hybrides dans son montage institutionnel. L’orientation politique est assurée à la fois directement par le Maire - via son cabinet et des prises de parole publiques - et par le responsable de la mission. L’animation et le contact direct avec les différent·e·s acteurs et actrices impliqué·e·s dans les dynamiques locales de l’accueil sont assurés sur le terrain par une association villeurbannaise et par la doctorante en tant que chargée de projet. Ces dernières assument aussi la mobilisation des habitant·e·s.

¹⁰²³ SCHÖNFELD S., « Co-construction territoriale », *Juris Associations*, n° 623, 2020, p. 32.

Ainsi, comme d'autres collectivités locales dans l'ère du post *new public management* qui choisissent la combinaison du public et du privé en mobilisant des formes et des logiques hybrides d'organisation, la commune choisit de se porter vers un acteur privé associatif pour conduire et animer le dispositif de participation. La collectivité s'inscrit dans la tendance à travailler dans la coopération et l'externalisation alors même que le flou perdure quant à la qualification réelle de cette activité au regard des conditions qui l'entourent.

Le choix de l'association concernée s'appuie sur des raisons principalement pratiques et financières ainsi que le souligne le DGS « *nous avons fait le choix de travailler avec eux pour leur savoir-faire et leur professionnalisme dans leur approche de la participation* ». Ce sont des ressources qui sont encore inexistantes au sein de l'administration villeurbannaise. Ce choix n'a pas été beaucoup discuté puis qu'il s'agit d'un acteur local clé avec lequel la Ville a l'habitude de collaborer : « *Lieu de rencontres interculturelles, le centre culturel œcuménique (CCO) Jean-Pierre Lachaize est également un partenaire historique incontournable de la ville de Villeurbanne dans l'accompagnement des porteurs de projets associatifs, culturels et d'économie sociale et solidaire. Ces différentes missions font l'objet de soutiens définis dans le cadre d'un conventionnement tripartite entre la Ville, l'État et le CCO* »¹⁰²⁴.

Selon les acteurs municipaux, déléguer ce projet de participation à l'association permet aussi de surmonter les difficultés administratives et les prises de risque sur un sujet complexe et clivant, l'accueil des personnes exilées : « *il y a quand même, de façon implicite, la question de savoir si on peut intervenir auprès des personnes en situation irrégulière au-delà de l'accueil social inconditionnel. Je dis ça car on en a beaucoup au niveau du CCAS. C'est une forme de protection pour la Ville. Puis, l'association porte une certaine neutralité* »¹⁰²⁵.

¹⁰²⁴ Extrait du rapport de l'adjointe à la vie associative lors de la délibération D-2018-521 « Avenant à la convention financière entre la Ville de Villeurbanne et le centre culturel œcuménique (CCO) Jean-Pierre Lachaize », 28 Juin 2018.

¹⁰²⁵ Entretien avec le DGS, octobre 2020.

Si une convention pluriannuelle est conclue entre les deux acteurs pour établir ce partenariat¹⁰²⁶, les dispositions juridiques de cette collaboration en particulier ne sont pas toujours très claires. Durant la mission, les acteurs municipaux évoquent souvent cette collaboration comme une « prestation de service » du CCO pour la collectivité, et ce, dans le but de garder un œil et une forme de contrôle sur ce que l'association met en œuvre, le dispositif restant porté politiquement par la Ville.

Si la source de financement permet habituellement d'appréhender les conditions contractuelles entre la collectivité et l'association, elle ne suffit pas, dans ce cas, à définir juridiquement les engagements portés par les deux acteurs. La qualification du contrat se pose. En effet, classiquement, ce sont des subventions qui sont délivrées exceptionnellement¹⁰²⁷. De tels financements permettent habituellement aux associations de bénéficier d'une marge de liberté. La subvention est alors perçue comme « un outil de partenariat et de confiance »¹⁰²⁸. Les conditions ne sont toutefois pas les mêmes pour l'association lorsqu'il s'agit de s'engager dans une procédure de commande publique beaucoup plus contraignante¹⁰²⁹ ; il en va de même pour la collectivité qui prend parfois le risque de voir une « requalification de subventions aux associations en marchés ou en délégations de services publics »¹⁰³⁰. Les collectivités territoriales doivent désormais conclure avec tout organisme profitant d'une subvention supérieure à 23 000 euros par an une convention « définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée » comme le prévoit la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, complétée par un décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001. L'association quant à elle doit pouvoir justifier de l'emploi de cette subvention en démontrant la réalisation des buts pour lesquels elle a été financée. La convention exigée avec la formulation des objectifs et des moyens constitue alors un rempart qui reste toutefois fragile en ce que le critère de l'initiative¹⁰³¹ est considéré

¹⁰²⁶ Convention cadre 2017/2020 approuvée par la délibération D-2017-17.

¹⁰²⁷ Article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

¹⁰²⁸ PFRUNDER F., « La subvention, outil de partenariat et de confiance », *Juris Associations*, n° 636, 2021, p. 18.

¹⁰²⁹ Articles 28, 29 et 30 du Code des marchés publics.

¹⁰³⁰ MOREAU D., « Les risques de requalification de subventions aux associations en marchés ou en délégations de services publics », *AJDA*, 2002, p. 909.

¹⁰³¹ V. la circulaire portant manuel d'application du Code des marchés publics du 3 août 2006 selon laquelle « la notion d'initiative implique non seulement l'impulsion du projet mais aussi sa conception et sa définition ». Dans

comme essentiel puisqu'il oriente l'intervention financière de la collectivité entre subventionnement et marché public¹⁰³². La mise en avant d'une « charte d'engagement réciproque »¹⁰³³ a été d'ailleurs conçue comme un outil permettant d'asseoir cette coopération : « elle affirme l'utilité sociale et la contribution des associations à l'intérêt général et souligne la dynamique associative »¹⁰³⁴ mais elle reste peu utilisée de façon générale.

Or, l'ensemble des autres indices laissent à penser qu'il s'agit davantage d'une commande publique en ce que la collectivité est à l'origine du projet à travers la « Mission Accueillir à Villeurbanne » - et cherche dans ce cadre un opérateur pour répondre aux besoins de participation qu'elle a délimités. De plus, un lien étroit existe avec l'administration locale. L'association travaille pour le compte de la collectivité. L'association est, en effet, intégrée plus tard au projet après que le périmètre et les objectifs du dispositif de participation aient été initialement pensés. Le choix de la subvention permet en définitive pour les deux cocontractants de gagner en souplesse administrative afin de mettre en œuvre rapidement le projet, comme d'assurer des conditions plus propices à la coopération en dépit d'un pilotage municipal à condition qu'il y ait une entente réciproque. Néanmoins, le financement autrement qu'en interne au sein de la collectivité prolonge aussi les dispositions précaires de l'emploi au sein de l'association avec la multiplication des services civiques. Cela interroge sur le fait de ne pas prendre en direct un nouvel emploi public pour penser le projet au sein du service public lui-même.

Quoi qu'il en soit, cette collaboration marque les premières étapes clés dans la mise en œuvre d'une nouvelle forme de gouvernance locale, même si cela reste incertain. En effet, l'association reste dépendante des conditions financières octroyées par les pouvoirs publics locaux et est parfois réduite à un rôle de prestataire plus qu'à celui de véritable partenaire pour penser l'action publique collectivement. La commune est associée par le biais de la doctorante

le cas où l'initiative est assumée par un tiers, c'est la subvention qui soutient financièrement l'action. Si l'initiative est assurée par la collectivité et déléguée à un prestataire, il s'agit plutôt d'un marché public.

¹⁰³² DOUENCE J.-C., « La qualification des relations contractuelles entre collectivités territoriales et associations », *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 2, Dalloz, 2007, n° 162-196.

¹⁰³³ ANDRIOT P. ET SECHER C., « Repenser les relations entre pouvoirs publics et associations », *Juris Associations*, n° 584, 2018, p. 32.

¹⁰³⁴ *Ibid.*

engagée à leurs côtés à chacune des étapes du dispositif et le pilote en lien étroit avec le responsable de la mission « Accueillir à Villeurbanne », tous deux rattachés au cabinet du maire.

À partir d'échanges sur la commande politique et les besoins identifiés, une convention spécifique est entreprise entre la collectivité et l'association. L'association justifie que les enjeux de ce volet de la mission sont en adéquation avec le projet associatif. Cette convention rédigée par l'association permet de déterminer les objectifs communs et les conditions de mise en œuvre comme l'indique la chargée de mission de l'association au sein de la tribune Fonda : « *Au préalable le CCO coconstruit avec la collectivité le format et les contours de son intervention et s'est assuré de la prise en compte des contributions des habitants (étude et réponse argumentée à chaque proposition du Jury). Une fois la commande établie sur les objectifs communs et les moyens alloués, l'association est autonome dans la conduite de la mission ce qui légitime son indépendance vis-à-vis des institutions auprès des habitants et permet d'instaurer une relation de confiance. L'association peut jouer le rôle de tiers facilitateur au service de l'objectif fixé* »¹⁰³⁵. L'association acquiert donc un rôle capital dans la fabrication de l'action publique locale et la gouvernance locale en venant en appui de la collectivité. Dans ces conditions, se pose même la question de savoir si la commune n'a pas entendu instituer à travers la démarche participative une mission d'intérêt général prise en charge par l'association, soit un service public. À cet égard, la jurisprudence administrative a apporté quelques précisions à travers la technique du faisceau d'indices. Les prérogatives de puissance publique ne sont plus un critère déterminant comme l'exigeait la jurisprudence *Narcy*¹⁰³⁶. Depuis 2007, selon les arrêts *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*¹⁰³⁷ et *Commune d'Aix en Provence*¹⁰³⁸, « indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître [...] même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées

¹⁰³⁵ <https://fonda.asso.fr/ressources/de-nouvelles-gouvernances-pour-laction-publique> (consulté le 20 avril 2022).

¹⁰³⁶ CE, sect., 13 juillet 1968, 72002, publié au recueil Lebon.

¹⁰³⁷ CE, sect., 22 février 2007, 264541, publié au recueil Lebon.

¹⁰³⁸ CE, sect. 6 avril 2007, 284736, publié au recueil Lebon.

ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission ». L'identification par le juge du contrôle et des missions que l'administration confie à la personne privée est parfois facilitée par le contenu des contrats qui les lient et plus largement des relations qu'elles entretiennent. Sur ce point, la juridiction administrative ne prend en compte parmi les éléments extérieurs au contrat que ceux qui sont « pertinents pour apprécier la commune intention des parties », ce qui, comme l'a illustré l'affaire du stade Jean Bouin, laisse une large part à la subjectivité du juge¹⁰³⁹. Dans cette perspective, la gestion du dispositif de participation villeurbannais laisse le bénéfice du doute sur la potentielle reconnaissance d'un service public de la participation tant la commune exerce un contrôle particulier en fixant les conditions et les objectifs de cette activité et en étant elle-même très impliquée dans le processus. Ce service public constitue donc un moyen supplémentaire pour la commune de construire sa propre compétence.

Cette forme de collaboration a, en outre, de multiples enjeux. L'association contribue à l'un d'entre eux, celui de faciliter l'expression de différent·e·s acteur·rice·s impliqué·e·s dans le processus de participation.

2- Le rôle controversé de facilitatrice de l'expression plurielle des acteur·rice·s locaux·ales

Le recours à l'acteur associatif conduit à élaborer un espace hybride et extérieur à la commune pour associer le plus grand nombre d'acteurs et actrices public·que·s et privé·e·s, les habitant·e·s ainsi que les membres de la société civile qui contribuent à l'accueil. Cette collaboration est alors perçue comme le reflet nécessaire de la société civile. L'association permet de constituer des espaces hors cadre administratif laissant place à des formes d'expression plus libres, de ce que certains ont appelés une « médiation démocratique de proximité »¹⁰⁴⁰. Cette porosité croissante entre la sphère municipale publique et les sphères

¹⁰³⁹ CE, sect., 3 déc. 2010, *Ville de Paris c/ Assoc. Paris Jean Bouin*.

¹⁰⁴⁰ GUIBERT (DE) A. ET JANVIER R., « Médiation démocratique des solidarités locales par les associations », *Pouvoirs locaux*, n° 1114, II, 2019, p. 90.

privées contribue à poser les marques de nouvelles formes de gouvernance non sans questionnement quant aux logiques néolibérales à l'œuvre.

Spécialisée dans l'« innovation sociale »¹⁰⁴¹, l'association participe aux dynamiques du développement local et de l'action publique sociale. Elle se positionne comme un nouvel acteur dont le rôle conduit à s'interroger tant il contribue à réviser la fonction sociale de la puissance publique face à son délitement. Elle s'inscrit en réalité dans un contexte de révision de la manière dont l'État prend en charge la fonction sociale. Dès lors, l'innovation sociale participe à la compensation de cette dégradation. Elle ne remet pas en cause les bases néolibérales sur lesquelles elle repose, comme par ailleurs les mécanismes inégalitaires qui supportent le capitalisme. Par suite, une tension naît entre le développement de l'innovation sociale particulièrement portée par le secteur de l'économie sociale et solidaire et la dégradation de l'État social : « d'une part, il s'agit, pour la réponse aux besoins non satisfaits (par ex. : pauvreté, précarité, vieillissement des populations) d'identifier à la fois les changements dans les rapports sociaux et le niveau pertinent auquel ces réponses doivent ou peuvent se construire. D'autre part, l'innovation sociale vise à organiser un recul des engagements de l'État dans lequel le *Community-based development* est mis sous pression par le *new public management* »¹⁰⁴². L'innovation sociale porte toutefois sur les aptitudes à créer et expérimenter dans une dimension collective du territoire avec les différent·e·s acteur·rice·s qui le composent¹⁰⁴³. Certaines démarches d'innovation sociale sont aussi élaborées dans un rapport critique avec des visées transformatives en cherchant à redonner de la capacité à agir aux acteur·rice·s impliquées¹⁰⁴⁴.

¹⁰⁴¹ Faisant référence à l'appellation de la structure de l'association comme « laboratoire d'innovation sociale et culturelle ». Cette notion mobilisatrice de dynamiques multi-acteur·trice·s, controversée, versatile s'inscrivant dans des logiques de marché avec la production de nouveaux produits, se situe ces dernières années vers de nouvelles perspectives sociales. Il ne s'agira pas ici d'évoquer la littérature portant sur l'entreprenariat social dont les critiques sont reliées au *new public management*.

¹⁰⁴² GALLOIS F., LECAT C. et NIEDDU M., « Mobilisation territoriale et mise en réseau des acteurs dédiés à la production d'innovation sociale : une étude de cas », *Géographie, Économie et Société*, n° 3, vol. 18, 2016, p. 363.

¹⁰⁴³ COLLETIS G., « Co-évolution des territoires et technologies : une perspective institutionnaliste », *Revue d'économie régionale urbaine*, n° 2, 2010, pp. 235-249.

¹⁰⁴⁴ JUAN M. et LAVILLE J.-L., « Pour un questionnement critique de l'innovation sociale », dans *Du social business à l'économie solidaire*, coll. Sociologie économique, Érès, 2020, p. 24 et suiv.

Ainsi, l'association villeurbannaise développe des capacités spécifiques d'animation et de mise en réseau, comme elle s'adapte au contexte local pour proposer des outils qui répondent de façon innovante à l'offre municipale. A partir des éléments captés sur le territoire, elle provoque des formes nouvelles d'action. Elle démontre en ce sens des compétences d'animation et d'écoute pour pouvoir recueillir la parole sans la dénaturer, tout en la rendant audible et solide à destination des pouvoirs publics locaux. L'innovation se focalise sur l'élaboration d'une réponse à des besoins sociaux nouveaux en croisant les points de vue et en rassemblant les habitant·e·s autour d'un projet collectif. Pour ce faire, elle crée les conditions pour organiser les prises de parole dans les arènes publiques et contribue à être une véritable interface des voix citoyennes ; ce que d'autres ont appelé aussi la « fonction tribunitienne »¹⁰⁴⁵. Elle permet, en outre, de renouveler le lien social en recréant du collectif. Elle participe, par la même occasion à « recomposer le jeu démocratique entre les décideurs politiques et les corps intermédiaires que sont les associations et les citoyens »¹⁰⁴⁶.

Dans ces perspectives, l'association permet par son implication de développer de nouveaux espaces participatifs qui ouvrent le champ de la démocratie locale entre participation et proposition d'action publique sous le giron de l'initiatrice, la collectivité locale.

B- L'instrument participatif pour concourir à l'approfondissement de la compétence locale

L'instrument participatif répond à une pluralité d'enjeux au niveau local. Il permet de dépasser le cadre juridique limité de la démocratie locale en France (1) en impliquant un public diversifié et concerné (2). Elle se révèle enfin comme un espace démocratique consensuel et consultatif (3).

¹⁰⁴⁵ PRIOU J., *Les nouveaux enjeux des politiques d'action sociale et médico-sociale : projet de vie et participation sociale*, Dunod, 2007, 336 p.

¹⁰⁴⁶ GUIBERT (De) A. et JANVIER R., *op. cit.*, p. 95.

1- Le dépassement du cadre juridique limité de la démocratie locale

La compétence normative n'est plus seulement électorale, elle se glisse dans les interstices du système politique local représentatif à travers de nouveaux espaces vecteurs de participation citoyenne à la prise de décision politique, non sans embûches. Dominique Rousseau pose les jalons d'une réflexion sur la « démocratie continue »¹⁰⁴⁷ et le déploiement de la compétence de la compétence normative des citoyen·ne·s¹⁰⁴⁸. En reprenant la théorie de la nation et les archives historiques du système représentatif, il démontre que le corps citoyen a été dilué dans « un régime d'énonciation de la volonté générale monopolisé par les représentants »¹⁰⁴⁹. Alors que la démocratie se réinvente actuellement à plusieurs endroits et se démultiplie dans les espaces publics, elle n'est plus seulement institutionnelle ou étatique¹⁰⁵⁰. Le cadre juridique correspondant reste balbutiant : « il faut que le droit garantisse aux hommes la faculté d'agir dans l'espace public, de proposer, d'inventer, de redéterminer sans cesse les exigences normatives. »¹⁰⁵¹. Les citoyen·ne·s dans des espaces plus proches comme ceux à l'échelle d'une ville, participent ainsi à l'évolution de l'action publique locale et contribuent à ouvrir le débat sur l'évolution des règles, comme sur l'étendue des interventions relevant des compétences locales.

La décentralisation n'a pas permis le détachement du modèle national de la représentation législative de l'État unitaire. La détermination des compétences est régie par le texte de la Constitution qui organise le système normatif réservé au Parlement qui délimite les champs respectifs entre l'État et les collectivités¹⁰⁵². Pourtant, la question des compétences locales ne se limite pas aux seuls effets mécaniques des transferts étatiques qui s'ajoutent et se cumulent. Les collectivités locales circonscrivent aussi leur champ d'actions en donnant une matérialité concrète aux politiques locales. Les citoyen·ne·s y sont parfois associé·e·s comme à Villeurbanne dans le cadre de l'expérimentation du jury citoyen. Cette contribution se manifeste

¹⁰⁴⁷ ROUSSEAU D., *Six thèses pour la démocratie continue*, Odile Jacob-Sciences humaines, 2022, 176 p.

¹⁰⁴⁸ ROUSSEAU D., « Conceptualiser la compétence normative des citoyens », *Archives de philosophie du droit* n° 1, vol. 62, 2020, pp. 427-438.

¹⁰⁴⁹ *Ibid.*, p. 437.

¹⁰⁵⁰ Il est bien sûr aussi question des différents mouvements sociaux.

¹⁰⁵¹ ROUSSEAU D., *op.cit.*, p. 437.

¹⁰⁵² FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2016, p. 568 et s.

dans les cadres nouveaux associés à la « démocratie participative»¹⁰⁵³ distincte de la « démocratie directe»¹⁰⁵⁴, cette dernière mettant la priorité sur la prise de décision des citoyen·ne·s. Pour le jury citoyen de Villeurbanne, il s'agit plutôt de participer à la détermination du champ d'action des collectivités.

Les modalités du jury citoyen s'inventent face au cadre juridique limité. En effet, bien que la décentralisation induise un niveau privilégié de proximité avec les citoyen·ne·s, la République décentralisée n'a pas permis l'organisation de la démocratie au-delà des principes anciens qui consacrent le système représentatif pour les conseiller·ère·s municipaux·ales. Une accumulation de dispositions législatives parcellaires a permis d'établir un « corpus de grands principes du droit de la participation»¹⁰⁵⁵ notamment issus de la réforme constitutionnelle de 2003 lors de laquelle sont par exemple consacrés le droit de pétition des citoyen·ne·s locaux·ales et le référendum local. Ces innovations restent toutefois fortement limitées. L'article 71-2 alinéa 1^{er} de la Constitution prévoit notamment le droit de pétition selon lequel les électeur·trice·s peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité d'une question relevant de sa compétence. Ce droit est réservé aux électeur·trice·s locaux·ales, excluant les personnes étrangères de participer car leurs signatures ne sont pas prises en compte. De plus, le droit de pétition se cantonne à la possibilité de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour, mais le conseil municipal n'est pas tenu de l'examiner même si elle est recevable. Certaines collectivités ont tenté de pallier cette situation. Par exemple, le maire de Paris a par exemple instauré par arrêté la possibilité de l'avis d'une commission du débat public sur une potentielle inscription à l'ordre du jour du conseil de Paris des pétitions qui lui sont présentées par 3% des habitants majeurs parisiens, le juge administratif ayant validé le processus¹⁰⁵⁶. D'autres collectivités ont souhaité approfondir la

¹⁰⁵³ De nombreux travaux portent sur la démocratie participative parmi eux : BACQUE M.-H. et SINTOMER Y., *La démocratie participative: histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, 320 p. ; BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualités de la démocratie participative*, La république des idées, Seuil, 2008, 109 p. ; GUGLIELMI G.-J., MARTIN J. (dir.), *La démocratie de proximité : bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, Berger-Levrault, 2013, 238 p.

¹⁰⁵⁴ VOUTAT B., « 8. À propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique », dans *Gestion de proximité et démocratie participative*, coll. Recherches, La Découverte, 2005, pp. 197-216.

¹⁰⁵⁵ MORIO C., *Guide pratique de la démocratie participative locale*, Berger-Levrault, 2020, p. 18. Les principales réformes relatives à la participation locale sont répertoriées au sein d'un tableau aux pages 14-16.

¹⁰⁵⁶ TA Paris, 11 février 2011, *Préfet d'île de France, préfet de Paris*, req. n° 10134363, voir DELAUNAY B., *AJDA*, 2011, p. 1026.

démocratie locale et poursuivre la mise en place de mécanismes d'interpellation¹⁰⁵⁷ au risque d'invalidation juridique. La Ville de Grenoble a par exemple expérimenté en 2016 le référendum d'initiative populaire contraignant mais le tribunal administratif sur déferé préfectoral, l'a annulé¹⁰⁵⁸.

Pas de réformes novatrices effectives. Pourtant dans le débat national, l'association des citoyen·ne·s devient incontournable, et les collectivités territoriales sont déjà depuis quelques années dans une série d'expérimentations pour dépasser les verrous juridiques nationaux. Pour Emmanuel Macron, il est question de favoriser la participation citoyenne : « *nous associerons tout le monde pour produire des solutions et pour agir. Les citoyens doivent participer à la prise de décision dans les cinq prochaines années* »¹⁰⁵⁹. D'autres candidat·e·s aux élections nationales évoquent le « référendum d'initiative citoyenne »¹⁰⁶⁰. Alors qu'une tentative de réforme des institutions pour rénover la démocratie a été impulsée¹⁰⁶¹, celle-ci n'a pas eu de suite au Parlement.

De surcroît, du côté des collectivités locales, le sujet de la démocratie locale est devenu incontournable dans les programmes politiques des collectivités locales. Elle est non seulement issue d'une demande forte des mouvements sociaux et citoyens, mais aussi une nécessité du point de vue des exécutifs locaux dans la recherche de crédibilité et d'adhésion à la mise en œuvre de l'action publique locale. Ainsi, face à la défiance grandissante de la démocratie représentative¹⁰⁶², les espaces de participation se développent depuis plusieurs années et

¹⁰⁵⁷ RAMBAUD R., « Le droit d'interpellation citoyenne, un angle mort de la démocratie participative locale », *AJDA*, 2016, p. 22.

¹⁰⁵⁸ TA Grenoble, 24 mai 2018, *Préfet de l'Isère*, req. n° 1701663 ; Jugement confirmé par la Cour d'appel de Lyon : CAA de LYON, 4ème chambre, 09/07/2020, 18LY02733, Inédit au recueil Lebon. Voir pour approfondir : MAGNI-BERTON R., « Référendum local d'initiative populaire. Récit d'une première expérience en France », *Participations*, n° 20, vol. 1, 2018, pp. 85-110.

¹⁰⁵⁹ « Emmanuel Macron veut axer sa campagne sur l'école, la santé, les institutions et favoriser la participation citoyenne », *Le Monde*, 7 mars 2022.

¹⁰⁶⁰ Programmes politiques aux élections présidentielles de MELENCHON J.-L., HIDALGO A., ROUSSEL F., voir not. <https://www.cncep.fr/candidats.html> (consulté le 24 septembre 2022).

¹⁰⁶¹ ASSEMBLEE NATIONALE, Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique n° 2203, 29 août 2019.

¹⁰⁶² La défiance de la démocratie représentative se traduit principalement par une perte de confiance envers les institutions représentatives et dont les manifestations peuvent être multiples : abstentionnisme, électorat instable, craintes des affaires de corruption, critiques de la professionnalisation de la vie politique, suspicions vis-à-vis de l'influence des notables.

s'inscrivent dans l'élan des propositions. Ils contribuent à transformer la gouvernance urbaine en laissant davantage de place à l'action citoyenne. Ils se résument pour beaucoup à de la seule consultation avec peu d'association réelle à la prise de décision, ce que la démocratie participative est censée être¹⁰⁶³.

Constituant un certain « forum hybride », ¹⁰⁶⁴ le jury citoyen permet alors comme ces autres espaces de participation, de débattre sur un sujet complexe et de contribuer à orienter les choix publics locaux. L'institutionnalisation du débat public et des espaces de démocratie délibérative répond à plusieurs enjeux au niveau local, comme il se confronte à de nombreux obstacles. Pour approfondir la démocratisation des processus de fabrication de l'action publique locale et de gestion de la commune, la collectivité territoriale comme Villeurbanne est amenée à s'affranchir du cadre juridique, tout en restant prudente à ne pas se faire censurer par le juge administratif. Sauf à ce que l'augmentation des contentieux en la matière puisse aussi permettre de révéler l'importance de l'enjeu démocratique de faire évoluer les dispositions juridiques afin que soit reconnu une véritable participation des citoyen·ne·s au niveau local au-delà du cadre juridique instauré¹⁰⁶⁵. La commune crée ainsi ses propres modalités de participation afin de travailler à l'appropriation et la délimitation de la compétence de l'accueil. Cette implication citoyenne passe aussi par la recherche d'une diversité de participant·e·s.

2- La constitution d'un public divers et concerné pour penser l'accueil

A l'issue de temps de réflexion et de recherches, succèdent des temps de montage et d'expérimentation. Le diagnostic territorial sert également de base au travail de préparation pour le jury citoyen : il recense les problèmes identifiés, les forces et les faiblesses du maillage territorial en ce qui concerne l'accueil des personnes exilées. Parallèlement, et à la demande du responsable de la mission, une recherche sur les expériences réalisées dans le domaine de la

¹⁰⁶³ BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualités de la démocratie participative*, La république des idées, Seuil, 2008, 112 p.

¹⁰⁶⁴ CALLON M., LASCOUMES P. et BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, 368 p.

¹⁰⁶⁵ Notamment l'article L1111-2 du CGCT régissant la manière dont une commune associe « le public à la conception ou à l'élaboration » de l'action publique locale. Voir plus loin les règles de la consultation : MORIO C., *Guide pratique de la démocratie participative locale*, Berger-Levrault, 2020, pp. 31-40.

démocratie participative est réalisée pour tenter de répondre au souhait de renouveler la participation citoyenne en étudiant l'état de l'art sur la question¹⁰⁶⁶. Les propositions sont toutefois limitées par les réticences de la commune et les pouvoirs locaux représentatifs à restreindre leur propre pouvoir¹⁰⁶⁷. Ces « jeux de confiscation » sont au demeurant familiers de la sociologie du pouvoir local¹⁰⁶⁸, enserré et soumis au cadre représentatif. À Villeurbanne, des interrogations se révèlent et entourent la vocation de ce dispositif : la contribution des habitant·e·s peut-elle être considérée comme démocratique ou est-elle seulement instrumentale ? Considérant que les dispositions légales de mise en pratique de la démocratie locale sont réduites, les propositions de participation vont dépendre en réalité de la volonté politique locale ainsi que de la prise de risque des élu·e·s dans la part concédée de décision ce que le politiste Guillaume Gourgues note comme la manifestation d'« arrangement institutionnel »¹⁰⁶⁹ entre délibération et participation.

Dans sa méthode, le jury citoyen villeurbannais est inspiré de l'expérience du jury citoyen instauré par la Région Poitou-Charentes : il s'agit de la conception d'une expertise citoyenne sur la base d'un échantillon de personnes tirées au sort et indemnisées¹⁰⁷⁰. Les deux dispositifs se distinguent néanmoins par leur finalité. Pour l'expérience du Poitou, il s'agissait d'une évaluation des politiques publiques. Constitué un groupe de citoyen·ne·s tiré·e·s au sort, amené·e·s à évaluer la politique publique de lutte contre le réchauffement climatique, il a pris la forme de deux sessions dans lesquelles les juré·e·s devaient répondre à des questions à caractère évaluatif¹⁰⁷¹. Il s'agit en revanche, dans le cas villeurbannais, de s'engager dans un

¹⁰⁶⁶ SINTOMER Y. et TALPIN J. (dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité, le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, PUR, 2011, 184 p ; DEBOULET A. et NEZ H.(dir.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, PUR, 2013, 138 p ; LEFEBVRE H., *Du contrat de citoyenneté*, Éditions Périscope, 1990, 382 p ; ROUSSEAU D., *Radicaliser la démocratie, propositions pour une refondation*, Seuil, 2015, 272 p.

¹⁰⁶⁷ Voir sur ce point les travaux des sociologues sur le rapport des élu·e·s à la participation : PETIT G., « Les élu·e·s aiment-elles et ils la démocratie ? », *Participations*, vol. 1, n° 26-27, 2020, pp. 7-40.

¹⁰⁶⁸ DOUILLET A-C. et LEFEBVRE R., *Sociologie politique du pouvoir local*, Armand Colin, 2017, 272 p.

¹⁰⁶⁹ GOURGUES G., *Les politiques de démocratie participative*, PUG, 2013, pp. 23-24.

¹⁰⁷⁰ FLAMAND A., « La fabrique d'un public régional, observation participante du premier jury citoyen en Poitou-Charentes », dans SINTOMER Y. ET TALPIN J. (dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité, le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, PUR, 2011, pp. 75-90.

¹⁰⁷¹ « Dans l'action de la région Poitou Charentes contre le changement climatique, qu'est-ce qui vous a surpris ? Qu'est-ce qui vous semble le meilleur, le pire ? (...) » dans FLAMAND A., « La fabrique d'un public régional, observation participante du premier jury citoyen en Poitou-Charentes » dans SINTOMER Y. et TALPIN J. (dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité, le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, PUR, 2011, pp. 75- 90.

travail prospectif. En effet, le dispositif villeurbannais a pour objectif « *de construire des propositions concrètes qui viendront enrichir l’action publique et les dynamiques citoyennes et associatives liées à l’accueil des migrant-e-s* »¹⁰⁷². Ici, le jury citoyen a vocation à contribuer collectivement à l’action publique locale en apportant des « *réponses partagées autour de l’accueil, qui pourront enrichir les politiques publiques et alimenter la dynamique collective, locale, citoyenne et associative* »¹⁰⁷³, conduisant à faire progresser l’accès aux droits. Il permet en outre de répondre à un autre objectif politique tel que celui de la « *conviction de l’égalité pour penser l’hospitalité* »¹⁰⁷⁴ avec notamment « *la reconnaissance de tout-e un-e chacun-e de sa qualité de sujet politique comme citoyen-ne* »¹⁰⁷⁵. L’exercice de la citoyenneté locale est donc aussi un objectif avancé.

Dans ces perspectives, l’inclusion des personnes concernées retient l’attention des agent·e·s municipaux·ales présent·e·s et des porteur·se·s de la mission, lors de la constitution du jury citoyen : faire participer des personnes exilées récemment arrivées sur le territoire. Le responsable de la mission argumente en ce sens en évoquant l’idée selon laquelle « *cette participation serait un plus, une richesse* »¹⁰⁷⁶ et ajoute « *il conviendrait de rechercher si la personne fait état d’un parcours récent de migration pour bénéficier d’un retour d’expérience* »¹⁰⁷⁷. Le/la participant·e exilée ayant donc vécu ce « *parcours récent de migration* » est ainsi placé·e dans une double position de sujet et objet du jury citoyen : « *expert·e d’usage* » des services publics pour l’accueil de par son parcours de migration et membre du groupe de destinataires de l’action publique qui devra se constituer au sein du jury citoyen. Néanmoins, une telle ambition se révèle difficile à mettre en œuvre, tant il s’avère paradoxal d’encourager ces personnes à participer alors qu’elles n’ont pas de situation stable et que leurs préoccupations quotidiennes ne trouvent pas de réponse satisfaisante dans les

¹⁰⁷² Appel à volontaires, jury citoyen, mars 2018.

¹⁰⁷³ Feuille de route de la mission accueillir à Villeurbanne, 2017.

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*

¹⁰⁷⁵ *Ibid.*

¹⁰⁷⁶ *Verbatim*, observation participante, comité technique, 2018.

¹⁰⁷⁷ *Ibid.*

propositions des pouvoirs publics. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, *in fine*, d'exclure ce critère.

L'enjeu de faire participer les personnes concernées s'affirme de plus en plus dans les politiques locales des collectivités territoriales. Appréhendées comme une « citoyenneté de consolation »¹⁰⁷⁸, des instances consultatives spécifiques aux personnes étrangères existent déjà et font l'objet d'une réflexion nouvelle avec le développement de l'Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA) et d'autres acteur·rice·s s'intéressant de près à cette question¹⁰⁷⁹. Le jury citoyen s'inscrit aussi dans la poursuite de la réflexion d'autres espaces participatifs spécifiques¹⁰⁸⁰ tel que le conseil consultatif villeurbannais de lutte contre les discriminations ethniques, composé de neuf représentant·e·s associatif·ve·s et de cinq citoyen·ne·s qui souhaitait voir instaurer un « conseil des résidents de nationalité étrangère¹⁰⁸¹ ». Cette dernière proposition a été peu encouragée et soutenue par le maire. Le jury citoyen apparaît alors comme une ambition de créer une forme participative complémentaire non sans ambivalence dans le souhait de relégitimer l'action de la commune. Contrairement au conseil consultatif où le mode de représentation est spécifique d'un·e étranger·e en tant qu'étranger·e, la composition du jury citoyen se veut-elle toutefois plus large en choisissant de recourir au tirage au sort¹⁰⁸².

En effet, le tirage au sort et l'indemnisation comme principes prééminents du dispositif, ont pour ambition d'une part, de favoriser la citoyenneté locale au-delà d'une politique appartenant aux seul·e·s élu·e·s, et donc de mobiliser les citoyen·ne·s peu ou pas enclin·e·s à participer à la vie publique et politique locale et, d'autre part, de prétendre à la mobilisation d'une diversité

¹⁰⁷⁸ FICHET B., « La citoyenneté de résidence à l'épreuve du Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg », dans GOTMAN A. (dir.), *Villes et hospitalité : Les communes et leurs "étrangers"*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2013, p. 478.

¹⁰⁷⁹ Voir plus loin dans la thèse : Partie II « vers la reconnaissance d'une compétence de droit ? »

¹⁰⁸⁰ Il s'agit des conseils de résidents étrangers qui visent à définir par l'intermédiaire d'instances participatives des politiques municipales à l'égard des minorités ethniques : FLAMANT A., « Donner la parole aux étrangers ? De la création d'une participation politique à l'usage ethnicisé de la catégorie d' «étranger" par les communes », *Participations*, vol. 1, n° 14, 2016, pp. 237-264.

¹⁰⁸¹ CONSEIL CONSULTATIF VILLEURBANAIS DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ETHNIQUES, Rapport, « Pour un conseil des résidents de nationalité étrangère », février 2014.

¹⁰⁸² COURANT D. et SINTOMER Y., « Le tirage au sort au XXIe siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, vol. 1, n° 23, 2019, pp. 5-32.

d'habitant-e-s villeurbannais·e·s. Dès lors, sur la base du volontariat associatif¹⁰⁸³, le/la juré·e volontaire bénéficie d'une indemnité de 7,07 € de l'heure qui prend en compte le temps consacré à la mission. Il/elle perçoit en plus de cette indemnité une prestation en nature ou en espèce correspondant aux frais de transport. Cette indemnisation a été possible dès lors que l'association en charge du dispositif a pu en assumer le paiement, la collectivité échappant ainsi aux contraintes imposées par les règles du budget local¹⁰⁸⁴.

Composé de vingt-cinq habitant·e·s, dix volontaires et quinze tiré·e·s au sort, le jury citoyen villeurbannais a pour objectif d'assurer une diversité territoriale au regard de critères d'âge, de sexe, ainsi que des quartiers d'habitation. L'association en charge du jury citoyen a travaillé à une méthodologie assumée comme non-scientifique qui permette de répondre aux critères précédemment déterminés. A la différence des méthodes des instituts de sondage, la construction de l'échantillon se focalise en effet sur la possibilité d'avoir un échantillon diversifié d'un point de vue socio-démographique.

La première étape a consisté à lancer un appel à volontaires sur les réseaux sociaux, dans les réseaux associatifs de la commune, et par l'intermédiaire du magazine de la Ville, le « Viva ». Un système de pondération a permis la sélection des volontaires. Ainsi, plus les profils des personnes étaient considérés comme « rares », plus ils avaient de points. Par exemple, si on prend en considération le critère du sexe, il a été constaté que les femmes représentaient plus de 76% du collège volontaire, les hommes étaient donc en sous-représentation à 24%. Dans l'objectif d'assurer la parité, les hommes ont alors bénéficié de +4 points. Il en va de même pour le deuxième critère relatif à l'âge, après que le constat a été fait d'une sous-représentation des personnes en dessous de 35 ans et au-dessus de 70 ans, ces catégories d'âge ont également bénéficié d'une revalorisation entre 0 et 4 points. Enfin, s'agissant du dernier critère, celui de la diversité des quartiers d'habitation délimités par rapport à une carte réalisée pour les conseils de quartiers, il est remarqué que les quartiers périphériques sont moins représentés. De la même façon, une pondération plus importante est alors adoptée pour les quartiers les plus éloignés

¹⁰⁸³ Loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.

¹⁰⁸⁴ A ce propos, les collectivités locales n'ont que la possibilité de défrayer les participant·e·s et non de les rémunérer, V. pour approfondir : REPONSE MINISTERIELLE, n° 14100, *JOAN*, 6 mai 2008, p. 3946, faisant référence aux comités consultatifs.

(quartiers prioritaires, quartiers résidentiels peu représentés à la différence des quartiers dynamiques comme le centre-ville). En cas d'égalité entre deux profils de même sexe et de même âge, il était choisi de comparer leurs quartiers dans la volonté d'avoir une diversité territoriale révélatrice, selon l'équipe en charge du jury, de profils socio-économiques différents. La composition du panel est donc maîtrisée en amont.

L'appel à volontaires a donné lieu à trente-huit réponses. Dix personnes ont été sélectionnés sur la liste principale, dix autres ont été mises sur la liste de réserve et dix-huit n'ont pas été retenues. Parmi ces volontaires on retrouve des profils sociaux de personnes plutôt engagées « pro-exilées », agissant dans des associations et collectifs locaux ou d'autres sensibles à la question de par leur profession dans une volonté commune de « *dépasser un sentiment d'impuissance* » et « *d'être en capacité d'agir* »¹⁰⁸⁵. La participation des volontaires favorise un cadre sécurisant pour la collectivité dès lors qu'il y a une certaine acceptation du postulat de départ de travailler sur un sujet déterminé, celui de l'accueil dans lequel les participant·e·s ont des raisons, des intérêts particuliers dans le choix délibéré de participer. Il·elle·s ont aussi une expérience utile à partager dans le processus. En outre, cela permet à la collectivité de pouvoir être mieux reconnue comme légitime dans sa capacité à prendre en compte celles et ceux qui ont déjà une forme d'implication dans l'accueil, constituant par la même occasion des soutiens extérieurs à la gestion d'une telle question afin d'éviter de potentielles résistances ou de pouvoir anticiper d'éventuels obstacles, et de rendre finalement, les solutions imaginées acceptables. Pour compléter le collège d'habitant·e·s dans un souci de représentativité, un tirage au sort a été effectué à partir des listes de la Poste, complétée des listes de bailleurs sociaux qui permettaient de toucher des personnes issues de quartiers plus éloignés, manquant dans la première composition du jury. Sur les 400 courriers envoyés par la Poste, 200 courriers envoyés par la liste du bailleur social, près de l'ensemble a été contacté au moins une fois par téléphone, 31 personnes tirées au sort ont finalement accepté de participer. 15 ont été mises sur la liste principale et 16 sur la liste de réserve. Si lors de la sélection des tiré·e·s au sort, la nationalité des juré·e·s n'était pas demandé, il s'est finalement avéré qu'environ 1/3 des participant·e·s

¹⁰⁸⁵ Entretien avec les juré·e·s citoyen·ne·s.

étaient de nationalité étrangère. Le taux de réponse reste toutefois relativement faible puisqu'il s'établit à 5%.

Amené·e·s à donner une réponse motivée à la suite du tirage au sort, ils/elles confirment en tout premier lieu une opportunité de s'exprimer et d'être associé·e à la politique municipale : « *Je suis contente de pouvoir effectuer mon devoir de citoyen pour ma ville.* », « *Pouvoir avoir une action concrète sur ce sujet au cœur de l'action publique est une chance.* », « *Je suis pour la démocratie participative, je suis pour le partage et l'échange des idées dans le but d'améliorer le quotidien de chacun.* », « *En qualité de citoyen français, habitant de Villeurbanne, mais aussi contribuable, je juge particulièrement important de pouvoir venir participer avec vous à ce débat en qualité de membre actif à ce jury* »¹⁰⁸⁶. Ils/elles justifient ensuite d'un intérêt humaniste et social envers l'accueil des personnes migrantes : « *sensible à la question de l'accueil des personnes migrantes en France* », « *Je suis pour le respect de nos valeurs et de nos traditions d'accueil et d'asile.* », « *J'aimerais prendre part aux décisions concernant le sujet de l'accueil des migrants, sujet très polémique et qui peut influencer directement le mode de vie des concitoyens dont je fais partie* »¹⁰⁸⁷.

Plusieurs des membres du jury citoyen expliquent aussi leur motivation à prendre part au processus en évoquant leur propre histoire, car eux-mêmes immigré·e·s (« *je suis émigré des années franquistes et je sais ce que veut dire migrer* ») ou descendant·e·s d'immigré·e·s (« *en tant que descendante de migrants italiens, en effet, ma grand-mère est arrivée orpheline de Turin à Villeurbanne où elle fut accueillie par une tante éloignée* », « *je suis immigrée de seconde génération, mes deux parents sont nés à l'étranger.* »¹⁰⁸⁸), en comparant la situation des nouveaux·velles venu·e·s à celle qu'ils/elles ont vécue ou celles de leurs parents ou grands-parents. Ce même processus d'identification est utilisé, on l'a vu, dans le discours politique, pour raccrocher les enjeux actuels à une « tradition » villeurbannaise d'accueil, et les insérer dans une ville construite par des immigré·e·s et leurs descendant·e·s.

¹⁰⁸⁶ *Verbatim* extrait du travail de sélection des juré·e·s tiré·e·s au sort

¹⁰⁸⁷ *Verbatim* extrait du travail de sélection des juré·e·s tiré·e·s au sort.

¹⁰⁸⁸ *Verbatim* extrait du travail de sélection pour la composition des juré·e·s.

Les conditions du débat et de la délibération tiennent au contexte et à l'organisation de l'expression des différent·e·s participant·e·s. C'est le rôle d'animateur et de facilitateur de l'association qui en a la charge. Durant cette démarche participative, les habitant·e·s disposent d'un temps pour s'informer, débattre et délibérer sur des perspectives concrètes d'action publique autour de l'accueil. Concrètement, le jury citoyen, lancé le 22 septembre 2018, est conçu sous la forme de 6 sessions, une réunion de constitution, trois auditions, une journée de « *design thinking* » une séance de délibération et une séance de remise du rapport final au maire. La première réunion permet de favoriser la réflexion dans un cadre de confiance, de prendre connaissance du sujet et de valoriser les ressources de chaque participant·e. Les séances d'auditions sont ensuite conçues pour permettre une base commune d'informations et de connaissances sur les thématiques de la migration de l'échelon international à l'échelon local. Ces trois séances s'articulent autour de l'audition d'un certain nombre d'intervenant·e·s professionnel·le·s, chercheur·se·s, associatifs dont le travail croise les problématiques du jury citoyen : appréhension de la réalité du fait migratoire, droit des étrangers et de l'asile, conceptions philosophiques d'hospitalité, politiques des droits et appréhension des compétences de chaque échelle territoriale, pour focaliser enfin sur les marges de manœuvres communales. Après avoir auditionné les intervenant·e·s, les juré·e·s travaillent à capitaliser leurs informations ainsi récoltées et élaborent les premières synthèses pour leurs futures recommandations. Ces modalités de l'espace participatif sont vectrices d'apprentissage car les participant·e·s n'ont très souvent qu'une connaissance limitée des questions politiques et des savoirs variables en fonction de leur trajectoire et des dispositions structurelles liées au travail comme des inégalités de capitaux sociaux et économiques des individus. Les capacités cognitives des personnes sont mises à l'épreuve pour non seulement identifier des propositions claires et crédibles mais aussi faire des choix collectifs. Dans ce processus, ces personnes doivent répondre aux enjeux des « langages démocratiques »¹⁰⁸⁹ et de « lutte pour la

¹⁰⁸⁹ RUI S. et VILLECHAISE-DUPONT A., « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et Sociétés*, n° 123, vol. 4, 2005, pp. 31.

reconnaissance »¹⁰⁹⁰. Ce processus est dès lors pensé comme un espace délibératif¹⁰⁹¹ informé tenu par un cadrage scientifique et institutionnel au plus près des réalités concrètes.

3- Un espace participatif consensuel et limité à un rôle consultatif

À travers la mise en place de ce jury citoyen, la Ville de Villeurbanne décide donc de « donner mandat » à un échantillon d'habitant-e-s villeurbannais-e-s pour formuler des propositions concrètes d'actions publiques autour de l'accueil. Elle estime en outre que la question de l'accueil des personnes exilées ne relève pas seulement de la sphère municipale mais bien d'une dynamique territoriale plus large reposant sur une pluralité d'acteur·rice·s. Cette dernière justification permet à la commune de ne pas être sujette à un engagement trop contraignant, de sorte que le maire et les élu·e·s ne soient pas enfermé·e·s dans des propositions citoyennes qui iraient à l'encontre des politiques municipales déjà mises en œuvre, ce que le cabinet du maire explique, par exemple, par la nécessité de ne pas être obligé à prendre en considération « *une idée farfelue* ». Sur ce point, il est aussi important de souligner que la délimitation des possibilités d'agir sur les questions de l'accueil est aussi une manière d'exprimer une contrainte pour la Ville de Villeurbanne, dont la capacité d'action sur des sujets épineux, tels que l'hébergement, est limitée par le partage de certaines compétences avec l'État et la métropole de Lyon, avec laquelle les relations politiques jusqu'en 2017 étaient difficiles. En outre, le caractère éphémère de cette expérience, vouée à se terminer avant la fin de l'année 2018 et donc à durer quelques mois à peine - pour ne pas interférer avec les consignes s'appliquant à la communication institutionnelle en période préélectorale - peut amener à se poser la question de sa place dans la stratégie politique locale en vue des prochaines élections municipales, prévues en 2020. Du point de vue des acteurs, ce dispositif est aussi perçu comme un moyen de renforcer la légitimité électorale de gauche en travaillant sur des sujets sociaux et humanistes marqués¹⁰⁹².

¹⁰⁹⁰ *Ibid.*

¹⁰⁹¹ Voir plus loin un condensé des études empiriques relative à la théorie délibérative qui met en avant l'influence du contexte : TALPIN J., « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale », *Participations*, HS, 2019, pp. 453-473.

¹⁰⁹² Entretien avec le responsable de mission, mars 2020.

De la même façon, le jury citoyen avec les personnes tirées au sort peut aussi constituer une ressource pour dépasser les clivages sur un sujet complexe.

Il s'inscrit en outre dans un contexte de méfiance au sein de l'équipe municipale. En effet, le jury citoyen, volet de la mission « Accueillir à Villeurbanne », est principalement porté par son chargé de mission et soutenu par le maire. Les membres du conseil municipal en amont lors de la définition de la feuille de route de la mission ont été consultés sans être véritablement impliqués. Certains se montrent d'ailleurs circonspects, ils comprennent les enjeux électoralistes qui se jouent et reprochent le manque de concertation pour que la mission soit portée collectivement. D'autres raisons portent sur les arbitrages financiers à mi-mandat en faveur de cette mission dans un contexte budgétaire déjà serré. D'autres reprochent encore au maire un discours performatif¹⁰⁹³. De son côté, l'association animant le jury citoyen engage aussi des négociations auprès de la commune afin que le travail des participant·e·s sur une durée conséquente fasse l'objet d'engagements sérieux avec un positionnement clair sur leur implication et la forme que ces engagements prendront vis-à-vis des propositions d'action qui seront émises. Comme d'autres mécanismes de consultation, la difficulté réside dans les conséquences effectives des recommandations formulées sur les décisions finalement adoptées. Il est finalement décidé que parmi les dix propositions qui seront exprimées, le Maire en choisira cinq à étudier, mais sans donner plus de précisions quant aux critères qui détermineront ce choix. Ce dispositif de participation n'a donc pas un rôle décisionnel, mais consultatif : s'il y a une volonté affichée de faire entendre la voix des citoyen·ne·s (« *Il est essentiel d'associer les citoyens et de solliciter leur avis et leur expertise* »¹⁰⁹⁴), l'engagement flou du Maire sur les suites à donner aux délibérations citoyennes semble s'apparenter davantage à « une écoute sélective transparente » et, du point de vue de sa portée politique à une « inflexion communicationnelle de la démocratie représentative »¹⁰⁹⁵. Le maire décide de faire étudier les propositions par les services municipaux afin de retenir celles qui sont jugées pertinentes et

¹⁰⁹³ Entretiens avec les élus adjoints, juin 2017.

¹⁰⁹⁴ Voir infra : Annexe 4 - Lettre de Mission de BRET J.-P. à VAN STYVENDAEL C., 31 mars 2017.

¹⁰⁹⁵ SINTOMER Y., ET TALPIN J., « La démocratie délibérative face au défi du pouvoir », *Raisons politiques*, vol. 42, n° 2, 2011, p. 6.

tenables au niveau technique. Il est alors tenu à un devoir de suite et de justification par rapport aux propositions émises.

De son côté, le jury n'a pas de pouvoirs contraignants, si ce n'est celui du poids de la communication et de la médiatisation du dispositif qui mettent en jeu la crédibilité politique du maire. Par ailleurs, la mobilisation des élu·e·s et des services municipaux comme appui lors des conseils de municipalité¹⁰⁹⁶ permet de concrétiser la mise en connexion du jury à la mairie. La démarche fait aussi l'objet d'une large publicisation¹⁰⁹⁷ de façon à créer des liens avec les autres acteurs et actrices de la société, d'amener le jury à participer dans d'autres espaces¹⁰⁹⁸ et à communiquer sur le procédé et les propositions concrètes qui en sont sorties facilitant alors la légitimation de son travail.

Les écueils se situent aussi sur la méthode employée puisque celle-ci fait l'objet d'un consensus collectif. Une jurée citoyenne signifie à ce propos qu'il s'agissait pour elle davantage d'un cadre de travail pour un projet déjà établi qu'un espace de débats : « *Le tirage au sort n'a pas permis de faire une assemblée mixte, on n'a ressenti que peu d'opposition. J'imagine que ceux qui étaient en opposition se sont désistés (...)* »¹⁰⁹⁹. De la même manière, une autre exprime les insuffisances de confrontation des positionnements : « *On était plus dans une vision pragmatique sûrement en considération du temps, mais c'est vrai que j'imaginai plus de débat sur le fond avec une variété de points de vue. On part simplement du constat que l'accueil est nécessaire (...) le but n'est finalement pas de débattre, c'est plutôt de faire des propositions. (...) On allait dans une direction qu'on n'a pas remis en question, il y avait déjà une impulsion avec le travail influent des intervenants* »¹¹⁰⁰. Ou encore cet autre juré citoyen qui fait un constat similaire : « *Tout le monde était d'accord sur un préalable qui était l'accueil, sur la*

¹⁰⁹⁶ Il s'agit de conseils spécifiques ne réunissant que les adjoint·e·s au maire.

¹⁰⁹⁷ Articles de la presse locale : « Accueillir des migrants à Villeurbanne, quand les citoyens s'en mêlent », *Le Progrès*, 13 février 2019 ; « La Mission Accueillir à Villeurbanne lance son jury citoyen », *Le Progrès*, 21 sept. 2018 ; « Accueil des migrants à Villeurbanne : vers des squats plus hospitaliers », *Le Progrès*, avril 2019 ; « Villeurbanne, bains douches et accueil de jour au stade Georges-Lyvet », *Le Progrès*, 14 nov. 2019 ; « Villeurbanne : douches, buanderie, salle de repos, les sans-abris ont désormais un lieu pour se ressourcer », *20 minutes*, 13 févr. 2020.

¹⁰⁹⁸ Invitations dans des colloques ou réunions autour de la ville accueillante ou de la citoyenneté locale.

¹⁰⁹⁹ Entretien avec une jurée citoyenne L tirée au sort, 2019.

¹¹⁰⁰ *Ibid.*

*base d'un choix politique (...) Il n'y a pas eu de juré avec une position contraire, comme il n'y a pas eu de débat contradictoire. Il y a eu en fait une pression de groupe qui fait que ces personnes n'ont pas eu l'occasion de s'exprimer, il n'y a pas eu de vote secret. C'était peut-être voulu, mais il n'y a pas eu d'abandon ceci-dit. Les personnes étaient convaincantes et convaincues»¹¹⁰¹. En effet, dans le tirage au sort, des personnes refusent de participer à l'image de ce citoyen qui estime que sa voix divergeant de celle de la majorité municipale, ne sera pas audible dans un tel processus de participation puisqu'il est à l'initiative du Maire¹¹⁰². Par conséquent, à quelques exceptions près de personnes qui n'affirmaient pas de sensibilité particulière à l'égard de l'accueil des personnes exilées et qui attestaient plutôt dans leurs motivations le fait de vouloir donner leur « *simple avis de citoyen* »¹¹⁰³, les voix non-consensuelles ne sont pas représentées ou peu perceptibles. Certain·e·s juré·e·s qui affirment au départ pouvoir amener un point de vue contradictoire vont finalement voir leurs opinions se modifier pour converger avec celles majoritaires du groupe et des intervenant·e·s - universitaires et professionnel·le·s - qui contribuent à orienter la réflexion. Le/la juré·e adopte en réalité une posture qui est compatible avec les objectifs politiques du dispositif. Ainsi, « le consensus est par là même l'horizon régulateur tacite de ce type de dispositif »¹¹⁰⁴ comme le précise le politiste Rémi Lefebvre.*

Enfin, si ce dispositif de jury citoyen est présenté comme un nouvel espace de démocratie, il reste aux prises des représentant·e·s politiques locaux·ales qui délimitent l'objectif politique fondamental du dispositif et conservent le pouvoir exclusif de décision. Le texte constitutionnel prévoyant que la collectivité s'administre librement par un conseil élu, encadre en réalité ces dispositifs de participation et empêche toute délégation de compétence aux habitant·e·s¹¹⁰⁵. Toutefois, au-delà de la question de leur influence sur la décision finale, certains procédés de participation en marge de la légalité s'expérimentent. Ils sont diffus et essaient une autre façon de coconstruire et d'enrichir les champs d'action de la collectivité. Tel est le cas du jury citoyen

¹¹⁰¹ *Ibid.*

¹¹⁰² Intervention d'un juré tiré au sort lors de la première réunion de rencontre.

¹¹⁰³ Retour du formulaire d'un juré citoyen.

¹¹⁰⁴ LEFEBVRE R., « Les jurys citoyens. La légitimité fragile d'un dispositif expérimental », dans LAVELLE S., LEFEBVRE R. et LEGRIS REVEL M. (dir.), *Critiques du dialogue : discussion, traduction, participation*, Presses Universitaires du Septentrion, 2016, p. 294.

¹¹⁰⁵ Ce que Camille MORIO désigne comme la « prohibition de l'incompétence négative », MORIO C., *Guide pratique de la démocratie participative locale*, Berger-Levrault, 2020, p. 22.

qui, bien que la participation soit ambivalente dans ses modalités, a des effets certains sur l'action publique locale et plus loin, sur l'élaboration d'une compétence locale d'accueil.

4- Un rôle consultatif non dénué d'effet sur la compétence locale d'accueil

C'est dans un rapport pragmatique et d'opposition aux orientations sécuritaires prises par l'État en traitant le sujet de la place des personnes exilées sur son territoire qu'une commune comme Villeurbanne donne mandat à un jury citoyen pour se saisir de la question de l'accueil. En effet, en affichant une volonté d'agir pour l'accueil des personnes exilées, elle cherche des solutions aussi bien politiques que méthodologiques pour fabriquer une action publique sur des sujets qui dépassent les catégories administratives habituelles des collectivités locales et sur lesquelles, concrètement, elles n'ont pas de compétence normative consacrée. La norme délibérative permet alors de dépasser les contraintes juridiques pour non seulement démocratiser le processus de fabrication de l'action publique locale mais aussi permettre de sortir la gestion de la commune de son quotidien d'urgence. Les réalités imposées par les enjeux de l'accueil sur les territoires engendrent un éclatement de la logique de sectorisation juridique et sociale : il est constaté que la Mission « Accueillir À Villeurbanne » s'inscrit dans une délégation partielle de l'action publique de la commune à de multiples acteurs et actrices notamment extérieur·e·s. Ce type de délégations existe par ailleurs dans des circonstances où les collectivités sont dépassées dans leurs compétences et font appel à la solidarité des citoyens¹¹⁰⁶. Elles travaillent, dès lors, de concert avec les associations venant en soutien aux personnes exilées. Dans le cadre du jury citoyen, l'expertise d'acteur·rice·s pluriel·le·s et de citoyen·ne·s est ainsi reconnue pour dessiner les contours d'une action publique localisée sur des problèmes publics globaux. Si, jusque-là, la gestion des minorités ethniques était opérée à travers des politiques qui s'affichaient comme fondées sur des critères territoriaux et sociaux, notamment la Politique de

¹¹⁰⁶ Cf. par exemple l'appel à solidarité lancé par la Ville de Strasbourg (source consultée le 14 mars 2018), ou le cas du camp de réfugiés de Grande-Synthe pour la construction et la gestion duquel la mairie a mobilisé des ONG et des citoyens bénévoles. Ou de façon générale, on retrouve des collectifs citoyens d'hébergement dans de nombreuses villes, à l'image de l'Ouvre-Porte présent à Lyon et Villeurbanne.

la Ville¹¹⁰⁷, ce contournement du sujet n'est plus possible pour traiter la question de l'accueil des nouveaux·velles exilé·e·s.

Ainsi, dans le cadre procédural du jury citoyen, l'orientation du propos en faveur de l'accueil implique que les individus participants soient de fait tous portés par un intérêt collectif, celui d'améliorer les conditions d'accueil dans la commune. Les perspectives démocratiques sont dès lors remises en question par les participant·e·s qui terminent par considérer que ce dispositif participatif s'oriente davantage vers des perspectives de gouvernance collaborative, ce que la politiste Alice Mazeaud a aussi désigné comme « l'instrumentation participative de l'action publique ». ¹¹⁰⁸ La compréhension de ce dispositif par les juré·e·s citoyen·ne·s va d'ailleurs dans le sens d'un cadre participatif déjà délimité par la commande politique impliquant des temps d'échange et de débats organisés en faveur de la production d'une action publique spécifique. Une citoyenne tirée au sort inventorie les objectifs tels qu'elle les a appréhendés : « *Améliorer les connaissances des dispositifs existants, penser leurs interactions, créer de nouveaux dispositifs pour favoriser l'accueil des migrants et le travail de celles et ceux qui travaillent avec (...) il s'agissait de faire avancer un projet qu'il y avait au départ avec une envie déterminée de la Ville (...) et que les gens qui venaient réfléchir soient des gens favorables à ce projet* » ¹¹⁰⁹. Comme dans d'autres entretiens, de nombreux·ses juré·e·s citoyen·ne·s comprennent aussi qu'il·elle·s n'ont pas un rôle décisionnaire mais sont là pour être force de propositions : « *On nous a demandé des solutions pour améliorer l'accueil des migrants* ¹¹¹⁰ » ; « *On donne des idées en se focalisant sur des aspects très concrets (...) on met à profit nos compétences pour être force de propositions* » ¹¹¹¹. Certain·e·s expriment, par ailleurs, qu'il y a une forme d'instruction et de légitimation politique en ce que les juré·e·s sont amenées à prendre conscience de ce que la commune fait déjà, tout en ayant la possibilité de penser les

¹¹⁰⁷ EPSTEIN R., « Chapitre 1. Les échecs de la politique de la ville », dans *La Rénovation urbaine*, Presses de Sciences Po, 2013, p. 33-66 ; EPSTEIN R. et KIRSZBAUM T., « Ces quartiers dont on préfère ne plus parler : les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018) », *Parlement(s) Revue d'histoire politique*, vol. 30, n° 3, 2019, pp. 23-46.

¹¹⁰⁸ MAZEAUD A., « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, vol. 1, n° 2, 2012, pp. 53-77.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹¹⁰ Entretien juré citoyen Z, 2019.

¹¹¹¹ Entretien juré citoyen S, 2019.

améliorations. Il s'agit par conséquent pour les élu·e·s locaux·ales mais aussi les technicien·ne·s de légitimer, et de renforcer l'opinion publique favorable autour de certains projets en cours ou à venir et de faire des juré·e·s des soutiens.

Ainsi, la stratégie collective d'action publique locale a été de s'appuyer sur un format pédagogique – audition, sélection des éléments importants, élaboration des arguments. À cet égard, le recours à la recherche a permis de donner une autre grille d'analyse des différentes interactions du phénomène migratoire avec l'appui de travaux scientifiques souvent méconnus et de sortir des seules perceptions idéologiques. Elle a, de ce fait, non seulement permis de travailler à l'articulation du contenu mobilisé pour la démarche citoyenne, mais aussi de rendre crédible le lancement de la démarche dans son ensemble auprès de certain·e·s détracteur·rice·s grâce à la participation de chercheur·se·s dans le processus¹¹¹². Ce référentiel scientifique entendu comme l'incorporation de la connaissance présumée légitime des chercheur·se·s scientifiques vers de « simples » citoyen·ne·s et praticien·ne·s¹¹¹³, constitue une stratégie de légitimation politique. Elle ne constitue néanmoins pas la dynamique principale de la démarche participative. Cette dernière a aussi cherché un retour au « savoir des gens » selon l'expression de Michel Foucault, ces savoirs qu'il qualifie par ailleurs d'« ensablés » parce que ce sont, « des savoirs assujettis, disqualifiés par la hiérarchie des connaissances et des sciences : toute une série de savoirs qui se trouvaient disqualifiés comme savoirs non conceptuels, comme savoirs insuffisamment élaborés : savoirs naïfs, savoirs hiérarchiquement inférieurs, savoirs en dessous du niveau de la connaissance ou de la scientificité requise »¹¹¹⁴. La valorisation de cette hybridation des savoirs amène en réalité à dépasser le seul contrôle social de l'institution et à repenser une circulation des savoirs tout en créant des espaces d'expression et de libertés. Toutefois, des questionnements perdurent autour du partage des savoirs et de l'implication dans la formulation des propositions. En effet, une disponibilité particulière est nécessaire pour des préoccupations nouvelles ainsi que l'acquisition de nouvelles connaissances, une « *masse*

¹¹¹² Le sujet a pu être perçu comme trop clivant par certain·e·s au point de la comparer à la peine de mort et d'estimer qu'il fallait qu'il soit bien encadré pour ne pas se laisser emparer par des « visions populistes ».

¹¹¹³ SALMAN S. et TOPÇU S., « Expertise profane », dans *Dictionnaire critique de l'expertise*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 164-172.

¹¹¹⁴ FOUCAULT M., « Il faut défendre la société », *Cours au Collège de France.*, Gallimard/Seuil, 1997.

d'information parfois difficile à assimiler dans des formats rapides »¹¹¹⁵. L'exercice délibératif est donc pris dans un ensemble d'enjeux où l'animation est là encore décisive¹¹¹⁶.

Ce procédé conduit en outre à structurer de nouveaux types de relations et à appréhender celles et ceux qui sont encore aujourd'hui considéré·e·s comme à la marge, des sujets assujettis - personnes étrangères-, « le sujet dont on parle », en tant qu'objet, peut devenir également sujet¹¹¹⁷. En effet, dans les sessions de travail du jury, la question « de qui est-ce qu'on parle » est l'une des premières à émerger. La solution qui est trouvée est de travailler à partir de « d'études de cas » de personnes ou de familles exilées arrivées sur le territoire, pour ensuite questionner la manière dont ces situations devraient être traitées dans le cadre d'une politique d'accueil. Les « études de cas » en question concernent le plus souvent des personnes rencontrant des difficultés administratives, sociales et économiques, en lien avec les thématiques qui structurent le travail du jury citoyen : l'hébergement et le logement, l'emploi, la langue, l'accès aux droits. Ces situations sont aussi explorées par des savoirs d'expérience inéluctables de citoyens, qui, au moyen du tirage au sort, se retrouvent dans le jury et ont vécu un parcours migratoire : *« En fait je dois dire que j'ai un profil un peu similaire. J'ai été dans la situation de migrant. Alors, j'ai apporté beaucoup d'expériences vécues personnellement. Au niveau du logement car il faut le vivre pour le comprendre (...) j'ai essayé de traiter le sujet de façon générale en injectant mes idées de façon globale, je n'ai pas voulu personnaliser le sujet »*¹¹¹⁸.

« Je suis moi-même migrant de première génération. Je suis arrivé en France j'avais 9 ans. (...) je suis passé par plusieurs structures à Lyon liés à la demande d'asile. (...) Quand j'ai reçu la lettre du jury, je me suis posé des questions si c'était le hasard mais j'ai tout de suite voulu y participer ; j'ai répondu et j'ai dit que j'étais intéressé. (...) d'un côté, avec mon point de vue, je me suis dit que je pourrais apporter des choses qu'une personne née en France n'aurait pas à

¹¹¹⁵ Entretien d'une jurée citoyenne, 2019.

¹¹¹⁶ LEFEBVRE R., « Les jurys citoyens. La légitimité fragile d'un dispositif expérimental », pp. 314-319 dans LAVELLE S., LEFEBVRE R. et LEGRIS REVEL M. (dir.), *Critiques du dialogue : discussion, traduction, participation*, Villeneuve-d'Ascq, France, Presses Universitaires du Septentrion, 2016.

¹¹¹⁷ Si ce critère a été rejeté dans les modalités de constitution du panel, certain·e·s participant·e·s impliqué·e·s étaient directement concerné·e·s par le sujet.

¹¹¹⁸ Entretien avec un juré citoyen AM, 2019.

l'esprit, des personnes qui n'ont pas connu la migration, puis c'est un sujet politique en ce moment, enfin plutôt polémique, et je voulais donner mon avis »¹¹¹⁹.

Ainsi, bien qu'interrogés à partir des services publics locaux de droit commun, les enjeux de l'accueil sont perçus comme spécifiques pour les personnes exilées : le contournement de mots juridiquement ou politiquement connotés par le recours à des situations spécifiques n'empêche pas d'envisager les personnes exilées comme nécessitant une attention particulière pour les services publics locaux. Leur accueil est donc traité à partir de ce postulat implicite, et à la base même de la démarche, qui assume leur différence par rapport aux autres citoyen·ne·s « *lambda* » en raison de leur condition d'exilé·e. Bien que la référence aux « anciens immigrés » soit très présente dans le discours politique autour de la démarche villeurbannaise, et dans la justification de la motivation des juré·e·s, les solutions à trouver pour relever les enjeux d'aujourd'hui s'imposent d'emblée comme devant être nouvelles, à inventer, d'où le choix de travailler aussi à partir d'une méthode de « *Design Thinking* ». Le paradoxe du prisme de la spécificité pour traiter d'un sujet qui est présenté, au départ, comme universaliste, concernant tout·e·s les villeurbannais·e·s dans leur diversité, s'impose de fait, dans la pratique, puisque les services publics de droit commun sont *de facto* inadaptés pour répondre aux situations de beaucoup de personnes exilées : à cause de la condition implicite de la maîtrise de la langue pour comprendre et se faire comprendre, des conditions explicites de statut administratif, des documents à fournir, etc. Ce sont les situations de personnes aux marges de la société d'accueil qui sont les plus visibles dans les rues, les plus difficiles à prendre en charge pour les militant·e·s et les associations, qui retiennent le plus l'attention des membres du jury citoyen à Villeurbanne.

Lors de l'atelier « *Design Thinking* », les cas les plus discutés concernaient des individus ou familles au statut juridique précaire : « comment faire pour leur permettre de rencontrer d'autres villeurbannais, sans qu'ils risquent d'être arrêtés par la police ? », « comment permettre à une femme en situation irrégulière de se sentir en sécurité dans la rue ici, alors qu'elle vit dans un squat ? », « comment leur permettre d'avancer dans leur recherche d'emploi alors qu'ils

¹¹¹⁹ Entretien avec un juré citoyen Z, 2019.

attendent qu'on étudie leur demande d'asile ? ». Dans les travaux du jury et les échanges avec les autres contributeurs et contributrices, ces situations sont discutées directement. La superposition entre précarité administrative et précarité matérielle semble être le problème principal autour duquel devrait être centré une action publique d'accueil des personnes exilées. C'est également la raison pour laquelle les personnes exilées d'aujourd'hui sont considérées comme différentes de celles d'hier, et les réponses à leurs problèmes envisagées comme devant être nouvelles.

Ce dispositif est instrumental et repose sur des méthodes de travail « innovantes » pour travailler en dehors des cadres administratifs classiques tout en améliorant le fonctionnement de l'administration embrassant les formes du *new public management*. La méthode de travail du jury est d'ailleurs axée sur la mise en crédibilité et faisabilité des propositions pour les rendre plus audibles auprès de l'administration. La méthode amenée par l'association consiste donc à structurer les propositions en fiches projets permettant d'en détailler les éléments essentiels comme d'en mesurer les enjeux principaux. Parmi les autres méthodes de travail, la journée créative de « *design thinking* » intitulée « Villeurbanne hospitalière » [a permis de mettre] en œuvre une méthode créative de travail reposant sur une dynamique d'animation par laquelle les participant·e·s répondent à une problématique de départ en imaginant, puis prototypant et expérimentant des propositions concrètes et innovantes sur le sujet. À partir d'un scénario d'usage, chaque participant met à profit ses connaissances et son expérience au service des idées. Des équipes regroupent les participant·e·s aux profils les plus variés possibles pour garantir la diversité des points de vue, des approches et des idées. Le travail de chaque équipe est organisé comme un défi à relever. Cette journée a rassemblé une centaine de personnes dont l'ensemble du Jury citoyen, des habitant·e·s de Villeurbanne, dont des personnes exilées, des jeunes du Conseil Villeurbannais de la Jeunesse, des représentants des services de la commune, de la Métropole, de bailleurs sociaux, d'associations et réseaux de soutien aux personnes exilées, de chercheurs, de designers et d'artistes. Cette journée a permis d'apporter de nouvelles propositions et d'enrichir les premières formulées par les juré·e·s. Leur finalisation a été conduite par le Jury citoyen au cours de sa séance de délibération du 14 décembre 2018 et de la séance de clôture du 25 janvier 2019. Le contenu du rapport qui suit est issu du croisement entre ces différentes formes de travail et a fait l'objet de délibérations des juré·e·s

citoyen·ne·s »¹¹²⁰. Cette formule du *design-thinking* repart du citoyen et remet ainsi au centre de l'action publique l'humain pour réfléchir en toute réflexivité et créativité aux besoins sociaux nouveaux et à la manière dont l'administration peut l'appréhender en sortant d'une seule vision technocratique.

Ainsi, si le contenu des politiques publiques locales ne peut occulter le caractère bricolé, négocié, et pluriel de l'action publique locale, le travail du jury citoyen a néanmoins permis de faire de l'accueil des personnes exilées un sujet central pour la commune permettant de délimiter les champs d'interventions de la collectivité. En effet, à l'issue des différentes étapes du jury, tous les apports et productions des séances de travail ont permis de produire un état des besoins, d'alimenter l'état des lieux déjà existant et de faire émerger une série de propositions. Le jury a, en effet, élaboré des propositions à travers des pistes d'action très concrètes ancrées sur la réalité de terrain. Il a également conduit à trancher et marquer des priorités d'actions. Ces dernières ont pu avoir des effets sur le maire en termes de réajustement du problème avec la priorisation des enjeux. La restitution des travaux du jury donne lieu à un retour étayé prenant appui sur une étude de faisabilité des technicien·ne·s de la commune avec les projets retenus à mettre en œuvre. Certaines propositions ont été relevées pour faire l'objet d'« *un plan d'actions qui puisse être mise en place relativement rapidement, avant la fin de l'année* »¹¹²¹, en étant engagées et inscrites au budget local pour 2020.

¹¹²⁰ « Propositions d'action pour une Ville hospitalière », *Rapport du jury citoyen*, https://accueillir-villeurbanne.fr/wp-content/uploads/2018/01/RapportDuJuryCitoyen_08-02-2019.pdf (consulté le 10 octobre 2022).

¹¹²¹ Propos du maire lors d'une réunion à l'occasion des retours formulés sur les quatre propositions retenues prioritairement par la Ville.

FICHE PROJET 1

Lieu unique d'accueil de jour, multi-services

Il s'agit d'un lieu physique ressources qui regroupe tous les acteurs de l'accueil : travailleurs sociaux, personnels de santé (psychologue, médecin, gynécologue), juristes, formateurs en FLE. Celui-ci comprend des espaces de repos, privés, des lieux où se laver, faire la cuisine, manger et des bureaux pour rencontrer des professionnels de santé, d'aide et de conseil ainsi que des espaces partagés.

Idées +

- Information et orientation
- Proximité et convivialité
- Accompagnement global
- Apprentissage linguistique

Argumentaire

Ce lieu répond aux problèmes d'information parcellaire occasionnés par la multiplication des dispositifs, la dématérialisation des services et le manque de coordination entre les acteurs de l'accueil. Il permet de mettre en œuvre une approche globale des besoins de la personne migrante en rompant le cloisonnement des différents champs d'action.

Il répond aux difficultés d'accès aux services en transformant les pratiques d'accueil et en levant les barrières de la langue.

Il peut s'appuyer sur des structures existantes comme les Maisons de Services Publics ou, comme aux Buers, le regroupement de plusieurs types de services dans un bâtiment ou à proximité sur le site (Passage 33, Services de la MSP, maison de santé pluridisciplinaire) et le centre de santé ESSOR de Forum Réfugiés.

Actions proposées

- **Un regroupement de services avec plusieurs permanences :** soins avec une équipe de santé, sociale (orientation, diagnostic et accompagnement administratif) avec la présence d'un travailleur social, juridique (droits des étrangers, droit d'asile et droits sociaux) avec un juriste.
- **Des espaces de proximité et de convivialité.**
- **Un pôle linguistique :** diagnostic du niveau de langue, cours adaptés, orientation professionnelle, propositions de formations linguistiques dans les espaces partagés.
- **Un service d'interprétariat :** plateforme téléphonique ou présence de personnes physiques qualifiées.

Illustration d'une fiche projet.

Les 14 fiches projets	8
Information et accès aux droits	9
Fiche projet 1 : lieu unique d'accueil de jour, multiservices.....	9
Fiche projet 2 : plateforme numérique mutualisée	10
Fiche projet 3 : équipe mobile d'information et d'accompagnement sur l'accès aux droits.....	11
Hygiène et santé	12
Fiche projet 4 : bains douches et laveries municipaux.....	12
Fiche projet 5 : lieu ressources pour la santé.....	13
Logement et hébergement	14
Fiche projet 6 : dispositif de recensement et de mise en relation pour l'hébergement temporaire ...	14
Fiche projet 7 : dispositif mobile de soutien logistique et d'aménagement de locaux vacants rattaché au lieu multiservices pour de l'habitat temporaire	15
Scolarité/enfance/petite enfance	16
Fiche projet 8 : actions pour favoriser le lien social en milieu scolaire	16
Langues.....	17
Fiche projet 9 : dispositif de ressources en langues	17
Fiche projet 10: pôle linguistique rattaché au lieu multiservices	18
Emploi/formation/entreprenariat.....	19
Fiche projet 11 : lieu dédié à l'insertion professionnelle, l'accompagnement vers l'emploi et la formation rattaché au lieu multiservices	19
Fiche projet 12 : dispositif de mise en lien des acteurs et personnes-ressources dans le milieu économique et professionnel	20
Participation/liens sociaux/dialogue.....	21
Fiche projet 13 : pérennisation des dispositifs de participation des actuels et nouveaux habitants au service de l'accueil	21
Fiche projet 14 : événements de sensibilisation et de communication sur l'accueil des migrants	22
Les 6 idées-forces	23

En outre, cette expérimentation de démocratie locale permet d'aller vers une forme de démocratie continue en instaurant un équilibre avec la démocratie représentative aujourd'hui largement décriée¹¹²². Ainsi que le rappelait le doyen Vedel, « il se trouve que par un concours de procédés variés, et d'acteurs nouveaux investis en droit ou en fait, [le citoyen] exerce de façon continue un droit de regard et une activité délibérante »¹¹²³. Ce droit de regard s'est approfondi par des espaces nouveaux qui permettent aux citoyen·ne·s d'être associé·e·s aux affaires locales. Ainsi que le signifie Sarah Ivanovitch l'écrit : « la délibération politique transmet à la démocratie sa rationalité propre, qui est à la fois fonctionnelle et normative », ce

¹¹²² KOEBEL M., « Une démocratie "locale" en France aujourd'hui, vraiment ? », dans *Manuel indocile de sciences sociales*, La Découverte, 2019, p. 358-369.

¹¹²³ ROUSSEAU D, et Préfacier VEDEL G., *La démocratie continue : actes du colloque de Montpellier, 2-4 avril 1992*, LGDJ, 1995, 165 p.

qu'elle désigne aussi comme une forme de « démocratie partagée »¹¹²⁴ à la manière d'un accroissement de la démocratie locale. Ce pouvoir normatif s'appuie dès lors sur l'instrument participatif pour allier l'opinion publique et la délibération autour d'un enjeu tourné vers le collectif que les citoyen·ne·s vont contribuer à visibiliser et à légitimer, donnant du crédit à un engagement concret de la commune.

Conclusion de la section 2

Le jury citoyen a non seulement permis de mettre en lumière qu'un instrument de participation dans le fonctionnement municipal pouvait constituer un procédé utile de lutte politique pour déterminer un champ d'action municipale mais aussi que celui-ci pouvait avoir des effets collatéraux en créant des dynamiques propres à impulser un changement dans la mise en œuvre de l'action publique locale¹¹²⁵. Ces instruments n'ont toutefois de sens que lorsqu'ils sont pérennisés et font l'objet d'une réflexion structurelle. Au-delà de la vision fonctionnaliste d'un tel dispositif participatif, y recourir est aussi un choix politique. Cette simple expérience ponctuelle conduit nécessairement à approfondir les élans de la démocratie locale et à enrichir l'action publique locale en faisant la part belle au déploiement d'une nouvelle gouvernance horizontale, dans l'objectif d'une co-construction territoriale autour de nouveaux enjeux sociaux tel que l'accueil des personnes exilées. Ce processus s'élabore aussi avec les personnes concernées. Les processus de légitimation et la nécessité d'identifier les personnes exilées comme destinataires spécifiques d'une nouvelle forme d'action publique peuvent toutefois conduire à la reproduction du paradoxe de la domination de catégories hétérodéfinies¹¹²⁶ comme celles des statuts juridiques des étranger·e·s. Ces espaces participatifs permettent donc aux personnes concernées d'avoir une place active dans la construction de leur citoyenneté locale.

¹¹²⁴ Entre les élu·e·s locaux·ales et les administré·e·s : IVANOVITCH S. et BOURDON J., *Décentralisation et démocratie locale : plaidoyer pour une démocratie locale réelle*, Éditions du Papyrus, 2016, 598 p.

¹¹²⁵ LASCOUMES P. et LE GALES P., *Gouverner par les instruments*, les Presses de Science Po, 2004, 370 p.

¹¹²⁶ BARBOU DES PLACES S., « Les étrangers "saisis" par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », *Migrations Société*, n° 128, 2010, pp. 33-49.

SECTION 3 : LE RECOURS VOLONTAIRE A DE NOUVEAUX INSTRUMENTS EN REPONSE AUX ENJEUX DE SOLIDARITE

À la différence de l'expérimentation juridique prévue dans les textes¹¹²⁷, la commune se présente comme l'échelle possible des expérimentations sociales. Celles-ci précèdent l'assouplissement de la législation en la matière et se situent donc à la marge de ces dispositions. À travers les diagnostics partagés entre la société civile et la commune, toutes deux identifient de nouveaux besoins sur lesquels la commune aménage la possibilité de développer des dispositifs sociaux utiles. Ces derniers s'inscrivent alors dans un phénomène nouveau de remunicipalisation dont le paradigme étatique n'est cependant jamais bien loin puisqu'il conduit à ce que la collectivité contribue à l'approfondissement d'un développement social partenarial. Ces expérimentations ne sont toutefois possibles que sur la base d'un volontarisme politique provenant de la commune. Ces initiatives d'accueil et de solidarité ne sont pas sans rappeler les empreintes du socialisme municipal (A). Elles prennent aujourd'hui appui sur le développement de l'urbanisme transitoire (B). Ces dispositifs se réalisent toutefois dans une autre configuration administrative et financière que le socialisme municipal passé, à l'épreuve de la gouvernance multi-niveaux (B).

A- Le renouveau potentiel du socialisme municipal

Les marques du socialisme municipal passé laissent entrevoir une continuité dans le sens d'une volonté de changement permettant le déploiement de nouvelles offres politiques locales sur lesquelles il conviendra de revenir (1). Cette « repolitisation » des enjeux locaux tournés vers un potentiel renouveau du « socialisme municipal » répond à la question de l'accueil des

¹¹²⁷ Article 72 alinéa 4 de la Constitution. Ce que traduit Bertrand Faure comme « un droit à demander l'expérimentation », FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, 6ème édition Dalloz, 2021, p. 668. Malgré les évolutions avec la loi organique n°2021-467 du 19 avril 2021 récente qui simplifie désormais les conditions d'entrée et de sortie, le cadre juridique s'élargit mais reste peu mobilisé par les collectivités territoriales.

personne exilées emportant avec elle une série de besoins insatisfaits. La Ville de Villeurbanne présente pour ce faire une base structurelle d'indicateurs allant dans ce sens (2).

1- Les empreintes idéologiques du socialisme municipal à Villeurbanne

Si à cet égard l'histoire villeurbannaise est particulièrement marquée par ses réalisations urbaines durant l'apogée du socialisme municipal se déroulant au cours des années 1924-1934, ces conceptions idéologiques de la commune se maintiennent au fil du temps avec des « espaces politiques d'usages variables »¹¹²⁸. Les formations politiques des équipes municipales se succèdent avec un ancrage à gauche¹¹²⁹. Elles reposent toutefois, ces dernières années, sur des alliances avec une pluralité de partis politiques de gauche et la force du tissu local¹¹³⁰. « Le socialisme municipal » est très largement mobilisé dans les discours et reste le *leitmotiv* et le prétexte de sa différenciation avec la ville voisine, Lyon. C'est pour ainsi dire sa marque de fabrique qui fait d'elle une structure urbaine à part. En effet, le socialisme municipal se développe particulièrement dans l'entre-deux-guerres porté par des personnalités politiques appartenant au parti socialiste SFIO à l'instar des maires Jules Grandclément, puis Lazare Goujon qui, dans le contexte politique des zones françaises urbaines¹¹³¹, font de la commune un laboratoire d'expérimentations sociales. Comme d'autres maires socialistes, ils composent avec un contexte administratif et juridique contraint par le fonctionnement centralisateur de l'État. Les élus ne peuvent compter que sur des finances locales très réduites avec la possibilité de réaliser des emprunts. Ces derniers seront largement utilisés pour créer de nouvelles infrastructures en plus d'appliquer la législation sur les habitations à bons marchés (HBM) et

¹¹²⁸ LEFEBVRE R., « 2. Qu'est le socialisme municipal devenu ? : Politisation, dépolitisation, neutralisation de la question municipale au Parti socialiste (des années 1970 à nos jours) », dans ARNAUD L., PASQUIER R. et LE BART C. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?* Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 51-79.

¹¹²⁹ BELMONT A., *Villeurbanne, 2 000 ans d'esprit d'indépendance*, Grenoble, Glénat, 2015, 192 p. ; MEURET B., *Le socialisme municipal, Villeurbanne 1880-1982*, Presses Universitaires de Lyon, Archives Rize, 304 p. ; BOUVIER G., *De Gagnaire à Hernu, 2, les élections, la vie politique et les socialistes à Villeurbanne entre 1953 et 1989*, Mémoire de maîtrise d'histoire, Université Lumière Lyon 2, 1998.

¹¹³⁰ La liste municipale en 2014 n'est plus seulement composée de personnes issues du parti socialiste mais est aussi composée de nombreuses personnes issues de la société civile, et de personnes provenant du parti communiste. En 2020, c'est une liste de la gauche rassemblée qui se présente aux élections municipales avec Générations, Place publique, la France Insoumise, le parti radical de gauche avec de nombreuses personnes issues de la société civile rattachées au parti socialiste qui dirige encore la liste.

¹¹³¹ CHAMOULARD A., « Le socialisme municipal de l'entre-deux-guerres aux années 1970 », *Métropolitiques*, [en Ligne], 2014.

de développer le ravitaillement durant la guerre¹¹³². De ce fait, la commune contribue à réaliser des bâtiments majeurs tels que le Palais du travail comportant les bureaux des syndicats, la mutualiste, un dispensaire, un bureau d'hygiène, des bains-douches, une salle de théâtre et de fêtes, ainsi qu'une brasserie et une piscine ; apparaissent aussi les célèbres premiers logements sociaux des Gratte-Ciels. Cette période est marquée par un nouveau rapport politique et interventionniste de la commune répondant aux besoins et à la sauvegarde du « droit des pauvres » de la classe ouvrière et populaire dont les personnes immigrées sont de plus en plus nombreuses en provenance d'Italie ou d'Espagne.

La jurisprudence ne manque pas non plus d'éclairer les nombreuses interventions dans des domaines d'actions nouveaux pour la collectivité qui se déroulent à la suite de la guerre et de crises en France, le juge administratif cherchant à les encadrer au nom de la liberté du commerce et de l'industrie. Néanmoins, avec la notion jurisprudentielle de « circonstances particulières »¹¹³³, naissent de nouvelles opportunités d'action pour les communes. Il avait été ainsi admis qu'en cas de défaillance, de carence ou d'insuffisance de l'initiative privée une commune pouvait intervenir. Plusieurs cas l'illustrent tels que les arrêts « Casanova »¹¹³⁴ avec l'établissement d'un service médical en régie ou de l'arrêt « Blanc »¹¹³⁵ dans lequel le conseil d'État reconnaît la faculté pour une commune de créer des bains-douches et des lavoirs pour « le fonctionnement du service public de l'hygiène », la mise en place d'un restaurant économique pour les personnes précaires, ou encore l'ouverture d'un cabinet dentaire municipal pour la Ville de Nanterre. Progressivement, le Conseil d'État ouvre la brèche pour de nouvelles mesures se développant dans de nouveaux domaines du commerce et de l'industrie. Par la suite, un basculement se réalise pour se porter vers l'intérêt public qui devient l'élément déterminant pour valider l'intervention communale. Certains jugeront toutefois qu'il ne faut pas « exagérer la portée de ces initiatives, ni se méprendre sur l'intention du Conseil d'État qui,

¹¹³² « Le développement de la vente directe par la municipalité des denrées de premières nécessités et l'encouragement au développement de coopératives de production », actions relatées dans un tract de la SFIO de Villeurbanne, voir plus loin MEURET B., *Le socialisme municipal, Villeurbanne 1880-1982*, Presses Universitaires de Lyon, 1982, p. 118.

¹¹³³ CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers Sirey.

¹¹³⁴ CE, 29 mars 1901, n° 94580, publié au Recueil Lebon.

¹¹³⁵ CE, 19 mai 1933, Blanc.

loin d'encourager le socialisme municipal, a plutôt voulu favoriser l'interventionnisme économique pour réguler le libéralisme »¹¹³⁶.

Le socialisme municipal est toutefois limité si l'on s'en tient à la seule analyse chronologique du contentieux. Pourtant, il laisse des traces historiques indéniables. Dans les années 1930, le programme municipal villeurbannais est porté par le déploiement d'une politique traditionnelle d'équipements municipaux. Ces derniers répondent à des enjeux de justice sociale : « transformation des conditions de logement, l'accès à l'éducation, et à la culture »¹¹³⁷, au bénéfice de publics sociaux défavorisés. Cela évolue par la suite dans les années 1970, en tentant de préfigurer progressivement une révolution sociale¹¹³⁸. Si aujourd'hui, le socialisme municipal ne recouvre pas les mêmes réalités que dans les années 1930 ou 1950, les contextes socio-économiques et politiques étant fortement différents, le socialisme municipal s'appuie encore sur ces enjeux éminemment politiques qui font du local un support indéniable de capacités nouvelles à co-construire de nouvelles politiques publiques sociales. A cet égard, la ville de Villeurbanne, comme d'autres communes socialistes, continue de cultiver cette identité sociale de la commune.

Le socialisme demeure « un mythe mobilisateur » qui se révèle être aussi « une stratégie politique cohérente du changement social »¹¹³⁹. La décentralisation a aussi participé au changement de contexte politique, et a notamment contribué à la cristallisation de l'action locale autour de la question de la répartition des compétences. Elle n'a toutefois pas effacé les réflexions intenses sur le fait de « politiser la vie locale »¹¹⁴⁰ au-delà d'une vision administrative et gestionnaire. Des arbitrages politiques concrétisent encore les idéaux de gauche. Dans ce sens, certaines collectivités territoriales conduisent à réaffirmer la dimension politique de

¹¹³⁶ DROIN N., « Aux origines du socialisme municipal : César de Paepe », *Revue Française d'Histoire des idées politiques*, n° 42, vol. 42, 2015, pp. 167-198.

¹¹³⁷ MEURET B., *Le socialisme municipal, Villeurbanne 1880-1982*, Presses Universitaires de Lyon, p. 145 et suiv.

¹¹³⁸ LEFEBVRE R., « Quelles leçons historiques et politiques tirer du municipalisme ouvrier ? », 2020, 101-1 *Mouvements*, vol. 1, n° 101, 2020, pp. 106-115.

¹¹³⁹ LEFEBVRE R., « 2. Qu'est le socialisme municipal devenu ? : Politisation, dépolitisation, neutralisation de la question municipale au Parti socialiste (des années 1970 à nos jours) », dans ARNAUD L., PASQUIER R. et LE BART C. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?* Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 51-79.

¹¹⁴⁰ *Ibid.*

l'action municipale puisque leurs choix dans la gestion de leurs services municipaux ne sont pas politiquement neutres. Ils sont notamment animés par des principes de solidarité sociale portés vers les plus démunis. En fonction des évolutions sociales, des champs d'actions de la collectivité apparaissent et réapparaissent : la réponse aux besoins fondamentaux d'hygiène, la transformation du cadre de vie et celui de la démocratie locale en font principalement partis. Les contextes et les besoins évoluent, comme les nouveaux enjeux de mobilité et de migration. Ils contribuent à réinterroger les transformations sociales et urbaines de la Ville, en particulier de ces espaces publics communs qui progressivement viennent à manquer. Ainsi, au-delà des mobilisations rhétoriques faisant référence à l'histoire socialiste, des dispositifs municipaux sont (re)mis en œuvre pour répondre à ces besoins encore négligés, voire déniés et toujours insatisfaits d'hygiène publique, d'alimentation, ou encore de santé publique. C'est ce qu'il conviendra d'examiner par la suite.

2- Les indicateurs structurels du renouveau du socialisme municipal dans la Ville

Aujourd'hui, le développement et la pérennisation des dispositifs d'accueil locaux de solidarité sont le fruit de la volonté politique de Villeurbanne. Cela s'explique d'un côté par la continuité politique de ces derniers mandats électoraux portés par les questions sociales et de l'autre côté par le renforcement d'une équipe technique volontaire dont le rôle est déterminant dans l'élaboration des stratégies et la capacité à faire des choix ainsi qu'à structurer les actions municipales. Ces conditions ont alors permis d'instaurer un cadre stable de réflexion et d'action dans un temps long.

Ainsi, au-delà des « principes d'ordre qui visent à l'intégration d'un espace politique donné [déterminant] généralement la hiérarchie des positions, les modalités de représentation et les conditions de légitimité, en un mot l'exercice de l'autorité (...) »¹¹⁴¹, la commune s'auto-saisit dans un souhait pragmatique de répondre aux problématiques sociales posées en s'appuyant sur ses capacités d'agir à travers différentes formes relevant alors des « principes d'action »¹¹⁴². Elle dépasse l'indétermination des territoires de gestion pertinents pour trouver de nouvelles

¹¹⁴¹ DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris, 2010, p. 77.

¹¹⁴² En opposition à « principe d'ordre » : DURAN P., *op. cit.*

solutions pérennes. Le territoire local se présente alors comme un « espace dynamique de gestion des problèmes publics caractérisé (...) par la diversité des situations, la contingence des solutions et la variabilité de son emprise géographique »¹¹⁴³ puisque la décentralisation n'a pas permis de clarifier et rendre autonome chaque niveau territorial. La détermination et l'orientation en faveur des politiques publiques sociales sont aussi révélatrices des priorités données et de la volonté locale exprimée à travailler en faveur des plus démunis dont les personnes exilées font désormais parties. Là encore, la priorité donnée aux politiques sociales au sein de la commune marque le potentiel de renouveau du socialisme municipal. Il se traduit par un rôle prééminent donné au CCAS¹¹⁴⁴ qui contribue à développer de nouvelles initiatives locales. Il s'inscrit dans l'organisation interne municipale au sein d'une des directions les plus importantes de la commune. En effet, les conditions de structuration interne permettent d'expliquer l'élan dynamique des actions municipales portées à l'égard de la solidarité portée par une direction de la commune mettant en œuvre la politique d'action sociale de la commune et du CCAS au sein d'une même direction générale et d'une direction mutualisée. Sous l'autorité du DGS, un DGA des services municipaux est mis à disposition du CCAS par la commune à hauteur de 40%. Il assure la fonction de directeur du CCAS en s'appuyant sur le collectif de direction du CCAS, veille à la bonne articulation entre les deux institutions et à la mise en œuvre de la convention. Une agente de catégorie A est aussi mise à disposition par la commune au CCAS à hauteur de 60% pour l'assister dans les fonctions de direction. D'autres fonctions sont mutualisées, comme les chargées de mission du CCAS mises à disposition par la commune. Il·elle·s participent à l'orientation et la conduite des projets. La commune convient de mutualiser un certain nombre de moyens avec le CCAS (communication, gestion budgétaire et financière, astreintes, informatiques, bureautiques, etc.). En prenant en considérant, l'évolution des enjeux sociaux et des nouveaux besoins, l'organisation a aussi évolué en 2020 avec une nouvelle direction « égalité sociale et territoriale » qui englobe les services de l'ancienne direction « solidarité et inclusion sociale » en se dotant d'une direction adjointe. De la même façon, des fonctions de chargées de mission, agents de catégorie A sont complétés et mutualisés avec la commune. Cette structuration politique se manifeste aussi à travers « l'unicité de la politique sociale de la Ville et du CCAS » en mettant notamment en œuvre une

¹¹⁴³ *Op. cit.*, p. 89.

¹¹⁴⁴ Voir Chapitre 2, « Le CCAS, l'outil incontournable des collectivités territoriales pour les collectivités territoriales », p. 193.

« action conjointe et cohérente »¹¹⁴⁵. Cette orientation doit désormais tenir compte depuis 2014 de son inscription dans les configurations métropolitaines à l'échelle de l'agglomération lyonnaise et d'une perspective d'évolution du développement social local. Le territoire villeurbannais se concentre toutefois sur son propre territoire à faciliter le développement social en articulation avec l'ensemble des autres politiques publiques municipales et désormais métropolitaines. La commune vise ainsi une ambition globale du champ social « sous l'angle de la réduction des inégalités »¹¹⁴⁶.

D'autres enjeux transversaux témoignent des marques d'un certain renouveau du socialisme municipal à travers la structuration contemporaine du développement social local : d'un côté est posée politiquement la « priorité conjointe dans le domaine de la lutte contre le sans-abrisme et le développement des politiques d'hospitalité »¹¹⁴⁷, de l'autre la question de « la citoyenneté locale »¹¹⁴⁸. À cet égard, une convergence graduelle est également notée. La politique locale d'accueil repose progressivement sur la lutte contre le sans-abrisme non sans ambiguïtés quant à l'occultation des difficultés spécifiques vécues par les personnes exilées en raison de la gestion migratoire qui dégradent leurs conditions de vie. Elle se traduit juridiquement par la volonté de poser un cadre structurel interne et externe avec l'ensemble des partenaires. En effet, le phénomène du « sans-abrisme »¹¹⁴⁹ est bien connu et fait l'objet d'un travail continu d'acteurs et d'actrices, comme d'expert·e·s, dont la Fondation Abbé Pierre est l'une des plus renommées en la matière. Des études locales nourrissent la connaissance de terrain en réalisant des états des lieux du mal-logement sur la métropole du Grand Lyon¹¹⁵⁰. En dépit des ressources juridiques denses et protectrices, la saturation du système d'hébergement et le manque d'accès aux logements sociaux conduisent de plus en plus de personnes à

¹¹⁴⁵ Convention cadre CCAS-Ville, 2013.

¹¹⁴⁶ *Ibid.*

¹¹⁴⁷ Feuille de route des élu·e·s politiques, 2020.

¹¹⁴⁸ *Ibid.*

¹¹⁴⁹ BLANCHARD C., « Sans-abrisme », dans DELORY-MOMBERGER C. (dir.), *Vocabulaire des histoires de vie et de la recherche biographique*. Érès, 2019, pp. 446-448.

¹¹⁵⁰ L'ALPIL à travers ses rapports d'activités nous donne une vision d'ensemble des situations et difficultés rencontrées, comme ses études particulières : « en attendant une place, à la marge des dispositifs : parcours des sans-abris à Lyon », 2016 ; « Habitat refuge, analyse de 50 situations accompagnées par l'ALPIL », 2020 ; La MRIE participe aussi aux observations du territoire à travers ses enquêtes : Lettre 49, mai 2019, « Enquête logement d'abord » ; Lettre 50, janvier 2020 « Enquête de qualification des besoins des personnes sans logement » et rapports thématiques : « Logement, emploi d'abord », 2021.

improviser des solutions de logement très précaires afin d'échapper à la rue. Cette manifestation du sans-abrisme s'est considérablement accentuée depuis 2015 - atteignant un pic en 2018 - et devient une des préoccupations principales de l'équipe municipale de Villeurbanne. D'après le directeur général des services, « *c'est un élément permanent depuis 2015* »¹¹⁵¹. Les élu·e·s locaux·ales sont de plus en plus impliqués sur ces questions et se montrent davantage réceptif·ve·s aux sollicitations extérieures. Il ne fait toutefois que récemment l'objet d'une attention municipale particulière avec le développement d'actions sociales structurées énoncées dans la nouvelle convention cadre entre la commune et le CCAS. Elle fait aussi récemment l'objet d'une prise de position politique et d'un affichage particulier avec la signature d'une charte de lutte contre le sans-abrisme : « *la déclaration des droits des personnes sans-abri* »¹¹⁵². Villeurbanne devient alors la première commune française à adopter un texte européen en 2016 soutenu par la Fondation Abbé Pierre et la fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA). Il s'agissait pour le maire d'une annonce de campagne qui se traduit « *en acte de responsabilité* ». Il l'explique ainsi : « *notre volonté, au cours de ce mandat, est de nous inscrire dans cette continuité d'une action volontariste d'un logement pour chacune et pour chacun. Nous serons également confrontés à la nécessité de prendre des positions sur la question des squats pour voir dans quelle mesure cela peut être des solutions inclusives, pour autant que l'on ait des partenariats avec le monde associatif et avec celles et ceux qui se positionnent sur ce type d'occupation. En tout état de cause, en signant cette déclaration, nous prenons acte, c'est ce qui est soumis à ce Conseil, que la Ville de Villeurbanne n'empile pas des dispositifs de solidarité mais s'ancre dans une stratégie globale et dans une vision finalement très pragmatique de la lutte contre le sans-abrisme* »¹¹⁵³. Cet engagement implique alors de renouveler les cadres de réflexion et d'action au sein de la commune. De là naît donc une volonté de renforcer certaines actions tournées autour de cette stratégie et de répondre aux états de nécessité. C'est le cas notamment de l'accessibilité aux services publics qui fait l'objet de changements structurels de l'action sociale dans ses pratiques professionnelles pour le service public social habitué au travail au guichet. De cette façon, au-delà des interventions ponctuelles auprès de ménages installés dans des squats et bidonvilles,

¹¹⁵¹ Entretien avec le DGS, 2020.

¹¹⁵² Voir dossier de presse, Déclaration des droits des personnes sans-abri, signée le 16 octobre 2021, https://www.feantsa.org/public/user/PDFs/FEANTSA_Statement/dossier_de_presse_-_Villeurbanne_-_octobre_2020.pdf (consulté le 10 octobre 2022).

¹¹⁵³ Procès-verbal du Conseil Municipal du 12/10/2020, p. 5/37.

les démarches pérennes « *d'aller vers* »¹¹⁵⁴ s'institutionnalisent progressivement afin de rencontrer les familles en situation de précarité sur les lieux de vie pour évaluer leurs besoins et les orienter ensuite vers les professionnels sociaux adaptés. Face aux constats partagés avec le jury citoyen, les équipes sont renforcées au niveau du CCAS avec des travailleurs sociaux en capacité de se déplacer sur les habitats précaires, deux assistantes sociales sont désormais spécialisées pour les familles en grande précarité et tissent des liens avec les services de la commune comme l'éducation (scolarisation, cantine, périscolaire).

La convergence de l'action publique locale de l'accueil vers le sans-abrisme est prégnante et se développe comme l'un des pans importants de ce potentiel renouveau du socialisme municipal. Les travaux universitaires sont pléthores dans ce domaine¹¹⁵⁵. Ceux-ci ont indéniablement contribué à une connaissance approfondie du phénomène du sans-abrisme et de l'évolution en termes de catégories et d'action publique dans la prise en charge des SDF comme les dernières analyses autour des dernières innovations de politiques publiques telles que le logement d'abord ou un chez soi d'abord s'inspirant du « *housing first* » venant des Etats-Unis¹¹⁵⁶. Cette dernière est une approche qui vise à garantir un accès permanent et inconditionnel à un logement de droit commun. Le logement d'abord se différencie de la doctrine « *housing first* » : il n'existe pas d'inconditionnalité juridique et de stabilité dans l'occupation, ni d'accompagnement personnalisé. Cette approche nouvelle du logement d'abord est toutefois appréhendée par les

¹¹⁵⁴ Cette démarche d'« aller vers » a concerné plusieurs collectivités déjà engagées sur les questions sociales qui ont souhaité poursuivre leur lutte contre le non-recours aux droits et ont alors mis en place des dispositifs comme Grenoble ou Strasbourg. Cette démarche a d'ailleurs par la suite intégré un module de formation dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté pour les métiers du travail social.

¹¹⁵⁵ Parmi eux : DAMON J., *La question SDF. Critique d'une action publique*, PUF, 2012, 432 p. ; DAMON J., *Qui dort dehors ?*, Éditions de l'Aube, 2020, 160 p. ; RANAIVO A-S., *Sans domicile fixe et droit*, Thèse de doctorat, France, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, 607 p ; LEVY J., *les « grands exclus » : une catégorie d'exceptions : évolutions du traitement politique des sans-abri chroniques en France depuis les années 1980*, Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2021, 782 p. ; BOURGOIS L., *Résorber à bas-bruit - Ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires*, thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2021, 617 p. ; PICHON P., GIROLA C., et JOUVE E., *Au temps du sans-abrisme, enquêtes de terrain et problème public.*, Presse universitaire de Saint Etienne, 2016, 454 p. ; voir aussi le réseau de recherche : « aux frontières du sans-abrisme » : <https://sansabrisme.hypotheses.org/> (consulté le 11 octobre 2022).

¹¹⁵⁶ RANAIVO A-S., *Sans domicile fixe et droit*, Thèse de doctorat, France, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, p. 172 et suiv.

acteurs et actrices locaux·ales comme une aubaine tels que le décrit le directeur général adjoint de l'action sociale : « *l'irruption du concept de logement d'abord permet une inversion de logique. On ne doit pas présupposer que les personnes doivent passer par toute une série d'étapes avant d'avoir l'habiter. Ce pari d'inverser les logiques est un peu révolutionnaire dans les logiques sociales pour éviter ces marches d'escaliers. Cela a été impulsé pour le coup par les élues de l'ancienne mandature en se disant qu'il était possible de mobiliser les logements vacants dans les écoles et que cela pouvait contribuer à changer nos pratiques.* »¹¹⁵⁷. Cette politique du logement d'abord constitue alors un moyen d'accéder au logement directement plutôt qu'une finalité après avoir un parcours sinueux dans différentes structures d'hébergement pour les personnes¹¹⁵⁸ dont les impacts sont aussi bénéfiques pour les collectivités avec la proposition de nouvelles réponses. La nouvelle politique du logement d'abord constitue donc un tremplin pour l'expérimentation de nouveaux dispositifs locaux dans la métropole du Grand Lyon. Elle a notamment permis d'encourager sur le territoire villeurbannais l'accès au logement ordinaire pour des familles ressortissantes de l'union européenne sans-abri et sans ressources. Après avoir répondu à un appel à manifestation d'intérêt, la métropole du Grand Lyon est retenue comme « *territoire de mise en œuvre accélérée du logement d'abord* » par la DIHAL. Ce programme s'inscrit dans le plan quinquennal de l'État engagé en 2017 pour la mise en œuvre du logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme. Cette dynamique locale s'appuyant sur le réseau d'acteurs et connaissance de terrain fait suite aux expérimentations du programme « ANDATU »¹¹⁵⁹. Soutenu par l'ALPIL et porté par le CCAS de Villeurbanne, le projet propose de « donner les conditions de stabilité qu'offre le logement et permet aux familles d'engager un parcours d'insertion notamment vers l'emploi »¹¹⁶⁰. Cette démarche d'accès au logement ordinaire se présente véritablement comme le point de départ d'une prise en charge individualisée avec un

¹¹⁵⁷ Entretien avec le directeur général adjoint de l'action social, 2021.

¹¹⁵⁸ LEVY J., « L'approche du logement d'abord : droit nouveau ou nouveau rapport au(x) droit(s) ? », *Revue Projet*, n° 63, 2017, pp. 21-22.

¹¹⁵⁹ Voir plus en détails l'étude de la Mission Régionale de l'Information sur l'Exclusion : « capitalisation du projet "ANDATU" », 2016, 50 p.

¹¹⁶⁰ ALPIL, Rapport d'évaluation, « Le projet Logement d'abord : réussites, blocages, et perspectives un an après sa mise en œuvre ; écouter le point de vue des ménages entrés dans le dispositif », 2020, 30 p.

accompagnement non coercitif qui conduit la personne à réaliser l'ensemble de ses droits et devoirs.

En outre, le développement de la politique du logement d'abord ne peut se penser indistinctement du déploiement de la mission contre le sans-abrisme au sein de la commune. Cette mission devient la charpente principale de l'action publique locale à destination des personnes exilées. C'est notamment le travail de terrain que réalise depuis quelques années l'association ALPIL mandatée par la commune auprès des publics exilés en situation d'habitats précaires. Cette mission et le travail de connaissance des problématiques sociales de terrain se déclinent à la suite du jury citoyen et d'une convergence politique, par l'élaboration de la « mission d'aller vers ». Elle permet de mieux connaître les sites d'habitation informels, de contribuer à informer, orienter les publics dans l'exercice de leurs droits, et d'assurer aussi le minimum de droits fondamentaux sur les lieux d'habitation précaires (la collecte de déchets ménagers, le raccordement à l'eau, le nettoyage des cours et des encombrements, etc.). Ce travail est en lien avec les autres acteurs territoriaux que sont la Métropole, la maison de la veille sociale, et la DDETS. Si ces dispositifs spécifiques constituent des opportunités pour les collectivités et constituent pour elles des procédés intéressants afin d'orienter les personnes vers l'autonomie et le droit commun le plus rapidement possible, ces dispositifs inscrits dans la politique du logement d'abord restent en revanche limités car ils ne concernent pas toutes les personnes exilées sans-abris.

Une pluralité de projets émerge alors autour de ce que la commune souhaite comme un projet hospitalier croisant alors différents domaines sociaux que les géographes ou sociologues dénomment « l'habiter »¹¹⁶¹ pour répondre aux défis tournés vers l'hospitalité inconditionnelle. Ce concept de l'« habiter » révèle d'ailleurs l'imbrication et l'interdépendance des droits fondamentaux entre eux et le morcellement de leur satisfaction imposé aux personnes exilées

¹¹⁶¹ Réflexions issues d'un séminaire organisé par LALCA autour des bains-douches, Rize, 2019. Il signifie dans la sociologie des mobilités : « résider ou séjourner, habiter en paix, se sentir à l'aise ou chez soi dans un lieu donné » URRY J., « L'habiter », dans *Sociologie des mobilités*, Armand Colin, 2005, pp. 135-162.

sans-abri. Il va au-delà de l'idée de se loger mais implique une réflexion sociale plus large afin de résorber des conditions de vie inégales et indignes. « L'habiter » est, en pratique, mis à l'épreuve des logiques sectorielles de l'action publique. En effet l'« habiter », fréquemment fragmenté, conduit les personnes exilées à se déplacer continuellement d'un endroit ressource à l'autre pour répondre à leurs multiples besoins. Comme le montre le travail exploratoire du Laboratoire d'Architectes, Lutteurs, Chercheurs et Artistes (LALCA) : « Les parcours de bon nombre de personnes en temps précaire ou en situation d'hypermobilité¹¹⁶² font sauter les limites administratives de la commune, et se déploient sur le territoire métropolitain, voire au-delà. Dans cette morphologie constellaire de l'« habiter », la recherche de lieux d'hospitalité est une donnée essentielle avec laquelle ces personnes composent, reconfigurant sans cesse leurs trajectoires quotidiennes en fonction de l'endroit et de l'instant où elles se trouvent, et où elles doivent se rendre *a posteriori* »¹¹⁶³.

¹¹⁶² Des mobilités subies.

¹¹⁶³ LALCA, « Qu'est-ce que l'hospitalité à l'échelle d'une Ville », Millénaire 3, La Prospective de la Métropole de Lyon, Octobre 2021.

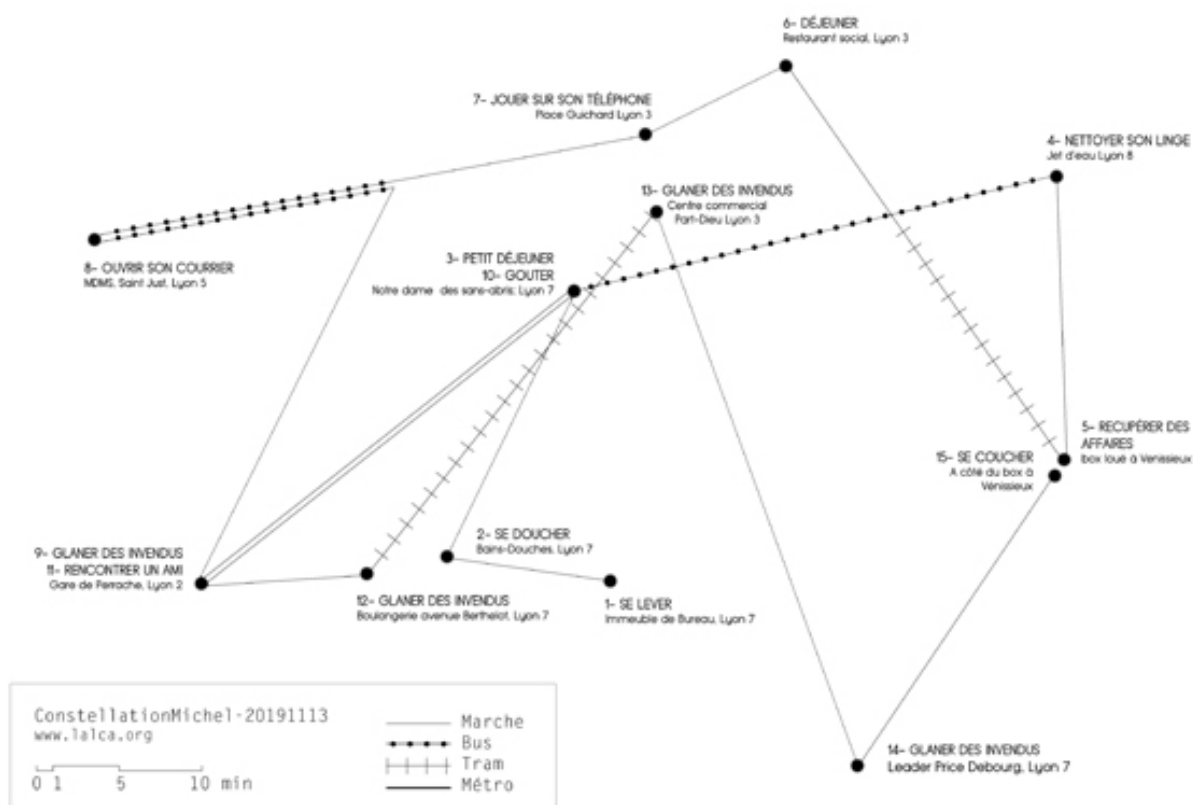


Illustration de cette constellation réalisée par LALCA très significative sur le parcours d'une personne en situation de précarité.

Dans cette constellation éclatée des besoins fondamentaux, différents lieux deviennent des points d'ancrage dans la commune qui se meut au fil des opportunités et des réalités, et tente de conduire une politique d'hospitalité, sans toujours prendre en considération les territoires politico-administratifs. En outre, afin d'approfondir leurs réponses aux nouveaux besoins sociaux de l'accueil, les collectivités territoriales font le choix de l'urbanisme transitoire c'est-à-dire des pratiques d'urbanisme constituant en l'occupation temporaire de lieux publics ou privés vacants.

B- Le développement de l'urbanisme transitoire en faveur de l'accueil

Les collectivités territoriales composent alors avec les différents acteurs du territoire et saisissent les opportunités financières pour contribuer aux nouveaux dispositifs de solidarité. Par le biais du développement de l'urbanisme transitoire en faveur de l'accueil, les collectivités luttent contre le sans-abrisme (1) et expérimentent des tiers-lieux répondant aux besoins fondamentaux : les bains-douches et l'alimentation (2).

1- Le développement de l'habitat transitoire pour pallier les situations de sans-abrisme

Les solutions pour les personnes exilées aux situations administratives précaires demeurent palliatives. En effet, les personnes exilées font souvent l'objet de dispositifs *ad hoc* provisoires. C'est notamment tout l'enjeu du développement récent de l'urbanisme transitoire initié par les collectivités territoriales et perçu comme un nouveau levier d'action publique locale. À cet égard, la métropole du Grand Lyon s'appuyant sur sa compétence habitat et logement, développe et promeut depuis 2020 un nouveau plan d'actions basé sur « un nouveau modèle de la ville » à travers les « friches urbaines, bâtiments inexploités, lieux vacants (...) de plus en plus de sites inoccupés pour y développer des projets (...) »¹¹⁶⁴. Présentés comme « des lieux alternatifs »¹¹⁶⁵ pour réaliser des habitats temporaires, ces derniers constituent une solution aux enjeux sociaux d'hébergement en s'inscrivant toutefois dans des offres institutionnelles moyennant un renforcement des structures temporaires et modulables. Plusieurs dimensions sont néanmoins présentées comme avantageuses¹¹⁶⁶. D'un côté, les collectivités territoriales y entrevoient du potentiel pour faire de la vacance de nouveaux projets sociaux. Elles imaginent ainsi des nouvelles temporalités entre deux usages de lieux vacants pérennes pour de nouveaux projets croisant des activités revendiquées d'utilités sociales pour une durée délimitée : de

¹¹⁶⁴ Site du Grand Lyon, Présentation des actions : l'urbanisme transitoire : <https://www.grandlyon.com/actions/urbanisme-transitoire.html> (consulté le 22 septembre 2022)

¹¹⁶⁵ Pour aller plus loin : *Lieux infinis*, Éditions B42, 2018, 356 p.

¹¹⁶⁶ Pour aller plus loin : L'INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME, « l'urbanisme transitoire : aménager autrement », *la note rapide territoires*, n° 741, 2017 ; AGENCE D'URBANISME DE L'AIRE METROPOLITAINE LYONNAISE, « Occupations temporaires, enjeux et guide pratique à l'usage des collectivités locales », octobre 2019.

l'hébergement, de l'insertion sociale et professionnelle, de l'économie sociale et solidaire, des loisirs, etc. et de répondre ainsi aux besoins sociaux fortement exprimés sur le territoire. De l'autre côté, des propriétaires y voient également des intérêts puisque ce type d'opération leur permet de réduire les coûts de portage foncier comme la sécurisation des lieux ou de valoriser leur bien dans des quartiers parfois en abandon. En outre, cela permet aux collectivités pendant un temps déterminé de redynamiser une partie du territoire, de créer et entretenir du lien social. Ces projets locaux sont souvent articulés avec plusieurs politiques publiques locales : démocratie locale et politique de la ville, développement économique ou encore renouvellement urbain. D'un point de vue technique, plusieurs modalités sont possibles et dépendent du foncier et de leur propriétaire. Le schéma ci-dessous issu d'un guide de l'agence d'urbanisme locale¹¹⁶⁷ participe à l'élaboration de ces outils et fournit les ressources utiles aux modalités de préparation et de fonctionnement d'un tel projet. Les acteur·rice·s locaux ·ales façonnent à tâtons leur projet en identifiant les règles juridiques qui encadrent les dispositifs transitoires. Alors perçu comme une contrainte, le droit fait l'objet de stratégies chez les acteur·rice·s afin d'adapter le cadre juridique à l'objet du projet et permettre de répondre aux enjeux et délais souvent courts attendus. Le droit et les règles qui en découlent n'ont en effet pas été spécialement conçus pour de telles expérimentations et imposent aujourd'hui aux juristes de nouvelles réflexions ouvertes sur la nécessité de légiférer sur un cadre juridique plus ciblé et plus souple qui permettrait le développement opérant de l'urbanisme transitoire face à l'ampleur du phénomène dans de nombreuses villes. Entendues comme des occupations temporaires, elles sont dès lors possibles sur le domaine public à condition que leur mise en œuvre soit compatible avec l'affectation du domaine public. Cette autorisation d'occupation temporaire est précaire et révocable. Elle peut prendre la forme d'une décision unilatérale ou d'une convention, elle donne lieu par la suite à une redevance.

Par ailleurs, les outils de planification sont aussi réfléchis de façon à les rendre conciliables avec l'urbanisme transitoire : la question du zonage pour déspecialiser un bien favorisant les changements d'usages sans pour autant menacer l'environnement et mieux répondre aux besoins locaux, une souplesse est également apportée par le décret du 28 décembre 2015

¹¹⁶⁷ AGENCE D'URBANISME DE L'AIRE METROPOLITAINE LYONNAISE, « Occupations temporaires, enjeux et guide pratique à l'usage des collectivités locales », octobre 2019.

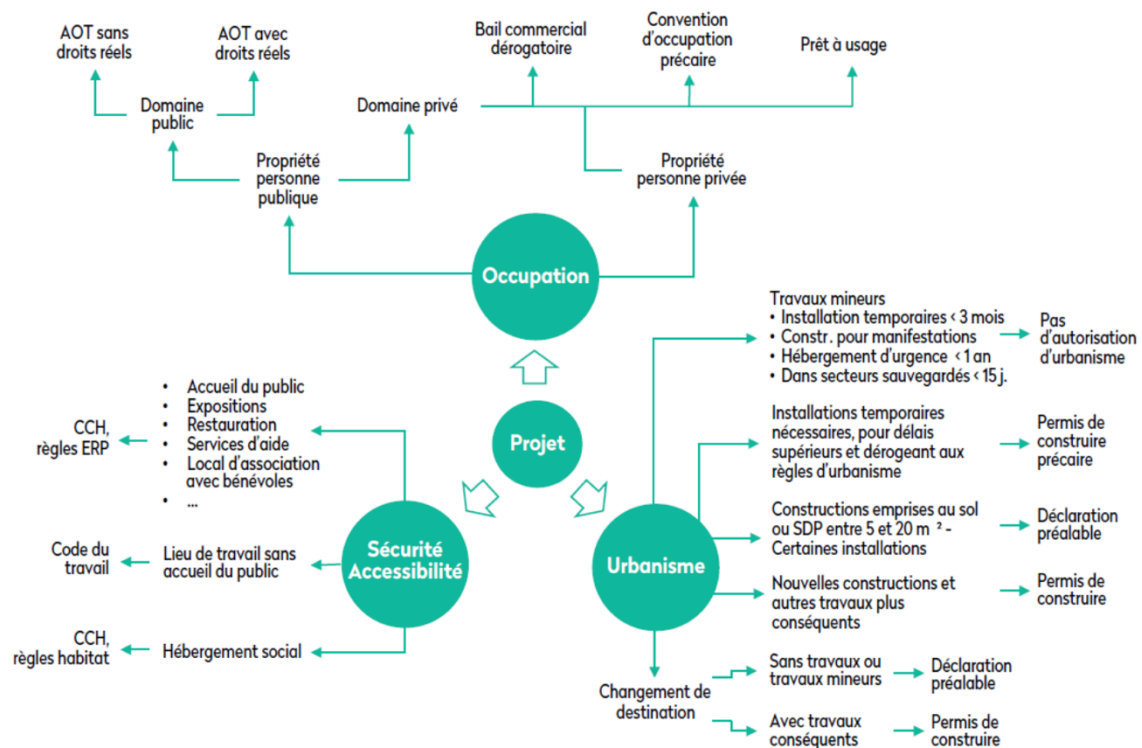
modernisant le plan local d'urbanisme (PLU) offrant la possibilité, dans les zones urbanisées et à urbaniser, de créer des secteurs sans règlement, dans lesquels des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont définies. Auparavant, les OAP se superposaient nécessairement au règlement. Toutefois, ces OAP particulières ne se dégagent par de la réglementation du Code de l'urbanisme. Elles doivent en réalité faire l'objet d'une justification dans le PLU et permettre la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Elles doivent en outre être conformes aux dispositions d'ordre public du règlement national de l'urbanisme. En fonction de l'ampleur du projet et du nombre d'occupant·e·s, la collectivité peut en faire porter la gestion par un assistant à maîtrise d'ouvrage ou un partenaire foncier, si elle décide de ne pas le prendre en régie.

De surcroît, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové¹¹⁶⁸ a posé les jalons de ces nouvelles modalités d'occupation temporaire, elles ont été ensuite approfondies par la loi ELAN qui prévoit l'encadrement des opérations d'occupation temporaires de bureaux en logement¹¹⁶⁹. Elle reprend l'expérimentation initiée par la loi MOLLE¹¹⁷⁰ qui jusqu'au 31 décembre 2018 permet à un propriétaire public ou privé de locaux vacants par le biais d'une convention signée par un intermédiaire, l'occupation d'un résident temporaire. La loi ELAN oriente l'occupation à des fins d'hébergement d'insertion et d'accompagnement social.

¹¹⁶⁸ Article L.145-5-1 C. Com, issu de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹¹⁶⁹ Article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement, et du numérique. Il s'agit d'un dispositif expérimental qui a une durée de 5 ans supposant l'agrément du préfet de département. Voir également : GANISLY M. et LE MORE P. « l'occupation temporaire des locaux vacants », *AJDI*, 2019, p. 35.

¹¹⁷⁰ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.



Synthèse des aspects juridiques à étudier pour un projet d'urbanisme transitoire
 (d'après A. Cocquière, IAU-IDF, op. cit., janvier 2018)

Parmi les expérimentations sociales d'urbanisme transitoire participant de l'accueil, la Ville de Villeurbanne a, à la fin du précédent mandat, développé le projet de l'« Autre-Soie »¹¹⁷¹. Un aménageur de la commune et une association socio-culturelle très implantée à Villeurbanne, le Centre Culturel Œcuménique (CCO), ont copiloté le lancement de l'occupation temporaire de l'ancien IUFM d'un site souhaité comme « un temps privilégié pour construire les bases d'un quartier inclusif où la culture et l'économie sociale et solidaire tissent "des liens entre l'autre et

¹¹⁷¹ Voir le site du projet : <https://autresois.com/vie-du-projet/> (consulté le 11 octobre 2022)

soi" »¹¹⁷² en partenariat avec la commune¹¹⁷³, la Métropole et les associations. Ce site a permis à la suite d'un processus élaboré en co-construction avec le quartier au fil du temps de faire vivre une pluralité de projets et dynamiques dont l'un est de l'hébergement d'urgence¹¹⁷⁴. Ce centre d'hébergement d'urgence (CHU) « Alfred de Musset » conçue comme une résidence mobile et modulaire propose des places d'hébergement temporaire pour accompagner les personnes dans un parcours d'insertion sociale pour les familles en situation de grande précarité. Le CHU accueille principalement des couples avec enfants et familles monoparentales avec une forte prédominance de personnes issues de l'Europe de l'Est dont les situations administratives sont très précaires, à l'issue souvent d'un rejet de la demande de l'asile¹¹⁷⁵. Ce sont des structures qui s'inscrivent dans le dispositif de veille sociale financé principalement par l'État. Quant au rôle de la collectivité sur ce type de projet, elle travaille à l'acceptabilité en permettant l'implantation de ce type de dispositif d'accueil sur son territoire, en plus de financer grâce à des subventions les frais de fonctionnement¹¹⁷⁶. Ce volontarisme des collectivités est d'ailleurs souligné par la DDETS (anciennement DDCS) comme déterminant dans le déploiement des structures de solidarité : « *Pour les collectivités territoriales, la question problématique c'est surtout celle de l'implantation des dispositifs d'accueil, notamment lorsque c'est de l'accueil inconditionnel. Quand ce sont des dispositifs d'accueil pour l'insertion de familles ou la prise en charge de femmes subissant des violences, femmes seules avec enfants, ce sont des choses qui politiquement passent mieux. Alors que lorsqu'on est sur des sites d'accueil inconditionnel, ça demande quand même plus de réflexion, c'est plus compliqué. L'acceptabilité est plus mince. Il y a des échanges avec le préfet qui contacte les communes. La direction DDCS, nous-même, allons dans les assemblées présenter les dispositifs et les personnes accueillies qui sont sans ressources. Expliquer que ce ne sont pas des délinquants en puissance. Les appréhensions peuvent se comprendre. Il y a plein de choses qui se jouent.* »¹¹⁷⁷. De la même manière, en

¹¹⁷² Présentation du projet de l'Autre-Soie, dans la note AGENCE D'URBANISME DE L'AIRE METROPOLITAINE LYONNAISE, « Occupations temporaires, enjeux et guide pratique à l'usage des collectivités locales », octobre 2019.

¹¹⁷³ Délibération D-2019-49 : « Convention de partenariat entre la Métropole de Lyon et le consortium : Urban Innovative Actions (UIA) Home silk road – projet européen « L'autre-soie » », Délibération 2019-50, Cession d'un terrain nu appartenant à la Ville pour le projet de l'Autre soie.

¹¹⁷⁴ Il s'agit des mêmes locaux où fut accueilli le CAO en novembre 2016. Il a été par la suite transformé en centre d'hébergement d'urgence désormais géré par Alynéa.

¹¹⁷⁵ ALYNEA, Rapport d'activités centre d'hébergement Alfred de Musset, 2020.

¹¹⁷⁶ Par exemple : Délibérations D-2012-134 et D-2021-249.

¹¹⁷⁷ Entretien avec la DDETS (anciennement DDCS), octobre 2021.

contribuant à accueillir de telles structures d'accueil, la collectivité contribue aux efforts de solidarité et cherche à « crédibiliser »¹¹⁷⁸ son action de façon à pouvoir entretenir de bonnes relations avec l'État et se laisser la possibilité de négocier d'autres projets dans l'intérêt et les besoins du territoire.

Par ailleurs, dans une ancienne résidence pour personnes âgées, la commune initie, en tant que propriétaire de cet important tènement immobilier, la valorisation de la vacance de plusieurs de ces bâtiments en y permettant l'occupation temporaire, avant de laisser place à un aménagement plus pérenne. Dès lors, en application des dispositions relatives à l'occupation temporaire du domaine public¹¹⁷⁹, la commune lance un appel à candidature pour répondre aux formalités procédurales exigées pour garantir un égal traitement des candidats potentiels. En réalité, les collectivités sont souvent prises dans un étau procédural en publicisant un appel à manifestations d'intérêt tout en ayant en tête les opérateurs avec lesquels elles sont habituées à travailler. Il s'agit fréquemment d'associations qui connaissent le territoire et sont ancrés dans une dynamique locale que les collectivités ont préalablement identifiées et qui répondent aux besoins sollicités. Pour la collectivité, ce projet transitoire revêt plusieurs avantages. Il permet tout d'abord de créer des dispositifs d'hébergement s'inscrivant dans les ambitions de lutte contre le sans-abrisme et d'accueil en tentant une plus grande ouverture aux publics pour dépasser le cloisonnement normatif comme les catégories de publics des établissements spécialisés. Ainsi, durant six années, plusieurs types d'hébergement vont voir le jour avec des lieux collectifs dans les anciens bâtiments du « château » : CHRS pour les femmes, CHU pour les personnes exilées, logements pour les étudiant·e·s ou encore quelques logements avec des baux glissants pour les personnes bénéficiant du dispositif « logement d'abord ». D'autres intérêts sont appréciés par la collectivité, tel que de faire vivre un projet dynamique et inclusif sans trop se préoccuper des finances publiques locales, car si les recettes sont en effet initialement inscrites dans la programmation pluriannuelle en investissements et basculent en manque à gagner, le caractère transitoire du projet leur permet néanmoins d'imaginer une issue possible afin de récupérer les sommes plus tard. Ces projets permettent donc de sortir des

¹¹⁷⁸ Entretien avec le directeur général adjoint à l'action sociale qui revient à plusieurs reprises sur les enjeux de crédibilisation pour être un acteur partenaire efficace.

¹¹⁷⁹ Articles L 2122-1-1 et suivants du CGPP.

impasses relatives au sans-abrisme et à l'accueil en donnant un temps de répit aux personnes bénéficiaires afin d'intercaler de nouvelles solutions.

En outre, poussées par les expériences de nouveaux lieux de vie installés dans les logements vacants identifiés par des collectifs citoyens par état de nécessité pour des personnes exilées sans-abri¹¹⁸⁰, le conventionnement de ces squats devient également une piste d'intérêt politique et pragmatique local pour poursuivre la réflexion autour d'une meilleure gestion du domaine foncier afin d'assurer de nouvelles places d'hébergement pour les personnes sans-abris. Comme l'indique le directeur de projet de la ville accueillante à propos d'interrogations qui perdurent sur le cadre juridique sécurisant permettant de pérenniser ce type de dispositifs : « *ce sont des marges sur lesquelles on expérimente, on tâtonne. Et là il faudra quand même au bout du compte que ces expérimentations entrent dans un cadre juridique un peu plus précis et sécurisant.* »¹¹⁸¹. Les conventions d'occupation précaires ou intercalaires¹¹⁸² permettent de gérer des situations parfois complexes d'un point de vue juridique et politique pour parvenir à la reconnaissance réciproque de finalités en fin de compte convergentes.

2- L'expérimentation des tiers lieux en faveur de l'accueil : des bains-douches et un lieu dédié à l'alimentation

L'implantation d'un lieu dédié à l'hygiène et l'accès aux droits des familles sans domicile est l'un des autres projets impulsés par la commune. Face à un constat partagé et étayé par la mobilisation d'un collectif citoyen¹¹⁸³ et la proposition forte formulée par le jury citoyen composé lors de la Mission « Accueillir à Villeurbanne », l'insuffisance comme incontournable. Elle l'était déjà à la fin du XIX^{ème} siècle liée à l'histoire hygiéniste des

¹¹⁸⁰ Voir supra dans la thèse Chapitre 1, « les occupations de l'espace public », p. 44.

¹¹⁸¹ Entretien avec le directeur de projet, 2021.

¹¹⁸² Article 101 de la loi MOLLE.

¹¹⁸³ Un collectif de citoyen·ne·s s'est monté autour d'un projet intitulé « bains-douches ». Interpellés par des situations d'enfants scolarisés sans-abris avec leurs parents, il décide de mener une enquête et de monter une proposition ficelée relative à la mise en place de structures d'hygiène corporelle et vestimentaire pour toutes sur la métropole de Lyon en priorisant un tel lieu sur la commune de Villeurbanne dédié aux familles et leurs enfants. Leur projet est documenté, et s'appuie sur des données concrètes récoltées lors de leur enquête avec les acteur·rice·s de terrain, les professionnel·le·s, ainsi que les personnes concernées.

communes socialistes. Des établissements de bains municipaux ont alors traversé les époques jusqu'aux salles de bains et douches individuelles. Ces dernières ont toutefois dissimulé une frange de la population précaire dont l'accès aux besoins fondamentaux a été fragilisé et les personnes contraintes de se déplacer d'un endroit à l'autre pour (sur)vivre. Aujourd'hui dans la métropole lyonnaise, seuls les bains-douches municipaux de Gerland¹¹⁸⁴ restent encore ouverts. Bien que d'autres structures d'accueil associatives de jour proposent des douches, celles-ci sont très souvent insuffisantes et limitées à certaines plages horaires. Comme à Villeurbanne, la structure d'accueil « les Amis de la Rue » propose par exemple deux douches pour les hommes et une pour les femmes. C'est le seul endroit identifié par les associations et les personnes concernées alors que la demande est beaucoup plus forte. Or, ces lieux constituent de véritables endroits de répit et d'« habiter »¹¹⁸⁵ dans la Ville. Villeurbanne choisit donc de rendre possible l'émergence de bains-douches dans un lieu préalablement identifié à savoir les bâtiments libres d'un stade dans le cadre d'un usage transitoire des anciens vestiaires et de la salle conviviale qui étaient auparavant utilisés par des clubs de rugby¹¹⁸⁶. Ce site est toutefois ciblé prioritairement pour les familles avec enfants « ayant des liens avérés avec la commune (lieu de vie, scolarisation...) dans le cadre d'un accueil inconditionnel mais sur orientation du CCAS ou de ses partenaires au regard de la situation sociale »¹¹⁸⁷. Cette structure bénéficie en outre d'un « accueil de jour » avec la possibilité de se poser et/ou d'être accompagné dans l'accès aux droits à l'aide de travailleurs sociaux. Ce lieu est conçu par la commune comme une expérimentation pré-figurative permettant d'évaluer le projet et de prévoir des ajustements au fil du temps pour imaginer sa pérennisation dans un futur site. La commune participe à la mise à disposition gratuite des lieux, prend en charge le coût des fluides, ainsi que les coûts de l'installation à travers une subvention. Ces coûts sont alors inscrits dans les crédits d'investissement.

¹¹⁸⁴ Pour approfondir : les travaux de LALCA autour des bains-douches interrogent ces lieux d'hospitalité dans la Ville à travers différents formats, notamment radiophonique avec son fameux campement sonore pour relater les récits des pratiques d'un accueil inconditionnel <https://www.lalca.org/lalca> ; CHAULIAC M., LALCA. « Dans l'intimité des bains-douches. Une expérience collective de recherche-action », *ethnographique.org*, n° 42, 2021.

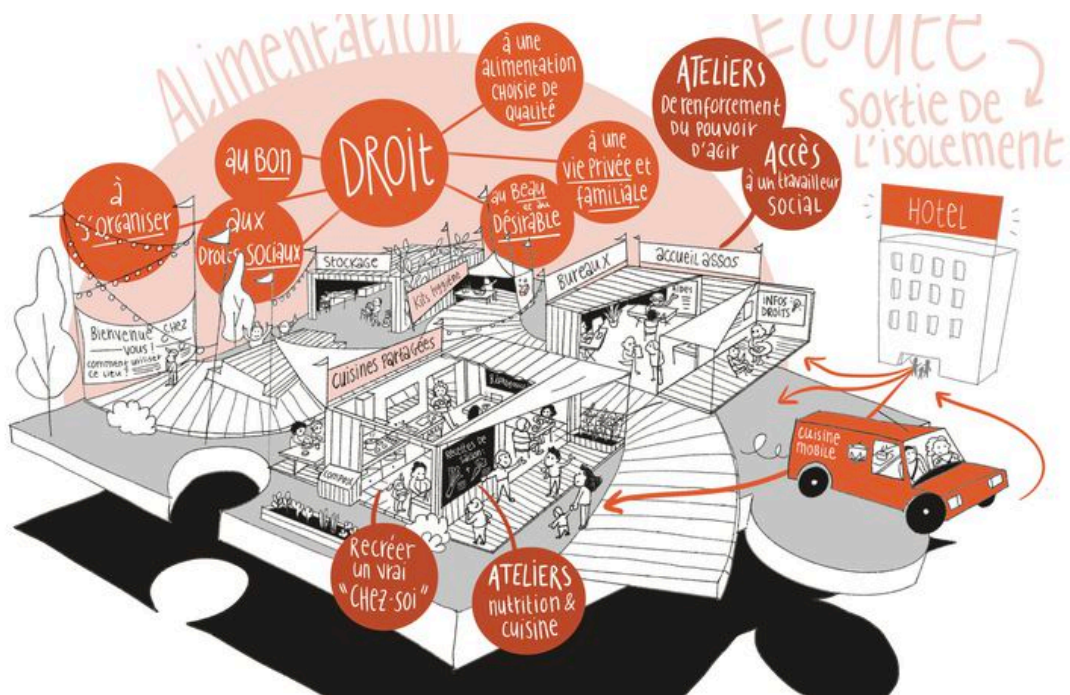
¹¹⁸⁵ *op. cit.*

¹¹⁸⁶ Délibération D-2019-537.

¹¹⁸⁷ *Ibid.*

En outre, la commune lance avec deux associations la construction d'un tiers-lieu appelé « l'Archipel » permettant de subvenir aux besoins identifiés des personnes précaires sur le plan alimentaire. Ce projet, inscrit dans une dynamique locale et associative, va répondre aux besoins de publics en situation de précarité alimentaire, en particulier les personnes sans-abri logées à l'hôtel ou dans des lieux de vie informels. Pour ce faire, « deux bâtiments modulaires sont installés sur le parking de la salle Raphaël-de- Barros : le premier accueillera 120 m2 de cuisines partagées et des espaces d'information ; le second, des espaces de production et de distribution de repas chauds avec 65 m2 de cuisine professionnelle. Ainsi, ce lieu proposera des espaces où cuisiner à ceux qui n'en disposent pas, grâce à l'association Le Mas, et permettra d'améliorer la distribution alimentaire de rue réalisée par les Restos du Cœur avec le Camion du Cœur. L'accès aux droits sera également facilité par des permanences de travailleurs sociaux. »¹¹⁸⁸ . Ce lieu est souhaité comme rattaché aux autres ressources de la commune dans une logique partenariale.

¹¹⁸⁸ Rapport d'activité 2021 du CCAS.



Illustrations de la Guilde de l'innovation, collectif basé à Lyon, et spécialiste des méthodologies d'innovation, de créativité et d'intelligence collective.

Les tiers lieux font l'objet de questionnements sur les perspectives d'un « bien commun » afin qu'ils ne soient pas considérés comme un seul « couteau suisse des communes »¹¹⁸⁹.

Ainsi, l'urbanisme transitoire est appréhendé aujourd'hui comme une véritable opportunité pour les collectivités, permettant de se réapproprier les différents espaces de la Ville afin de répondre à des problématiques sociales impérieuses comme celle du sans-abrisme. Il a notamment permis la construction de structures mobiles et temporaires favorisant la mise à l'abri des personnes exilées sans abri. Si l'urgence sociale ne constitue plus un horizon indépassable, elle n'en reste pas moins indispensable. En effet, l'accès à un logement ordinaire est difficile et ne peut s'opérer en une nuit. Par conséquent, la mise à l'abri des personnes en détresse doit rester possible. Toutefois, comme l'illustre la réflexion des géographes urbanistes : « l'interprétation urbanistique est alors complexe. D'un côté, ces modalités de production des camps relèvent de mécanismes dérogatoires et conformes à la promotion d'un urbanisme temporaire qui est aussi un instrument de contrôle des informalités sur des terrains et friches auparavant peu valorisés. Elles peuvent être analysées comme symptômes "d'une urbanisation néo-libérale" de plus grande ampleur, discutée par Fanny Taillandier à partir d'une lecture des travaux de Aiwha Ong¹¹⁹⁰. De l'autre, ces exceptions s'inscrivent aussi dans des controverses et conflits sur les modalités d'accueil, entre État et communes, entre organisations, collectifs et

¹¹⁸⁹ IDELON A., « Le tiers-lieu, berceau des communs ou couteau suisse des communes ? », *Nectart* n° 14, vol. 1, 2022, p. 96-109.

¹¹⁹⁰ ONG, A., « Neoliberalism as exception: Mutations in citizenship and sovereignty », DukePress, 2006, 292 p., cité dans TALLANDIER F., « Urbanisme temporaire, le camp de migrant, espace exceptionnel au cœur de la ville ordinaire », *Urbanités*, 2018.

État (...), et l'exception peut apparaître comme le ressort de définition d'une politique d'hospitalité alternative »¹¹⁹¹.

En ce sens, plusieurs réflexions se dégagent pour mesurer les contours de l'urbanisme temporaire. Du point de vue des personnes concernées, il est possible de s'interroger sur les processus en cours qui maintiennent une adaptation continue aux règles dominées par les logiques d'urgence sociale appliquées aux logiques de l'aménagement de l'espace. En effet, plus la situation de la personne est en marge socialement, plus les pouvoirs publics mettent en place des dispositifs spécifiques. Ces politiques se manifestent comme une dégradation de la qualité du logement avec la mise en place de normes temporaires et précaires telles que les conventions pour créer des habitats temporaires qui sont organisés dans une gestion de court terme dénaturant *in fine* la substance du droit au logement. Or, si ces solutions répondent à des enjeux immédiats de mise à l'abri, elles ne peuvent permettre de remplacer les politiques du logement social et tronquer l'État social à des dispositifs assistanciers permanents. De la même manière, Antonio Tosi questionne dans son ouvrage la portée sociale des politiques publiques du logement en ce qu'elles sont censées répondre aux situations de pauvreté extrême et de sans-abrisme¹¹⁹². Face aux carences des politiques de logement, il préconise un système social intégré dans une approche « welfariste » qui consiste à ce que l'État prévienne et résolve la pauvreté en matière de logement. Ces politiques doivent permettre de faire sortir les publics vulnérables exclus en prenant en compte « les différentes formes de pauvreté, les nouvelles trajectoires qui composent la demande (notamment la demande d'asile (...)) »¹¹⁹³. Cela pose en outre la question de la « culture du sans-abrisme » car les acteurs et actrices intègrent le logiciel de l'urgence et la pénurie dans leur gestion en se focalisant plutôt sur la fatalité des situations ainsi que la saturation des dispositifs, comme le manque de place. A cela s'ajoute la coordination de l'ensemble des politiques publiques qui devient nécessaire pour faire face à

¹¹⁹¹ JACQUOT S. ET MORELLE M., « Urbanisme temporaire / Informalité, migrations et « urbanisme temporaire », *Urbanités*, en ligne : <https://www.revue-urbanites.fr/informalite-migrations-et-urbanisme-temporaire/> (consulté le 9 juillet 2022).

¹¹⁹² TOSI A. « La casei dei poveri, e ancora possibile pensare un welfare abitativo ? » Mimesis Edizioni, 2017, 182 p., cité dans BULLY E., « Repenser les politiques du logement à l'aune des nouvelles formes de sans-abrisme », *Métropolitiques*, en ligne : <https://www.metropolitiques.eu/Repenser-les-politiques-du-logement-a-l-aune-des-nouvelles-formes-de-sans.html> (consulté le 24 juillet 2019).

¹¹⁹³ TOSI A., *op. cit.*

l'hétérogénéité des publics et à leur trajectoire, et éviter l'éclatement des réponses à leurs besoins fondamentaux interdépendants.

L'ensemble de ces initiatives locales sont néanmoins entreprises comme des solutions d'étape et augurent de nouvelles coopérations entre les différents acteurs et actrices du territoire : collectivités, État, personnes privées (propriétaires, associations gestionnaires, citoyen·ne·s) instaurant la structuration progressive d'un développement social partenarial en s'appuyant notamment sur la contractualisation comme outil déterminant.

C- L'impulsion d'un nouveau développement social partenarial à travers le levier de la contractualisation

Ce développement social partenarial est possible dans la mesure où celui-ci s'appuie sur les logiques de contractualisation (1) engendrant alors des recompositions dans les scènes de l'action publique locale autour d'une porosité croissante des interventions publique-privée (2).

1- La contractualisation comme levier de l'action publique locale pour créer des dispositifs de solidarité

La contractualisation est entreprise par la collectivité à la fois comme un levier financier controversé de l'action publique locale pour créer des dispositifs de solidarité (a) mais aussi comme un outil de formalisation stable du partenariat (b).

a. Un levier financier activé par défaut

L'extension de la gestion publique locale (la réalisation des bains-douches, la mise à disposition de logements, le paiement des fluides (l'eau, le gaz, et l'électricité) lors des conventionnements

de squats devient la contrepartie nécessaire du désengagement de l'État dans la sphère sociale¹¹⁹⁴.

Contrairement, au développement des équipements sociaux municipaux passés, les nouveaux dispositifs sociaux de solidarité ne sont pas pensés dans une logique de municipalisation en régi ; l'évolution du cadre administratif et financier leur impose de penser la stratégie locale différemment. La capacité d'action de la collectivité dépend en réalité des moyens matériels, humains, et financiers. Or, si une manifestation de la remunicipalisation s'exerce par le volontarisme politique de la commune d'aller plus loin pour apporter et structurer une réponse locale à l'accueil, elle se réalise enserrée dans les contraintes néolibérales du service public d'aujourd'hui. Elle se déploie par le « modèle contractualiste » remplaçant le « modèle social d'intervention »¹¹⁹⁵, il se définit par « des projets impliquants largement les acteurs locaux »¹¹⁹⁶.

En effet, face à l'échec de la décentralisation dans la répartition des compétences et la difficulté à s'accommoder des frontières administratives, les configurations sont entreprises dans le sens de la coordination et de la collaboration. Les réformes successives de l'administration publique¹¹⁹⁷ se sont focalisées sur des intérêts nouveaux de flexibilité, d'efficacité ou encore de rentabilité de l'action publique locale remettant en question les dispositions originelles du service public et ont conduit la collectivité à s'adapter à cette nouvelle étendue de contraintes. De plus, le manque de moyens et l'absence d'autonomie financière locale contraignent les collectivités à travailler différemment car en dépit de la reconnaissance de l'autonomie financière locale, des tensions perdurent entre les collectivités territoriales et l'État. Les budgets des collectivités territoriales sont constitués en grande partie de recettes fiscales (taxe foncière sur les bâtis et non bâtis, taxe d'habitation, contribution économique territoriale). A cela, s'ajoutent les dotations et participations de l'État, des subventions et autres recettes. Si les

¹¹⁹⁴ Ce qui passe par un redéploiement des actions sociales avec de plus en plus de coopération d'acteurs locaux. Voir le dossier thématique "Politiques sociales locales", *RFAS*, Hors-série 1, 2019, 284 p.

¹¹⁹⁵ LAFORE R. et OUTIN J.-L., « Avant-propos, dossier "politiques sociales locales" », Hors-série n° 1, *Revue française des affaires sociales*, 2019, pp. 7-22.

¹¹⁹⁶ *Ibid.*

¹¹⁹⁷ La loi organique relative aux lois de finances de 2001, la Révision générale des politiques publiques en 2007 est l'une des plus emblématiques dans la volonté de rationalisation de l'État.

assemblées locales peuvent voter le taux des recettes fiscales, c'est au législateur que revient les modifications apportées aux assiettes, comme les dégrèvements et exonérations. Les dotations de compensation censées équilibrer les budgets locaux font aussi l'objet de crispations entre le ministère du budget et les élus locaux¹¹⁹⁸. La planification de la suppression de la taxe d'habitation à l'horizon 2023 est à cet égard révélatrice. Elle est caractéristique de la diminution progressive des recettes fiscales qui sont remplacées par des dotations ou recettes fiscales d'État partagées (TICPE, TVA) sur lesquelles les collectivités n'ont pas de maîtrise. Par voie de conséquence, la réduction de l'autonomie fiscale pousse les collectivités territoriales à développer un ensemble de procédés contractuels dont les ressorts diffèrent d'un projet à l'autre en particulier en fonction des opportunités financières susceptibles de venir soutenir les nouveaux investissements locaux. De cette façon, l'État entretient un lien d'interdépendance avec les collectivités dans la réalisation de leurs actions municipales. La collectivité est donc aux prises d'une préservation soutenue de ses bonnes relations avec l'État local afin de conserver un certain pouvoir de négociation. C'est pourquoi le poids des contraintes administratives et les limites financières des collectivités les conduit à l'élaboration de stratégies comprise comme « l'aboutissement d'un processus provoquant des changements par adaptation continue »¹¹⁹⁹. Ce paradigme nouveau implique l'incorporation de nouvelles pratiques inscrites dans les modalités souples de l'ensemble des contraintes liées au néolibéralisme. De cette façon, dans une démarche de structuration et de changement de temporalité, la commune déploie de nouveaux cadres d'actions dans une logique de projet pour garder cette souplesse d'agilité dans un cadre administratif restreint et ce, dans l'objectif de pérenniser les initiatives de solidarité sur le territoire. Ainsi, en se dégageant par ailleurs des marges de liberté en appuyant sur ses interventions sociales, la commune contribue à l'élaboration de « nouvelles dynamiques du développement social »¹²⁰⁰ créant alors un entre-deux, entre la logique de marché et la logique de l'action collective¹²⁰¹. En revanche, ces

¹¹⁹⁸ Il s'agit d'un principe constitutionnel inscrit lors de la révision constitutionnelle du 23 mars 2003 à l'article 72-2 de la Constitution.

¹¹⁹⁹ MAZOUZ B. et ROUSSEAU A., « Introduction : La gestion stratégique des administrations publiques. Une approche de la stratégie par les résultats de la gestion publique », *Revue Internationale de Science Administrative*, n° 82, vol. 3, 2016, p. 440.

¹²⁰⁰ AVENEL C. et BOURQUE D., *Les nouvelles dynamiques du développement social*, coll. Questions de société, Champ social, 2017, 280 p.

¹²⁰¹ Il est question d'action collective lorsque sont examinées les formes de la coordination entre l'État et le pouvoir local qui renseignent la théorie de l'État, elle donne à voir une vision évolutive des transformations à l'œuvre :

logiques d'action ne remettent pas en cause l'infusion progressive des pratiques managériales dans les dispositions structurelles. Bien qu'ils soient perçus comme « un symptôme »¹²⁰² du « droit administratif post-moderne »¹²⁰³, ces processus stratégiques à travers « l'inflexion des modes d'actions publics par un recours croissant aux techniques conventionnelles »¹²⁰⁴ permettent d'assurer aux collectivités une voie d'accommodement allant dans le sens de la résolution d'un problème et la recherche de solutions. Cela révèle une tension qui caractérise les relations avec l'administration publique locale proche de ses administré·e·s partagée entre les logiques des rationalités économiques et managériales et les exigences de protection et d'approfondissement des droits fondamentaux des personnes sur leur territoire.

Dans cette perspective, la commune embrasse un réseau d'acteurs multiples publics-privés (État local, associations, et citoyen·ne·s) au croisement de différentes branches de l'action publique (logement, santé, éducation, etc.) face à une problématique sociale considérée comme complexe. Le déploiement du réseau s'élabore au niveau local et dépend de la configuration territoriale, de la capacité collective des acteurs et actrices mobilisées ainsi que des ressources locales préexistantes. Les dispositifs de solidarité pensés autour de la problématique sociale de l'accueil des personnes exilées amènent à considérer une reconfiguration institutionnelle avec des formes organisationnelles variées où s'entrecroisent différent·e·s acteur·rice·s du territoire. L'hybridation qui en découle juxtapose d'ailleurs plusieurs formes juridico-administratives qui rend compte de la difficulté pour le droit de penser les nouveaux·velles acteur·rice·s et de structurer cette gouvernance collaborative qui s'établit depuis ces dernières années de manière fréquente, au fur et à mesure des phénomènes contemporains, mettant à l'épreuve l'administration dans ses cadres classiques de pensées. Si les unités de commandements sont figées dans les structures du droit de la décentralisation qui organisent le système institutionnel, l'habilitation générale à agir reconnue à la collectivité à travers la clause générale de compétence permet de mettre à profit son savoir-faire dans l'élaboration de ses stratégies

THOENIG J.-C. et DURAN P., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, 1996, vol. 46, n° 4, pp. 580-623. ; PINSON G., « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *Année Sociologique*, vol. 65, n° 2, 2015, pp. 483-516. ; FRIGOLI G., « Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, pp. 85-103.

¹²⁰² CHEVALLIER J., « Le droit administratif vu de la science administrative », *AJDA*, n° 7, 2013, p. 401.

¹²⁰³ CHEVALLIER J., *L'État post-moderne*, 328 p.

¹²⁰⁴ CHEVALLIER J., « Le droit administratif vu de la science administrative », *op. cit.*

d'accommodation et d'adaptation aux réalités locales et changements globaux. Mais la collectivité ne dispose plus des moyens suffisants pour agir seule. Par voie de conséquence, de nouvelles capacités d'intervention naissent de ces formes contractuelles : du partenariat et des politiques de négociation. Ces dernières s'articulent souvent autour d'arrangements institutionnels et de relations interpersonnelles. Si juridiquement, les possibilités de coopérer sont multiples avec le développement de la contractualisation, il n'en demeure pas moins que ces coopérations dépendent largement de la volonté des acteurs et actrices et des connexions possibles entre les différents échelons. Ce qui conduit sur l'ensemble du territoire national à individualiser les démarches en fonction des localités. Par exemple, l'intégration dans la Métropole du Grand Lyon s'est faite progressivement avec des engagements politiques peu évidents pour afficher une coopération entière. Il a notamment fallu attendre 2017 pour concrétiser un véritable partenariat et engager les dispositions d'une métropole solidaire élargie. La métropole est aujourd'hui devenue un partenaire clé avec l'État local sur lesquels la commune peut désormais compter pour mettre en œuvre des projets de solidarité.

La contractualisation devient donc un moyen pour les collectivités de donner une impulsion et concrétiser collectivement des projets de solidarité d'initiative locale. Cela se traduit aussi par l'instauration d'une nouvelle gouvernance qui se manifeste dans le langage du droit à travers la forme contractuelle synonyme d'« inflexion de la normativité juridique »¹²⁰⁵. Cette logique de gouvernance¹²⁰⁶ s'est particulièrement infusée dans la concrétisation de projets de solidarité à tous les niveaux de l'action collective par le bénéfice des échanges pour dépasser les cloisonnements administratifs entre acteurs et actrices locaux et parvenir par la suite à des compromis dans la recherche des solutions. Pour les autorités locales, comme l'explique Jacques Chevallier, «la régulation présuppose la gouvernance, avec laquelle elle forme un couple indissociable »¹²⁰⁷. Cette gouvernance est principalement instrumentale dans le sens où elle permet de débloquer les moyens nécessaires afin de concrétiser matériellement un projet. Ces instruments de politique territoriale ne sont pas sans lien avec la transformation urbaine sous l'effet du néolibéralisme¹²⁰⁸. Ceux-ci en effet, induisent une logique compétitive des

¹²⁰⁵ CHEVALLIER J., « Contractualisation(s) et action publique. », *RFDA*, 2018, p. 209.

¹²⁰⁶ LE GALES P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *RFSP*, n° 1, 1995, p. 73 et s.

¹²⁰⁷ CHEVALLIER J., « La gouvernance et le droit », dans *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, p. 189.

¹²⁰⁸ PINSON G., *La ville néolibérale*, PUF, 2020, p. 94 et suiv.

ressources financières. Les appels à projet en constituent une illustration manifeste. Cet instrument juridique pose à la doctrine un certain nombre de questionnements car il est difficile d'identifier le régime précis.¹²⁰⁹

Ainsi, en s'appuyant sur les stratégies nationales développées par l'État, la collectivité bénéficie des leviers de financements devenus incontournables notamment pour financer des actions d'initiatives locales qui sont parfois associés à tort aux objectifs communs initiaux des contractualisations étatiques. C'est le cas des contractualisations issues de la stratégie nationale de pauvreté. Cette dernière - conçue dans une approche territorialisée de l'action publique étatique face à la dégradation des indicateurs de pauvreté¹²¹⁰ et portée par une gouvernance interministérielle - vise à lutter contre la reproduction des inégalités articulés autour de six engagements¹²¹¹. Si bien que du point de vue de l'État, « la contractualisation s'est ainsi imposée au moment de la préparation de la stratégie nationale pour « inciter les départements à inscrire leur action sociale dans le droit fil des priorités portées par la future stratégie » en contrepartie d'un financement additionnel de la part de l'État. La contractualisation « consisterait aussi non seulement un instrument incitatif mais également un instrument d'engagement des départements et d'évaluation sur l'atteinte des résultats en matière de lutte contre la pauvreté » afin de développer une culture de la performance jugée insuffisante au sein des collectivités. »¹²¹².

¹²⁰⁹ SESTIER J.-F., « Appels à projet : le déclin de la subvention et regain de la commande publique ? », *RFDA*, n° 3, 2014, p. 411. L'auteur discute des caractéristiques du processus et des éléments de définition parfois flous d'un tel contrat en se demandant s'il n'est pas à la frontière de la commande publique et donc des règles de passation, s'interrogeant par suite sur les éventualités d'une requalification du contrat. Ces appels à projets ont fait par ailleurs l'objet d'un regard défavorable et prudent du Conseil d'État dans un avis qui a travaillé à la reconnaissance d'un besoin du pouvoir adjudicateur. Voir plus loin l'analyse de RICHER L., « L'appel à projets, *fluctuat nec mergitur* », *AJDA*, 2019, p. 1433. ; ou encore RAUNET M., « Les nouveaux modèles juridiques de développement de la Ville. », *RFDA*, 2020, p. 971. qui défend ce modèle comme un outil juridique d'avenir pour innover dans la Ville.

¹²¹⁰ INSEE, références, Dossiers « Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018 », Édition 2021.

¹²¹¹ « L'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté, garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants, un parcours de formation pour tous les jeunes, vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité, investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi ».

¹²¹² IGAS, rapport d'évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté », Juillet 2021.

Mais cette planification financière est aussi utilisée et appropriée par les collectivités territoriales pour répondre à des besoins locaux identifiés et parfois même contournés des obstacles assurément posés et entretenus par l'État comme les situations de personnes exilées sans abris qui sont bloquées dans un état de précarité administrative. L'État manifeste ainsi son repositionnement, en choisissant de se réengager dans les politiques sociales par petites touches partenariales sans chercher par ailleurs à approfondir plus largement et structurellement la décentralisation. Ce qui peut donner lieu à une succession et accumulation de dispositions contractuelles.

Par voie de conséquence, les collectivités élaborent des stratégies pour composer avec les nombreux financements croisés et assurer leurs projets en engageant leurs partenaires locaux, l'État local principalement la DDCS et/ou la Métropole selon les compétences mobilisées, comme en témoigne le directeur général adjoint de l'action sociale : « *Il est évident que depuis 2016 et ça s'est renforcé avec la crise sanitaire, ça a renforcé ce phénomène des financements qui viennent de l'État, de la DIHAL, de la métropole avec le plan pauvreté sur des sujets assez larges (accueil, sans-abrisme, etc.), sur le logement d'abord, il y a en effet sur les appels à projet, la mobilisation plus importante de financement de l'État et de la métropole que par le passé. (...) on sent que l'État est un peu au milieu du gué. On sent bien que l'État a besoin des collectivités locales sans lesquelles il ne peut pas faire grand-chose, oui il peut faire des choses, je caricature un peu, mais il a besoin d'aide au sens politique pour que le projet se passe bien en termes d'accueil de réfugiés, il a besoin des collectivités pour utiliser le foncier, des bâtiments, pour utiliser les services sociaux, etc.* »¹²¹³.

Au sein de la collectivité, les financements du plan pauvreté obtenus par la Métropole du Grand Lyon ont été déterminants pour aider la collectivité : « *Le plan pauvreté nous a permis de souffler et d'apporter de la pérennité dans la durée, et c'était aussi une forme de légitimation de nos projets* »¹²¹⁴ ; ils ont permis par exemple de soutenir le poste de chargée de mission sans-

¹²¹³ Entretien avec le directeur général adjoint à l'action sociale, octobre 2021.

¹²¹⁴ Entretien avec la directrice adjointe de la solidarité, février 2021.

abrisme¹²¹⁵. Le projet des bains-douches est également financé par ce plan via la DDETS qui accepte de supporter le projet impulsé par la commune. Cette dernière contribue de son côté à mettre gratuitement les lieux à disposition, de prendre les coûts en charge des fluides, d'octroyer une subvention d'équipement à l'association gestionnaire pour les travaux d'installation¹²¹⁶. A ce titre une convention spécifique est signée par le maire pour formaliser le partenariat¹²¹⁷.

Par ailleurs, pour le tiers-lieu « Archipel » autour de la lutte contre la précarité alimentaire impulsé par la commune il s'agit aussi d'une réponse à l'appel à projet de la DIHAL lancé exceptionnellement dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, ainsi que du plan « France relance »¹²¹⁸, permettant à la commune d'être lauréate et de remporter de façon inédite 1 million 400 milles euros assurant la mise en œuvre du lieu porté par l'association le Mas. Cet appel à projet s'inscrit dans le contexte de la crise du covid qui exacerbe les situations de précarité notamment celle liées à l'alimentation et visibilise les défaillances structurelles des prises en charge sociales. La réponse institutionnelle reste toutefois conjoncturelle : « du quoi qu'il en coûte »¹²¹⁹ avec le plan de relance de 100 milliards d'euros étendu entre 2021 et 2022 visant à « conforter l'évolution vers une économie plus écologique, plus compétitive, et plus solidaire »¹²²⁰, les mesures étant prises dans l'urgence. En effet, la procédure d'appel à projet a permis une rapidité d'exécution « rendant la consommation rapide des crédits »¹²²¹ et constitue un effet d'aubaine pour les collectivités qui disposent des conditions d'ingénierie¹²²² dans l'objectif de mettre en œuvre leur projet social et solidaire comme celui de Villeurbanne. Il s'agit encore une fois des dispositions circonstanciées

¹²¹⁵ Fiche plan pauvreté métropole du Grand Lyon « développement des maraudes mixtes » et des démarches d'aller vers les publics en grande précarité, 2019.

¹²¹⁶ Délibération D°2019-537.

¹²¹⁷ Convention de mise à disposition entre la DDCS et la commune de Villeurbanne, 2020.

¹²¹⁸ Appel à manifestation d'intérêt « Fabrique de territoires » à la suite du plan de relance de 100 mds d'euros avec trois axes principaux : transition écologique, compétitivité et innovation, cohésion sociale et territoriale. L'exécution de ce plan de relance de 100 milliards d'euros a été possible par l'engagement de la procédure des « appels à projets » avec des procédures de sélections expéditives.

¹²¹⁹ MACRON E., *Adresse aux Français*, 12 mars 2020, consultable sur le site de l'Élysée <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/12/adresse-aux-francais> (consulté le 11 octobre 2022).

¹²²⁰ PREMIER MINISTRE, Circulaire du 23 octobre 2020. PRMX2028862C relative à la mise en œuvre territorialisée du plan de relance. Voir plus loin : PIERUCCI C., « La réaction de la France face à la pandémie de Covid-19 sous l'angle des finances publiques », *Gestion & Finances Publiques*, n° 3, vol. 3, 2021, pp. 49-55.

¹²²¹ PREMIER MINISTRE, *op cit*.

¹²²² La cour des comptes dénonce des inégalités en fonction des territoires : Cour des comptes, la préparation et la mise en œuvre du plan de relance, communication à la commission de finance, Sénat, Mars 2022.

d'obtention de crédits avec une mise en œuvre très courte. La crise n'a pas non plus conduit à s'interroger sur le sens et la portée réelles qu'il convient de prendre en compte des manifestations de cette crise et aux évolutions nécessaires relatives à la protection du modèle social¹²²³ et à la nécessaire reconnaissance durable des interventions locales.

Il apparaît en outre au sein de cette gouvernance que les régulations étatiques autour de la question financière sont profondément marquées par l'injonction aux règles budgétaires de l'État. Les conventions sont pluriannuelles mais les financements sont cependant annuels. Les crédits interviennent trop tard par rapport au calendrier budgétaire des collectivités territoriales. En outre, des règles de fongibilité sont rigides. Les collectivités se retrouvent dès lors confrontées aux difficultés d'anticipation et d'adaptation du budget local, comme l'indique le directeur général adjoint de l'action sociale « *les questions de droit budgétaire : l'annualité budgétaire, notamment sur les financements et les appels à projets sont souvent vraiment des prises de tête. Il faut faire de la jonglerie administrative et budgétaire pour pouvoir reporter des crédits, travailler sur plusieurs exercices, et quand ça se cumule avec des contraintes d'annualité par exemple budgétaires de l'État, qu'est pas simple, et il faut qu'on s'accorde sur des financements croisés dans des logiques d'appel à projet, c'est sacrément compliqué et là aussi s'il y a pas quelques-uns à un moment donné qui disent bon ce projet il est super et tout s'arrête si on ne parvient à trouver l'équilibre d'utiliser une ligne budgétaire qui n'était pas faite pour ça initialement à un moment possible* ». L'IGAS dans son rapport d'évaluation note les mêmes contraintes : « Le processus administratif et budgétaire mis en place est considéré comme inadapté par la plupart des services déconcentrés de l'État et des collectivités. Parmi les principaux griefs formulés par les collectivités, figurent : le caractère annuel des engagements financiers de l'État, la délégation trop tardive des crédits au regard du calendrier budgétaire des collectivités, l'absence de fongibilité des crédits entre les actions contractualisées, ainsi que le nombre élevé et la complexité des indicateurs. Ce processus est jugé, par certaines d'entre elles, excessivement lourd au regard des bénéfices de la contractualisation, et les conduit à

¹²²³ BORGETTO M., « La crise sanitaire : réparer et...prévenir », RDSS, 2020, p. 817.

s'interroger sur l'intérêt de se réengager dans un tel dispositif au-delà de 2022 si celui-ci était reconduit à l'identique »¹²²⁴.

La multiplication des dispositifs contractuels par les contrats et appels à projets constitue à la fois des opportunités pour obtenir de nouveaux crédits mais elle s'inscrit aussi dans une nébuleuse de plans et de dispositifs interministériels dont l'articulation n'est pas toujours évidente¹²²⁵. Toutefois, ces conventions entre l'État local et les collectivités territoriales se sont amplifiées voire structurées à travers de véritables connexions et échanges réguliers permettant d'établir un cadre commun qui dépasse les seules relations ponctuelles.

b. Un outil de formalisation de partenariat

La gouvernance autour des dispositifs de solidarité est à la fois partenariale et locale. Elle s'inscrit au sein d'une recomposition des interventions sociales avec une nécessaire articulation et régulation avec le cadre réglementaire et budgétaire national voire supranational. En effet, les acteur·rice·s se situent désormais dans « des processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, et d'institutions »¹²²⁶. Il·elle·s dépassent les schémas initiaux de la décentralisation qui concerne les règles de répartition des compétences¹²²⁷. Cette démarche de gouvernance territoriale multiniveau se déploie là aussi sous une forme juridique plus souple de contractualisation. Elle instaure également une dynamique de changement politique en ce qu'elle permet le façonnement de nouveaux territoires de solidarité associés à ce qui se décide

¹²²⁴ IGAS, rapport d'évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté », Juillet 2021.

¹²²⁵ Les contrats impulsés par le niveau métropolitain dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, les contrats de ville impulsés par les politiques nationales des politiques de la Ville, le plan pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme de la DIHAL. Les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés CTAIR impulsés par la DIAIR n'ont pas été encore contractés par la Ville de Villeurbanne. Cette dernière a toutefois été récemment sollicitée pour en être bénéficiaire. Acquérir de nouveaux instruments financiers permettrait de travailler à de nouvelles actions autour de l'accueil, de pallier à nouveau des insuffisances budgétaires en allouant des ressources supplémentaires à un projet local, comme de surmonter certaines difficultés dans les ruptures d'accès aux droits de certaines politiques notamment dans le logement. Ces cadres sont largement adaptés et discutés par les collectivités pour répondre aux besoins locaux. Voir plus loin : l'étude de l'OCDE, « améliorer l'intégration locale des migrants », les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés », Mai 2022.

¹²²⁶ LE GALES P., « Gouvernance », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., Presses de Sciences Po, 2014, p. 299-308.

¹²²⁷ *Ibid.*

dans les contrats : le territoire institutionnel, de gestion et de projet se défont et se bousculent. Certain·e·s le dénomment comme une « communauté de savoir-faire » qui visent à créer des liens utiles entre les différentes sphères sur lesquelles s'appuient la gouvernance publique »¹²²⁸ qui prend forme ici depuis le local. À travers la mise en place de l'un de ces espaces de coordination impulsé par la commune, différents échelons d'acteurs publics se retrouvent, traduisant au-delà des contraintes financières, l'enjeu transversal de l'accueil. Ces acteurs publics se présentent à la fois comme complémentaire mais aussi mutuellement dépendants. Depuis 2020, et la nouvelle configuration politique métropolitaine, la DDETS, la métropole et la commune sont devenu·e·s des acteur·rice·s partenaires. La commune a ainsi formalisé ce cadre partenarial à travers la proposition d'une « convention pluriannuelle d'objectifs et d'engagements mutuels en matière de résorption du sans-abrisme et d'amélioration des conditions de vie des personnes sans-abri sur le territoire de Villeurbanne »¹²²⁹. Ainsi l'explique le directeur général adjoint à l'action sociale : *« on l'aborde sous l'angle de la lutte contre le sans-abrisme, mais on sait très bien que les personnes exilées sont très très souvent concernées par ce phénomène de sans-abrisme même si on sait que c'est pas exclusif, mais il y a quand même un recouvrement assez fort. Et cette convention tripartite a pu être mise en place rapidement à laquelle la Ville de Lyon s'y est vite associée, cet exemple là il a été rendu possible par les travaux préparatoires : le jury citoyen, l'engagement de JP Bret, puis la mission accueillir à Villeurbanne »*. Cette convention permet d'instituer des objectifs communs et engagements mutuels : *« Participent à des instances de pilotage stratégique et technique communes et s'engagent à un dialogue réciproque sur ces sujets ; s'informent réciproquement du lancement, de l'avancée et de l'exécution des procédures juridiques relatives aux sites villeurbannais ; Repèrent et signalent, dans le cadre de leurs actions existantes, des situations de sans-abrisme et les portent à la connaissance les unes des autres dans le respect des informations personnelles ; S'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mobiliser des moyens existants (RH, foncier, bâti, subvention d'acteurs tiers...) concourant à l'objectif de résorption du sans-abrisme et d'amélioration des conditions de vie des habitants de ces lieux de mal logement; Mettent en œuvre les conditions nécessaires afin d'obtenir des*

¹²²⁸ BRANDSEN T., VERSCHUERE B. et TROMMEL W., « L'État et la reconstruction de la société civile », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 83, 2017, pp. 699-717.

¹²²⁹ Délibération D-2021-95 Convention tripartite avec l'État et la Métropole de Lyon visant la résorption du sans-abrisme sur le territoire de Villeurbanne du 31 mai 2021.

moyens complémentaires au sein de leurs propres budgets dans le but de remplir ces objectifs, et/ou s'investissent dans la recherche de financements externes ; S'engagent à rechercher collectivement des solutions au cas par cas permettant de résoudre des situations complexes naissant de la mobilisation de l'une ou plusieurs des parties à l'occasion du présent partenariat ; S'engagent à évaluer régulièrement le partenariat et à promouvoir cette approche afin qu'elle se diffuse au sein d'autres communes de la Métropole. »¹²³⁰. Ce cadre partenarial n'implique toutefois pas les mêmes rapports de force, l'État gardant la maîtrise et le pouvoir d'impliquer sa grille de lecture et notamment de ciblage des publics en fonction de politiques publiques menées. Le développement de structures de solidarité s'inscrit dans ce que Julien Damon avait pu qualifier pour le partenariat de « jeu de ping-pong des responsabilités » avec une mise en œuvre parfois complexe des règles avec des effets de ciblage des bénéficiaires de politiques publiques donnant alors lieu parfois à des situations de rétropédalage pour des structures souhaitées comme à l'origine plus ouvertes et solidaires, « ad hoc » aux dispositifs spécifiques. Les dispositions bureaucratique-assistancielles réapparaissent et parviennent et deviennent des sources de blocage dans le processus administratif du partenariat. Toutefois l'enjeu de la proximité prime et met à l'honneur les différentes composantes du territoire. Dans ce sens, l'intérêt crucial de la négociation fait le jeu de la gouvernance politique à cet endroit tournée vers la résolution pragmatique des problématiques sociales autour du sans-abrisme : l'ouverture de nouvelles places d'hébergement pour la MVS, des lieux d'expérimentation autour de l'hébergement, etc.

Au-delà des relations État - collectivités territoriales, c'est une véritable gouvernance territoriale qui s'établit au travers d'un développement social donc les enjeux d'hospitalité sont désormais prégnants.

¹²³⁰ Convention tripartite avec l'État et la Métropole de Lyon visant la résorption du sans-abrisme sur le territoire de Villeurbanne du 31 mai 202, délibération D-2021-95.

2- Le résultat d'une recomposition des solidarités locales entre public et privé

Le développement de « nouvelles scènes locales »¹²³¹ avec la porosité croissante entre la sphère publique et privée instaure de nouveaux espaces de gouvernance. Cela se traduit notamment par le recours aux prestataires associatifs pour conduire la mise en œuvre des nouveaux dispositifs d'action publique locale. Face au désengagement de l'État social, de nombreuses associations investies dans le secteur social deviennent des appuis incontournables de la collectivité¹²³². Cette dernière conserve toutefois le rôle de régulatrice car c'est elle qui maîtrise le marché de l'offre publique et décide dans le respect des règles de la concurrence et des appels à manifestation d'intérêts les associations avec lesquelles elle choisit de travailler. Les associations constituent quant à elles le prolongement de l'administration publique locale en subvenant aux carences du service public¹²³³. Elles développent toutes deux alors un lien d'interdépendance dans l'orientation de l'action et des dispositions concrètes organisationnelles et matérielles de l'accueil des publics. La liberté contractuelle permet à la collectivité avec ses élu·e·s et technicien·ne·s municipaux·ales de tirer avantage de leur position de force pour prescrire dans leurs intérêts le cadre et les termes de la convention avec l'association. Ainsi, un comité technique coordonné par la commune est mis en place autour du lieu des bains-douches géré par l'association Notre Dame des Sans-Abris. La commune leur impose de créer une première condition d'accueil en ciblant le public spécifique des familles et enfants sans considération du statut administratif, répondant, il est vrai, aux besoins identifiés, mais le limitant aussi à cette seule catégorie par crainte de subir une trop forte sollicitation des publics isolés. Ce public devra en outre être préalablement orienté par les équipes mobiles en charge des maraudes ou par le CCAS. Un entre deux est négocié afin de réaliser un premier accueil de façon inconditionnelle et d'orienter les autres publics dans les structures dédiées. Un comité de suivi est par ailleurs organisé dans l'objectif d'inclure le collectif citoyen des bains douches ainsi que le jury citoyen afin qu'ils contribuent à évaluer et penser les améliorations futures du

¹²³¹ CAILLOSSE J., *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation, sur la question du territoire en droit public français*, Lextenso éditions, coll. LGDJ, 2009, 250 p.

¹²³² HÉLY M., *Les métamorphoses du monde associatif*, PUF, 2009, p. 193-223.; COTTIN-MARX S., « III. Les relations entre associations et pouvoirs publics », *Repères*, 2019, pp. 45-69.

¹²³³ HÉLY M., « Conjuré les carences du service public », dans *Les métamorphoses du monde associatif*, coll. Le Lien social, PUF, 2009, pp. 193-223.

site, notamment la possibilité de développer les capacités d'accueil et de l'ouvrir à davantage de publics.

La coalition des acteur·rice·s public·que·s et privé·e·s contribue aux stratégies d'enjeux pragmatiques de faire et de développer des « capacités d'auto-adaptation »¹²³⁴ en assurant le développement de projet locaux dans les contraintes de l'organisation politico-administrative et les contradictions budgétaires. Le travail associatif participe donc de ce mouvement, il est en effet aujourd'hui particulièrement visibilisé et prend part activement à la mise en œuvre de l'action publique locale en faveur des personnes exilées. Les transferts de compétences dans le domaine de l'action sanitaire et sociale avaient d'ores et déjà conduit à instaurer de nouvelles relations contractuelles entre collectivités et associations, aujourd'hui les modalités pratiques de gestion de la collectivité conduisent à multiplier ces coopérations. La collectivité n'a dès lors plus le monopole direct de l'efficacité, elle s'appuie sur une pluralité d'acteurs et actrices à travers des stratégies de « régulations consensuelles »¹²³⁵. Ce qui se manifeste par ailleurs comme un mouvement de « dé-localisation de la question sociale à la relocalisation »¹²³⁶. Dans le sillage des politiques de la Ville¹²³⁷, la stratégie des contrats locaux d'action publique continuent de se déployer. Ainsi, comme l'explique Marc Rouzeau au travers d'une évolution graduelle – la décentralisation, la départementalisation de l'action sociale, puis les localisations plurielles avec les EPCI et le développement de la contractualisation des politiques sociales - la question sociale s'inscrit de façon pérenne dans les territoire : « la gestion localisée de la question sociale combine une protection collective produite verticalement avec des solidarités davantage relationnelles, réticulaires et produites localement »¹²³⁸.

S'il ne remplace pas le service public, le monde associatif contribue toutefois à ébranler la doctrine du service public¹²³⁹ en ce que les réalisations des missions ou prestations qu'il réalise,

¹²³⁴ DELMAS-MARTY M., *Résister, responsabiliser, anticiper ou comment humaniser la mondialisation*, Seuil, 2013, 196 p.

¹²³⁵ ROUZEAU M., « La gouvernance territoriale des solidarités : localisation, territorialisation et chef de filât », n° 114, vol. 11, *Pouvoirs Locaux*, 2019, p. 66.

¹²³⁶ *Ibid.*, p. 66.

¹²³⁷ EPSTEIN R., *La Rénovation urbaine*, Presses de Sciences Po, 2013, 377 p.

¹²³⁸ ROUZEAU M., *op cit.*

¹²³⁹ *Ibid.*

peuvent parfois entrer en contradiction avec les principes et règles du service public. Aujourd'hui largement associées et intégrées aux réflexions des projets sociaux du territoire, les associations participent elles aussi à la protection d'un « intérêt collectif »¹²⁴⁰. La conception de l'intérêt s'élargit : « sans doute l'intérêt général n'est plus opposé aux intérêts particuliers mais formés à partir d'eux et construit face à la médiation des groupes d'intérêts sociaux (...) ».

Les structures de solidarité sont donc non seulement pensées avec le tissu associatif dans une recherche constante d'aller et retour pour appréhender au mieux les enjeux territoriaux et besoins des personnes concernées, mais les associations en deviennent aussi des gestionnaires, délégataires de services publics, devenues également des alliées incontournables des collectivités. Une grande part de l'action sociale et des missions d'utilité sociale sont en effet prises en charge par les associations. Les logiques inspirées du privé s'appuyant sur les appels à projet plutôt que la culture de la subvention ou de la commande publique font qu'elles sont plus facilement sollicitées. Elles sont à la fois gestionnaires, mais aussi animatrices et médiatrices de ces structures de solidarité. Tels sont les cas des associations partenaires de la Ville comme pour Notre Dame des Sans-Abris qui gère le lieu « PHARE » d'accueil de jour et de bains-douches ou l'association le Mas qui mène le tiers-lieu alimentaire « l'archipel ». Ce qui amène à considérer par conséquent que l'État et les collectivités territoriales n'ont plus le monopole du bien public. De la même façon, les associations font pleinement parties du système d'acteur local et contribuent à la co-construction des réponses apportées. A l'image de la stratégie de lutte contre la précarité alimentaire, les associations sont investies dans le retour d'expérience et la récolte des données pour élaborer un diagnostic partagé et recenser ainsi l'offre d'aide alimentaire et les besoins insatisfaits en la matière. Des sessions de travail ont notamment permis de regrouper les différent·e·s acteur·rice·s locaux·ales de la lutte contre la précarité alimentaire et de réfléchir de façon concertée aux priorités d'actions que la Ville doit mener. La concertation et la co-construction a notamment donné lieu à l'imagination de ce tiers lieu « L'Archipel » dédié à la lutte contre la précarité alimentaire et la solidarité avec

¹²⁴⁰ *Ibid.*

l'association le Mas qui assure la gestion du lieu, l'association les Restos du Capture et les Camions du cœur qui, quant à eux, facilitent les distributions alimentaires.

Dans le cadre du CTAIR entrepris avec la Métropole et la DIAIR, la Ville signe un partenariat afin de soutenir les acteur·trice·s associatif·ve·s qui participent aux activités liées à l'intégration des réfugiés. Dans cette configuration, les collectivités sont perçues par l'État à la fois comme des actrices clés pour soutenir et développer des initiatives innovantes parce qu'elles ont la capacité de s'appuyer sur un terreau fertile d'initiatives, et qu'elles sont proches des personnes concernées.

Compte tenu de cette porosité entre acteur·rice·s public·que·s-privé·e·s, le territoire institutionnel n'est plus forcément le cadre le plus adapté pour les stratégies de développement social local. La progression du territoire métropolitain lorsque existe une volonté commune politique de solidarité fait aussi bouger les limites des territoires administratifs, les territorialités deviennent singulières et discontinues en fonction des projets mis en œuvre. Les territorialités fonctionnent plutôt en termes de synergie. Entre le global et le local, le territoire métropolitain et communal se croisent pour répondre à l'enjeu nouveau et prioritaire de l'accueil en composant avec les ressources fertiles du territoire et la dynamique de réseaux afin de créer des lieux où convergent des objectifs communs de solidarité.

Conclusion de la section 3

Si le développement territorial social n'est pas récent, il prend une ampleur nouvelle face aux enjeux contemporains de l'accueil et de l'hospitalité qui complexifie l'action sociale. Il devient en réalité une priorité de l'action publique locale pour faire face aux dépenses publiques en cherchant une meilleure coordination entre acteur·trice·s dans un moment où les besoins sociaux indivisibles s'accroissent et où les collectivités restent dépendantes de l'État. En dépit de leur libre administration, les collectivités sont amenées à subir les variations législatives ainsi que les limites de leur autonomie financière. Si elles arrivent à mobiliser une pluralité d'instruments financiers dans la mise en œuvre de projets contribuant à la réalisation de l'accueil, elles restent toutefois tributaires de l'État. Les politiques locales démontrent en revanche une véritable impulsion et un volontarisme certain à s'engager dans la création de

nouveaux dispositifs de solidarité qui s'appuient sur des maillages territoriaux solides. Les collectivités témoignent en ce sens d'une certaine émancipation qui reste néanmoins mesurée car les conditions et modes opérationnels de leurs actions restent enserrés dans les cadres de la décentralisation imposés par l'État central. Ce dernier cherche de son côté à déployer des modalités d'intervention territorialisée avec des paradoxes évidents. La gouvernance et le partenariat sont envisagés comme des voies palliatives pour répondre aux insuffisances observées de l'État providence. Les collectivités peuvent aussi choisir de ne pas s'engager dans cette voie-là. C'est l'enjeu de la négociation qui est une voix finalement fragile et fluctuante aux dépens de la durabilité souhaitée pour ancrer des projets sur le long terme. Le procédé à des recours contractuels devient la voie royale. Il permet aux collectivités de discuter des conditions de la mise en œuvre des politiques publiques, et de tirer ces systèmes vers des projets communs sociaux. La place du politique n'est alors pas anodine dans l'instauration de ces nouvelles configurations¹²⁴¹. L'État subirait quant à lui une « phase de décomposition-recomposition, celui-ci ressort transformé, doté de nouvelles capacités d'intervention qui, pour être moins puissantes et directes que par le passé, n'en sont pas moins d'une grande efficacité pour orienter l'action collective à l'échelle des villes »¹²⁴². Il cherche en effet à relégitimer son action sur les territoires en maintenant son pouvoir financier. C'est une organisation à géométrie variable qui pose la question de la durabilité et du dépassement conjoncturel. Elle rend confuse la répartition des compétences.

¹²⁴¹ PADIOLEAU J., « L'action publique postmoderne : le gouvernement politique des risques », *Politiques et management public*, 1999, n° 17, vol. 4, pp. 133-143.

¹²⁴² EPSTEIN R., « L'éphémère retour des villes, l'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Revue Esprit*, 2008, p. 137.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La reconnaissance interne de la compétence locale d'accueil passe par le défi incontournable pour la collectivité de structurer de façon pérenne les cadres d'action autour de l'accueil.

Cela se manifeste en premier lieu par la transformation en interne des modalités d'organisation de l'administration publique locale afin de sécuriser et donner une assise solide à la prise en charge approfondie et transversale de l'accueil. L'instauration d'une mission à une direction de projet spécifique de l'accueil inscrite au niveau de la direction générale des services permet une acculturation commune et cohérente des services. Cela conduit en outre à inscrire de façon pérenne la stratégie politique de l'accueil dans les canaux institutionnels et juridiques pour sécuriser les actions.

En deuxième lieu, le service public de la démocratie participative défini subjectivement, constitue un moyen supplémentaire pour la collectivité d'élaborer et consolider sa propre compétence en répondant à la diversification des acteur·rice·s non sans légitimation de ses actions. En effet, les conditions autour du jury citoyen et les effets d'incidence sur l'action publique locale participent à l'approfondissement et la consistance de cette compétence locale d'accueil.

Enfin, par le déploiement des expérimentations sociales contribuant à créer de nouveaux dispositifs de solidarité, la Ville s'appuie sur la contractualisation en développant de nouveaux partenariats.

L'ensemble de ces modalités d'organisation et de structuration sont toutefois marquées par un enjeu gestionnaire et managérial de l'action administrative aux prises de la modernisation. Elles sont prises dans les contraintes imposées par l'État qui crée des interdépendances financières et administratives qui participent par ailleurs aux recompositions locales entre le public et le privé. Celles-ci amènent d'ailleurs à une réflexion de plus long terme sur la recomposition du travail administratif autour d'enjeux transversaux et globaux comme celui de l'accueil de personnes exilées, exigeant le plus souvent une restructuration institutionnelle autour de cet enjeu pour

sortir du bricolage et de l'urgence quotidiennement relatés. Comme cela a été observés auparavant, l'intervention des collectivités pour l'accueil provoque l'éclatement de la sectorisation de l'action publique locale, en rendant nécessaire la transversalité et la création de formes d'alliance spécifiques avec les acteurs privés, en partageant de surcroît la responsabilité de la résolution du problème public avec d'autres acteurs et actrices.

CHAPITRE 2 : La reconnaissance externe de la compétence comme vecteur de la légitimité à agir de la commune

La montée en puissance de l'autonomie des villes se manifeste à travers de nouvelles formes de gouvernance en faveur de l'accueil. Ce dernier cadre d'analyse multi-niveau n'est pas sans lien avec le droit : il est le support de l'expression du pouvoir¹²⁴³, de décision et d'action. Face à « un desserrement du verrou de l'État »¹²⁴⁴, les Villes sont amenées à se repositionner et à prendre de nouvelles responsabilités. En effet, les contextes de décentralisation, d'intégration européenne, ainsi que de mondialisation, amènent les collectivités à ouvrir leur champ politique et à concourir à de nouvelles compétences notamment en matière de promotion et de protection des droits fondamentaux. Face à l'enjeu global et transversal de l'accueil, la Ville tire avantage de ce processus d'internationalisation et se place à l'interface entre la consécration de l'universalité des droits et leur application concrète. La Ville s'inscrit ainsi dans le phénomène de « glocalisation »¹²⁴⁵ au sein duquel elle éprouve au quotidien le phénomène global de la migration qui traverse les réalités locales sur le territoire. Ainsi, comme le formule Romain Pasquier, le processus d'eupéanisation s'observe dans le « microscope du local »¹²⁴⁶. Le phénomène migratoire ouvre aussi de nouvelles perspectives à la Ville de Villeurbanne. Cette dernière choisit de dépasser la vision stato-centrée de l'accueil pour proposer de nouveaux angles de vue, si bien que les équipes municipales défendent l'intérêt et la valeur des droits globaux dans une application localisée, à laquelle elles adossent leur légitimité. Dans cette perspective, une circulation horizontale s'établit avec une pluralité de dispositifs juridiques qui sont pensés à travers l'adage « penser global » dans « l'agir local » amenant ainsi la commune au fait de revendiquer d'une part sa légitimité en tant qu'actrice à concourir à cette compétence de l'accueil, tout en mettant en lumière, d'autre part la nécessité de la rendre visible et de la

¹²⁴³ LOCHAK D., « Le droit, discours de pouvoir », dans CONAC G., MAISL H., et VAUDIAUX J. (dir.), *Itinéraires. Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Economica, 1982, pp. 429-444.

¹²⁴⁴ LEFEVRE C. et PINSON G., « 3. Un retour des villes ? », *Pouvoirs urbains*, Armand Colin, 2020, p. 79-122.

¹²⁴⁵ Il s'agit d'un néologisme pour percevoir le processus d'interactions et de dépendances entre le niveau local et le niveau mondial en particulier dans le cadre de la globalisation, ROUDOMETOF V., « Qu'est-ce que la glocalisation ? », *Réseaux*, n° 226-227, vol. 2-3, 2021, p. 45-70. LE BRIS C. (dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, Mare & Martin, 2020, 232 p.

¹²⁴⁶ PASQUIER R. et WEISBEIN J., « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire. », *Politique Européenne*, n° 12, vol. 1, 2004, pp. 5-21.

faire exister en tant que telle la compétence au niveau local. Cette organisation horizontale permet par conséquent de jouer sur la dimension verticale de la gouvernance multiniveaux de l'accueil en ayant recours à des modes nouveaux d'exercice de revendication du pouvoir en dehors des canaux habituels du droit. Ces espaces ne sont toutefois pas dénués de toute normativité puisqu'ils ont des effets sur la structuration et la reconnaissance de la compétence locale. Ils sont, plus précisément, des leviers d'influence politique pour la reconnaissance externe de la compétence locale de l'accueil à travers l'implication des réseaux de Ville (Section 1) et la mobilisation du droit international (Section 2).

SECTION 1 - LE LEVIER DE L'INFLUENCE POLITIQUE DES RESEAUX DE VILLE POUR LA RECONNAISSANCE EXTERNE DE LA COMPETENCE DE L'ACCUEIL

Les migrations s'établissent dans une gouvernance multiniveau au sein de laquelle les communes jouent un rôle grandissant. Dans des implications verticales et horizontales de la gouvernance, la collectivité s'engage dans de nouvelles relations à différentes échelles d'action et de gouvernement pour orienter l'élaboration des politiques publiques en faveur de l'accueil. Au sein d'une gouvernance horizontale, les villes établissent des relations entre elles et coopèrent avec d'autres acteurs et actrices de la société civile tandis que dans le cadre de la gouvernance verticale, les villes interagissent vers les niveaux d'action supérieurs internationaux ou européens. Ainsi, la commune trouve à travers les réseaux de Villes¹²⁴⁷ un levier incontournable dans la configuration politique du monde globalisé pour non seulement participer au renforcement des liens entre collectivités face à l'État (A) mais aussi contribuer à consolider les fondations substantielles de leur compétence locale (B).

¹²⁴⁷ Le géographe Thomas Lacroix a fait un recensement détaillé des réseaux actifs autour des migrations : LACROIX T., « City networks and migration governance: a global overview », *Local government studies*, 2021, pp. 34.

A- Le renforcement des liens entre collectivités pour affirmer la compétence

L'association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA) constitue un nouvel espace pour créer un rapport de force dans les relations institutionnelles (1) en cultivant par ailleurs le renforcement d'une dynamique collective en appui des collectivités territoriales (2).

1- Un espace associatif pour créer un véritable rapport de force dans les relations institutionnelles

Les communes s'organisent en réseaux de Villes et transcendent les différents niveaux de gouvernement en investissant plusieurs espaces normatifs afin de créer de nouvelles relations et travailler à un autre modèle de l'accueil que le modèle national. Les interactions entretenues avec les échelons supérieurs amènent non seulement à penser et renforcer le développement de nouvelles solutions stratégiques et pragmatiques de l'accueil mais aussi à promouvoir ses intérêts et valeurs sociales auxquels la commune est attachée. Dans ce travail d'influence, les collectivités territoriales contribuent à légitimer la construction de la compétence locale d'accueil en entretenant des relations avec les différentes échelles d'action, du cadre local aux cadres national et européen. Les réseaux de villes deviennent, pour ce faire, des moyens d'action clés dans la gouvernance mondiale des migrations. En effet, face au contexte national hostile à l'accueil, les initiatives locales se sont multipliées afin de créer et de renforcer des liens entre les villes confrontées aux défis des migrations. Sur la base du volontariat, les villes se structurent autour d'intérêts et objectifs communs. Les réseaux deviennent pour cela de nouveaux espaces d'investissement où les collectivités concourent collectivement à la conception de nouvelles politiques publiques d'accueil à travers un système multi-échelles. Elles contribuent à concurrencer l'État dans la définition des politiques publiques locales en la matière.

Au moyen d'une coordination horizontale, les villes élaborent de nouveaux modes de coopération pour soutenir un plaidoyer politique et œuvrer à de nouvelles initiatives. Il en résulte alors une gouvernance multiniveau qui implique la coordination, la gouvernance négociée, le consensus et en fin de compte, la convergence des idées et des politiques. Comme le soulignent plusieurs auteur·rice·s, tels que Taziana Caponio et Mathias Jones-Correa qui

estiment qu'il s'agit plutôt d'une « action coordonnée »¹²⁴⁸ ou d'autres à l'instar de Christopher Alcantara, Jorg Broscheck et Jen Nells qui évoquent préférentiellement un processus horizontal où « gouvernement(s) et acteurs non gouvernementaux sont moins hiérarchisés et que la prise de décision est négociée et partagée entre les acteurs, en grande partie parce qu'aucun des participants ne possède l'autorité ou la capacité d'entreprendre la question seul »¹²⁴⁹. Par ailleurs, selon Peter Scholten et autres, la gouvernance multiniveau se caractérise par la présence de « lieux verticaux permettant aux gouvernements de différents niveaux de s'engager conjointement dans la coordination des politiques (...) »¹²⁵⁰, tandis que « horizontalement, elle comprend des arrangements structurés [...] entre une variété d'acteurs publics, privés ou sociétaux actifs à plusieurs niveaux »¹²⁵¹. De surcroît, la gouvernance multiniveau amène à dépasser les frontières administratives et hiérarchiques entre l'État et la société, comme à considérer par ailleurs les interactions venant du bas. La notion de gouvernance est davantage portée par les logiques politiques qui ne sont toutefois pas sans lien avec les logiques juridiques. En effet, la modulation du style d'action publique contribue à dépasser le modèle juridique classique pour penser les mécanismes nouveaux, impliquant de nouveaux niveaux décisionnels horizontaux depuis l'échelle locale. Les réseaux de villes participent de ce mouvement.

A cet égard, l'analyse autour de la constitution de l'association nationale des villes et territoires accueillants (ANVITA) est emblématique. En 2018, la convention nationale sur l'accueil et les migrations¹²⁵² est une étape tremplin. Esquissant un nouvel espace de réflexion et de collaboration, elle pose les enjeux d'une nouvelle gouvernance autour de l'accueil, d'une question globale dont les retentissements parcourent les réalités locales. La Ville de Grande-

¹²⁴⁸ CAPONIO T. et JONES-CORREA M., « Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective », *Journal of Ethnographic and Migration Studies*, n° 112, vol. 44, 2018, p. 1995-2010.

¹²⁴⁹ S'inspirant de leur travail sur la gouvernance de l'eau, ALCANTARA C., BROSCHEK J. et NELLES J., « Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy », *Territory, Politics, Governance*, vol. 44, n° 1, 2016, pp. 33-51.

¹²⁵⁰ SCHOLTEN P., ENGBERSEN G., van OSTAIJEN M. et SNEL E., « Multilevel governance from below: how Dutch cities respond to intra-EU mobility », *Journal of Ethnographic and Migration Studies*, vol. 44, n° 12, 2018, pp. 2011-2033.

¹²⁵¹ *Ibid.*

¹²⁵² Organisée le 1^{er} et 2 mars 2018 au Palais du Littoral à Grande-Synthe. Voir le programme : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/convention-nationale-sur-l-accueil-et-les-a1298.html> ; <https://www.lavoixdunord.fr/326874/article/2018-03-01/la-convention-sur-l-accueil-et-les-migrations-le-debut-de-quelque-chose> (consultés le 11 octobre 2022)

Synthe¹²⁵³ à l'origine de l'évènement, construit cette proposition avec des thématiques fortes autour de l'hospitalité : celle de la coalition des acteur·rice·s, élu·e·s, citoyen·ne·s, associatifs, la (re)définition de l'hospitalité. Elle pose en outre explicitement la question de la compétence en ces termes : « *Entre la légalité et la légitimité à agir, comment assumer nos responsabilités collectives ?* »¹²⁵⁴. À travers cet évènement, Damien Carême mène le leadership politique en faveur de la coordination des communes et la revendication d'un changement de représentations. Il estime ainsi avec conviction qu'« *Il fallait créer un rapport de force pour imposer cette vision à l'État, car actuellement, et de plus en plus, en France et en Europe, nous sommes retranchés sur nous-mêmes, nous nous barricadons au lieu d'ouvrir nos portes. Avec les villes accueillantes, nous disons que c'est l'État qui refuse d'accueillir, car à l'échelle des villes nous sommes prêts à accueillir. Si l'État est absent, nous accueillerons avec les associations. [...] nous parlons d'un accueil inconditionnel [...] Quel que soit son statut, migrant ou SDF, nous devons l'accueillir. Il ne s'agit pas d'opposer ces deux statuts. Au niveau européen, je ne fais pas non plus de différence entre l'accueil d'un migrant économique et d'un migrant climatique. Aucune personne ne migre par plaisir, ce n'est pas un choix, et il ne faut pas séparer les statuts, d'autant qu'ils se recourent souvent.* »¹²⁵⁵.

La convention est, pour ce faire, l'occasion de poser les jalons de ce mouvement d'alliances et d'autonomisation des villes par la fédération des initiatives locales constituée en un réseau de villes accueillantes. Cette première mobilisation sera alors l'occasion d'un manifeste politique¹²⁵⁶ mais aussi de la mise en place d'outils collaboratifs comme la plateforme « *accueilmigration* » permettant de recenser et de partager les bonnes pratiques relatives à l'accueil au niveau local.

¹²⁵³ C'est la Ville de Grande-Synthe dirigée par son maire Damien Carême qui, en 2016, expérimentait le premier camp humanitaire de France. Voir pour approfondir : HANAPPE C. (dir.), *La Ville Accueillante*, PUCA, coll. Collection Recherche, 2018.; NEUMAN M., « Du camp de la Linière à la ville accueillante », *Alternatives. Non-Violentes*, n° 186, vol. 1, 2018, pp. 18-20.

¹²⁵⁴ Intitulé de l'atelier 5 de la Convention nationale sur l'accueil et les migrations les 1er et 2 mars 2018.

¹²⁵⁵ Entretien avec CAREME D. de ARAB C., « De Grande-Synthe à l'Europe. Comment accueillir les migrants », *Migration Société*, n° 185, vol. 3, 2021, pp. 99-110.

¹²⁵⁶ Manifeste de la Convention nationale sur l'accueil et les migrations à Grande-Synthe le 1^{er} et 2 mars, Blog de Médiapart, 28 février 2018 : <https://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/280218/manifeste-de-la-convention-nationale-sur-l'accueil-et-les-migrations-grande> (consulté le 11 octobre 2022).

L'ANVITA découle donc de cette première mobilisation. Elle est créée sous l'impulsion de la Ville de Grande-Synthe, rejointe par huit autres villes fondatrices¹²⁵⁷. Elle réunit des collectivités territoriales mais aussi des intercommunalités, des élu·e·s à titre individuel, qui agissent « pour des politiques d'accueil inconditionnelles incluant les publics exilés et pour l'hospitalité sur leur territoire »¹²⁵⁸. Elle rassemble aujourd'hui environ soixante-dix collectivités territoriales et groupements ainsi qu'une quarantaine de membres élu·e·s locaux·ales ou parlementaires. Comme l'observe, en l'occurrence, Damien Carême : « nous enregistrons de plus en plus d'adhésions. Nous comptons aussi dans l'organisation des métropoles comme celles de Strasbourg, Lyon et Bordeaux, des régions comme l'Occitanie, la Bourgogne-Franche-Comté et le Centre-Val de Loire, des départements comme la Seine-et-Marne et la Seine-Saint-Denis. Il y a de grandes villes comme Paris, Nantes, Grenoble, Marseille, et il y a des petits villages de 300 habitants. C'est ce qui fait la richesse de l'association. »¹²⁵⁹. Par l'effet de l'augmentation des collectivités participantes et leur concentration, le réseau conquiert de l'autonomie et influe sur la gouvernance, permettant de faire bouger les lignes de partage du pouvoir.

Les enjeux de l'association visent à la fois à fédérer les collectivités entre elles, à mutualiser les pratiques locales, mais il s'agit également d'une mobilisation collective pour interpeller l'État et assurer un plaidoyer politique sur une autre politique d'accueil, comme le décrit Damien Carême : « nous faisons un plaidoyer sur l'accueil digne au niveau local en nous appuyant notamment sur l'ANVITA. J'ai fait personnellement beaucoup d'interventions dans des villes auprès de la population pour discuter et partager cette expérience de Grande-Synthe. Nous sommes une association d'élus de villes engagées dans une action de lobbying auprès de l'État pour porter une voix qui est différente. Aujourd'hui, quand des élus de grandes villes comme Marseille, Paris, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Poitiers, Besançon, Tours, ou Rennes qui vont

¹²⁵⁷ Strasbourg, Saint-Denis, Montreuil, Grenoble, Briançon, Nantes, Ivry-sur-Seine, et Lyon 1^{er}.

¹²⁵⁸ Site internet ANVITA : <https://www.anvita.fr/fr/qui-sommes-nous/> (consulté le 2 octobre 2022)

¹²⁵⁹ Entretien avec CAREME D. de ARAB C., *op. cit.*

*bientôt adhérer, etc., se regroupent pour discuter avec un ministre ou avec l'État, ou pour écrire une tribune, leur voix porte. Un rapport de force se met en place.»*¹²⁶⁰.

Ainsi, à l'occasion de la démarche « Accueillir à Villeurbanne », la commune a pris la décision d'adhérer à l'ANVITA. La participation à ce réseau constitue à la fois un signal fort d'engagement mais aussi la volonté de participer au mouvement d'émancipation des Villes et territoires pour faire évoluer les cadres de référence de l'accueil. Lors de la restitution de la mission villeurbannaise, une rencontre publique est organisée pour publiciser l'engagement villeurbannais autour de l'accueil avec la présence de Damien Carême qui, fort de son leadership¹²⁶¹ en la matière, sert de caution. Cet événement fait, par conséquent, l'objet d'une manifestation politique et est l'occasion pour le maire d'annoncer l'adhésion prochaine à l'ANVITA en prévoyant le vote de la signature de la charte commune¹²⁶² au conseil municipal, condition préalable pour devenir membre actif du réseau¹²⁶³.

Pour la Ville de Villeurbanne, ce réseau constitue un levier supplémentaire pour renforcer sa légitimité et entretenir un terrain favorable aux pratiques de l'accueil qu'elle peut partager avec d'autres collectivités. Elle s'appuie en outre sur un consensus politique qui conforte ses positions. Elle trouve des ressources à travers la structure organisationnelle en réseau de l'ANVITA qui s'est développée tant verticalement qu'horizontalement. Plus précisément, sur le plan horizontal, les communes sont perçues comme des espaces collectifs d'apprentissage pour « travailler ensemble » comme l'illustre la description de l'une des premières ambitions de ce réseau à savoir « la mise en réseau »¹²⁶⁴. En effet, l'ANVITA a structuré progressivement ses actions autour d'un programme permettant des échanges en réseau entre les collectivités membres. Cela s'est fait en plusieurs étapes. Concentrée au début sur la construction d'un cadre et d'une stratégie politique adaptée, elle a ensuite recensé les pratiques des territoires engagés et a proposé en fonction d'elles, la mise en place de commissions thématiques afin de travailler

¹²⁶⁰ Entretien avec CAREME D. de ARAB C., *op cit*.

¹²⁶¹ BORRAZ O. et JOHN P., « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban Regional. Research*. n° 28, vol. 1, 2004, pp. 07-120.

¹²⁶² Charte de l'ANVITA consacrant les valeurs et engagements politiques communs.

¹²⁶³ Elle fait l'objet d'une délibération le 27 mai 2019 dont le rapporteur est le maire : D-2019-280.

¹²⁶⁴ <https://www.anvita.fr/fr/qui-sommes-nous/lassociation-2/> (consulté le 4 août 2022).

à « *une coordination nationale associant les élu·es, migrant·e·s, acteurs associatifs, collectifs, citoyens, juristes, chercheur·e·s impliqués* »¹²⁶⁵. L'enjeu de cette coordination est notamment celle de pouvoir mettre en place un calendrier d'actions communes et de les infuser à différentes échelles. Parmi ces commissions, plusieurs enjeux phares sont explorés : « accueil inconditionnel et légitimités temporaires », « accès aux droits fondamentaux : santé, éducation, hébergement, travail », « protection des MNA et jeunes majeur·e·s », « interpellation de l'État et participation des communes et territoires dans le processus d'élaboration des politiques migratoires », « sensibilisation citoyenne et cohésion territoriale ». Elles ont pour objectifs de développer une réflexion approfondie sur les marges de manœuvre de la collectivité dans des domaines d'intervention, là où elles constatent une « absence partielle ou totale de l'État »¹²⁶⁶ et de travailler à la coordination des acteurs et actrices dans des buts communs. Les champs de l'action de l'ANVITA se sont alors précisés dans cette perspective. Plusieurs actions guident l'association : la capitalisation des pratiques et des ressources à travers une plateforme en ligne permettant de recenser et de partager les pratiques entre collectivités territoriales ; l'animation du réseau pour faire travailler les collectivités entre elles ; le travail partenarial pour organiser une mise en réseau ouverte société civile et élu·e·s ; le plaidoyer pour porter un autre discours. La stratégie du réseau s'est surtout développée en grande partie sur un fonctionnement à la carte : possibilité de faire de la cartographie pour mieux comprendre les logiques à l'œuvre en matière d'accueil et d'accompagnement des personnes exilées au sein d'une administration publique locale permettant d'identifier les leviers potentiels de l'action de la collectivité ; de participer à des ateliers thématiques et désormais à des formations pour renforcer ses connaissances ; ou bien encore d'être soutenu sur le développement d'un projet particulier. Subventionnée chaque année par les communes, l'ANVITA est donc mise à leur disposition pour les appuyer dans leurs démarches d'accueil.

Le développement de ce réseau participe de la création de nouveaux espaces nécessaires à la fédération et à la coordination des collectivités pour reconnaître collectivement et vers l'extérieur leurs champs d'intervention en matière d'accueil, mais il n'est pas soutenable sans les multiples acteurs et actrices qui contribuent à sa dynamique collective venant en appui des

¹²⁶⁵ ANVITA, Compte rendu de la rencontre ANVITA et ICM, avril 2019.

¹²⁶⁶ ANVITA, *Rapport d'activité*, mars 2019.

collectivités. Ce réseau facilite d'ailleurs la conjonction entre les institutions nationales et internationales d'une part, et les institutions locales impliquées sur le terrain aux côtés des personnes exilées de l'autre.

2- Le renforcement d'une dynamique collective interacteur·trice·s

L'ANVITA a, dans ce sens, agrandi son réseau en travaillant à une collaboration plus étendue avec différents partenaires publics et privés qui concourent au maillage de l'accueil. Le renforcement de la dynamique collective permet le croisement et la circulation des savoirs et des expériences pour porter une conception commune de l'accueil, appuyer la légitimité des collectivités à agir, mais aussi rendre visible par l'interconnaissance le poids du local dans les actions relatives à l'accueil. L'institutionnalisation progressive du réseau permet de conserver et valoriser les normes et instruments politiques des collectivités locales engagées. Cette dynamique est possible par la coordination de l'ANVITA qui s'est petit à petit consolidée par l'embauche de plusieurs salariées qui travaillent à la construction, l'animation et la consolidation du réseau. Elle est également portée par les élu·e·s en quête de ressources et de supports. Ces derniers mettent progressivement leurs équipes techniques établies (chargée de mission spécifique ou technicien·ne qui croise la question de l'accueil dans ses interventions quotidiennes) de leur collectivité, en lien avec l'association selon les travaux et projets abordés. Ainsi, à travers les activités d'échanges et d'expériences, l'ANVITA construit un « espace de circulation » ainsi que le qualifie Renaud Payre, comme un « espace social qui repose sur des individus et les circulations de savoirs qu'ils rendent possible, mais qui pèse aussi sur les sens de ces circulations et les choix de ces individus »¹²⁶⁷. Cet espace conduit à modifier les cadres d'action. Avec l'accumulation de ressources à tous points de vue : politique, pratique, cognitive et financière, les collectivités assoient, pas à pas, leur positionnement.

Parmi les partenaires, l'ANVITA se rapproche des chercheur·se·s de l'Institut Convergence Migrations afin d'entamer une collaboration et des échanges autour de leurs savoirs. De cette façon, le soutien de la communauté universitaire permet de documenter les différentes pratiques

¹²⁶⁷ PAYRE R., *Ordre politique et gouvernement urbain*, Science politique, Université Lyon 2, 2008, p. 117.

de l'accueil en pourvoyant un examen réflexif sur la compréhension du système et des jeux institutionnels entre les différents niveaux d'actions. Les contacts réguliers avec les chercheur·ses permettent d'échanger et de consolider leur propos. Par ailleurs, en fonction des territoires et des circonstances, des associations et/ou collectifs sont mobilisés pour travailler ensemble sur certaines thématiques à travers des groupes de travail. Par exemple, la Fondation Abbé Pierre, le collectif national des droits de l'Homme Romeurope, l'action pour l'insertion par le logement, un toit c'est un droit, ou encore le refuge solidaire de Briançon les rejoignent pour renforcer les réflexions et pistes d'actions dans le groupe de travail sur la question de l'hébergement et du logement des personnes exilées. Tous ces travaux engagés sont autant de points d'appuis et de ressources pour les collectivités qui y participent comme Villeurbanne. Ils sont aussi des vecteurs de légitimation vers d'autres acteurs extérieurs.

En outre, cet espace associatif offre l'ouverture vers des scènes nationales voire européennes et internationales pour porter une conception commune de l'accueil. Des espaces sont d'ailleurs créés et révèlent l'importance de la dynamique collective et internationale. Le réseau ANVITA est un réseau national mais il a également des visées transnationales. L'impératif d'internationalisation¹²⁶⁸ est d'ailleurs éprouvé par le phénomène de migration, mais le réseau devient aussi un outil pour les collectivités afin de se maintenir dans la sphère internationale. En marge du droit de l'action internationale des collectivités qui peine déjà à être reconnu¹²⁶⁹, les Villes dans un État unitaire, continuent, par le biais de cette organisation en réseau, d'agir sur les questions internationales en dehors des cadres législatifs consacrés¹²⁷⁰. À cet égard, l'Organisation pour la Citoyenneté Universelle (OCU)¹²⁷¹, et le projet « snapshots from the borders »¹²⁷² ainsi que l'ANVITA, ont lancé, lors d'une rencontre en 2019, les prémices d'une

¹²⁶⁸ *Ibid.*, p. 119 et suiv.

¹²⁶⁹ BURRIEZ D., « L'action internationale des collectivités territoriales française », *Revue du droit public* n° 5, vol. 1 septembre 2018, p. 1271.

¹²⁷⁰ Il s'agit principalement de la coopération décentralisée selon les articles L.1115-1 et suivants du CGCT.

¹²⁷¹ Une association qui réunit des réseaux d'acteurs et actrices de la solidarité internationale comme Emmaüs International ou le CCFD Terre Solidaire, afin de défendre la liberté mondiale de circulation et d'installation des personnes. Depuis sa création, elle se mobilise face à la montée des murs et du recul général de la protection des droits humains des personnes en exil pour l'instauration de politiques nouvelles en matière de migration.

¹²⁷² Il s'agit d'un projet européen d'un réseau de villes frontières « Snapshots from the Borders » qui est représenté en France depuis sa création, en 2017, par la ville de Grande-Synthe. Il vise « à faire remonter l'expérience des villes frontières (externes et internes) au sein de l'Union Européenne afin d'inciter les institutions à prendre en compte et à répondre aux besoins spécifiques de ces territoires par la mise en œuvre d'une politique migratoire européenne fondée sur la solidarité et la responsabilité partagée » (extrait du dossier de presse, octobre 2019).

alliance entre les pouvoirs locaux et les acteurs et actrices de la société civile. Cette première rencontre avait comme objectif d'être : « *le point de départ d'une alliance pérenne entre autorités locales et société civile, permettant ainsi la construction d'une stratégie collective autour d'objectifs concrets et inscrits dans un agenda commun.* »¹²⁷³. Environ deux cents personnes issues des collectivités territoriales et de la société civile venant de plusieurs pays d'Europe, des Amériques du Sud et du Nord, ou de l'Afrique ont partagé leurs réflexions et expériences autour des migrations et de l'accueil. Cette alliance est souhaitée par les organisateur·trice·s comme une façon de « *réunir leurs forces* »¹²⁷⁴ afin de « *construire un front commun pour d'autres politiques migratoires construit autour d'une alliance durable entre autorités locales et société civile pour défendre depuis l'échelle locale et au niveau européen une gouvernance des migrations fondée sur l'accueil digne et le respect des droits fondamentaux, qui s'inscrit dans une vision globale de citoyenneté des droits humains et de leur effectivité.* »¹²⁷⁵. De cette alliance, se dégagent des valeurs communes et des objectifs communs qui mettent en avant la pertinence de l'échelle locale considérée comme une « *échelle d'action pertinente et légitime* » sans négliger le soutien des mouvements et organisations de la société civile.

Ainsi, les expériences de coopération ascendante entre les organisations de la société civile telle que l'OCU, participent à nourrir des relations interactives à travers lesquelles les idées et les discours politiques élaborés circulent et peuvent se transformer en pratiques d'une échelle à une autre, et vice-versa. Ce que Taziana Capiono qualifie, dans le cadre d'une gouvernance multiniveau comme un « *continuum de processus interactifs* »¹²⁷⁶. Ce dernier implique par voie de conséquence « *un dépassement des relations hiérarchiques traditionnelles et des frontières entre l'État et la société* »¹²⁷⁷ en incluant un ensemble d'acteurs et actrices non

¹²⁷³ Dossier de presse, Alliance Migrations, Rencontre OCU et ANVITA, Octobre 2019.

¹²⁷⁴ *Ibid.*

¹²⁷⁵ Texte fondateur de l'Alliance Migrations, Octobre 2019.

¹²⁷⁶ CAPONIO T., *City networks and the multilevel governance of migration. Policy discourses and actions*, Centre Robert Schuman Pour Études Avancées, Centre Politique Migratoire, n° 8, 2019, p. 5.

¹²⁷⁷ *Ibid.*

institutionnel·le·s. Cette alliance participe donc à dessiner les contours et les bases substantielles de la compétence locale de l'accueil.

B- La contribution à la consolidation de la compétence

Si certaines autrices affirment que les réseaux de villes n'ont que des effets limités sur les politiques locales et notent des différences entre les engagements déclarés et les actions concrètement mises en œuvre¹²⁷⁸, l'exemple de Villeurbanne démontre qu'il peut s'agir d'un premier espace pour coconstruire, mettre en cohérence et consolider les initiatives entreprises au niveau local. Le réseau de l'ANVITA a d'ailleurs évolué depuis sa création puisqu'il est de plus en plus investi. Il est en effet noté une augmentation considérable de la participation des collectivités depuis les dernières élections municipales en 2020¹²⁷⁹. La Ville de Villeurbanne a, quant à elle, participé à l'ensemble des ateliers et formations proposées. Cela s'explique par une organisation municipale spécifique avec plusieurs élu·e·s en lien avec l'ANVITA qui privilégient le contact direct et l'entretien de relations actives avec le réseau. L'un des élu·e·s, délégué municipal est notamment nommé comme l'interlocuteur direct et est par ailleurs membre du conseil d'administration de l'association.

Inscrits dans la gouvernance multiniveau, les réseaux de ville comme celui de l'ANVITA permettent l'ouverture de nouveaux espaces politiques et juridiques qui organisent les schémas d'interprétation et dispositifs associés pour définir, délimiter et donner du sens ainsi que de la cohérence aux champs de la compétence locale qui fondera par la suite la mise en œuvre de nouvelles politiques locales autour de l'accueil. Dans ces circonstances, le droit se dessine non plus dans ses traits unilatéraux et contraignants, mais désormais dans ceux poussant à la coopération et la participation. Dans ce cadre de gouvernance, la consistance et la substance du droit sont façonnées à travers le développement des idées et du discours politique en faveur de l'accueil des acteur·rice·s locaux·ales. Ces idées prennent aussi forme à travers la mise en

¹²⁷⁸ FOUROT A-C., HEALY A. et FLAMANT A., « French participation in transnational migration networks: understanding city (dis)involvement and “passivism” », *Local Government Studies*, 2021, pp. 1-23.

¹²⁷⁹ L'ANVITA passe ainsi de 9 collectivités fondatrices en septembre 2018 à 27 collectivités début décembre 2020, puis 44 collectivités en janvier 2021. Aujourd'hui, en 2022, elle en compte 73.

œuvre expérimentale des politiques locales. Ces deux aspects s'articulent toutefois à travers différentes interactions en fonction des agendas politiques et des opportunités de coopération.

Le plaidoyer politique a d'abord un rôle incontournable dans ces processus de coopération. Au-delà de l'interpellation et de la défense d'un modèle alternatif de l'accueil au modèle national, les idées sont élaborées et étayées au fur et à mesure des initiatives. Parmi elles, l'« accueil inconditionnel » est devenu la base structurante du projet politique des collectivités de l'ANVITA : « favoriser un accès inconditionnel aux droits à travers des politiques inclusives et accueillantes »¹²⁸⁰ qui se précise par la suite « en répondant d'abord et avant tout aux urgences celles liées à l'accès inconditionnel à l'hébergement à l'alimentation, à l'hygiène, à la santé, à l'éducation, et à la culture pour répondre aux besoins vitaux ». L'ensemble de ces domaines deviennent des champs d'intervention qui sont alors chacun explorés par le biais de groupes de travail afin de circonscrire le périmètre d'action possible en fonction des marges de manœuvre des collectivités. Par exemple, le réseau fait part « de sa volonté de développer de nouvelles méthodes et dispositifs d'hospitalité permettant de favoriser l'accès au logement de manière pérenne »¹²⁸¹ pour répondre aux enjeux relatifs au logement. Des échanges sont organisés avec des acteurs clés du secteur qui accompagnent le réseau de collectivités à mieux appréhender les leviers juridiques et administratifs à disposition : repenser la résorption des squats et bidonvilles, explorer l'habitat intercalaire, ou mettre en place des lieux municipaux de mise à l'abri inconditionnelle. En dépit de la compétence étatique liée à l'hébergement, la collectivité s'investit subsidiairement à la constitution de nouvelles solutions d'hébergement et logement constituant une part importante de ses nouveaux champs d'intervention relatifs à l'accueil.

Les collectivités renouvellent par ailleurs l'appréhension de la question de la citoyenneté - thématique habituellement rattachée à l'étude de prérogatives régaliennes. Dans la pensée républicaine française, est citoyen celui qui détient des droits politiques par le fait d'appartenir à la communauté nationale¹²⁸². L'accès à la nationalité permet donc d'obtenir la citoyenneté

¹²⁸⁰ ANVITA, *Guide pour une France accueillante : des pratiques territoriales inspirantes*.

¹²⁸¹ ANVITA, *Guide groupe de travail #2 « hébergement et logement des personnes exilées »*, 2021.

¹²⁸² SLAMA S., *Le privilège du national : étude historique de la condition civique des étrangers en France.*, Paris 10, 2003. ; WIHTOL de WENDEN C., « Chapitre 3. La citoyenneté revisitée », *La question migratoire au XXIème siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, 3e éd. Références, 2017, pp. 109-150.

française et de devenir membre de l'État-nation. Ce concept de nationalité crée donc une distinction excluante entre les personnes étrangères et les nationaux. Au niveau local, la citoyenneté constitue par conséquent une nouvelle approche consistant à aller au-delà de « la logique de suspicion », que les collectivités élargissent en tentant de donner une place nouvelle aux personnes exilées. Les personnes exilées sont en effet exclues du droit de vote et d'éligibilité¹²⁸³. De ce fait, plusieurs niveaux de réflexions émergent pour appréhender la citoyenneté depuis le territoire. Évoqués sous des dénominations variantes telles que « citoyenneté locale » ou « citoyenneté de résidence », de nouveaux imaginaires idéologiques sont cultivés par les collectivités pour penser la citoyenneté de manière élargie à celle de la citoyenneté nationale. La citoyenneté est plutôt réfléchie depuis le territoire en explorant d'autres éléments que les seuls droits civiques en rupture avec le critère de nationalité. La citoyenneté locale comprend aussi les éléments sociaux, le bien-être social et économique, la protection sociale, la participation à la vie sociale. Comme les villes sanctuaires américaines¹²⁸⁴, les collectivités cherchent à produire de nouvelles formes de citoyenneté urbaine pour les personnes exilées sans papiers, contribuant de cette façon au débat sur ce que recouvre une ville refuge et la nécessité de la conceptualiser. Les collectivités sont, en effet, les témoins directs des expériences des personnes exilées sur leur territoire, l'expression des inégalités sociales et d'accès aux droits et des défis auxquels elles doivent tenter de répondre aujourd'hui. Elles sont aussi confrontées aux manifestations de répression et d'exclusion tels que les contrôles policiers, les discriminations raciales, les violences administratives qui pour certaines personnes exilées sont des obstacles qui les empêchent de s'installer. Cette dimension sociale de la citoyenneté permet de relier les individus à la société et non plus à l'État. Elle remet par conséquent en cause la centralité nationale du fondement de la citoyenneté basée sur la nationalité pour penser de nouvelles conditions qui dépassent les logiques de groupe et d'appartenance, même si certaines logiques liées aux frontières communales réapparaissent pour délimiter l'exercice de la citoyenneté de résidence¹²⁸⁵. Les conditions politiques sont

¹²⁸³ Les personnes ressortissantes de l'Union européenne qui ont le droit de vote et d'éligibilité et qui résident dans un autre pays européen que le leur sont autorisées à participer aux élections municipales et européennes depuis le Traité de Maastricht et sa transposition française en 1999. Le droit de vote des étrangers a par ailleurs fait régulièrement l'objet de promesses de campagne électorale. En revanche, aucune perspective concrète n'a vu le jour jusqu'à présent.

¹²⁸⁴ LEJEUNE C., « Cosmopolitanism in the US sanctuary cities: dreamers claiming citizenship », dans LEJEUNE C., PAGÈS-EL KAROUI D., SCHMOLL C. et THIOLLET H., *Migration, Urbanity and Cosmopolitanism in a Globalized World.*, 2021, pp. 139-150.

¹²⁸⁵ DAADOUCHE C., « La préférence communale », *Vacarme*, n° 38-1, 2007, pp. 36-39.

toutefois focalisées sur de nouveaux espaces de participation et de confiance réciproque pour tenter de mettre en œuvre une démocratie locale inclusive. Les collectivités sont dès lors amenées à changer de perspective en cherchant non seulement à ouvrir le champ politique aux personnes exilées, « à remettre en cause les règles et définitions établies et comme une proposition d'hospitalité politique vouée à la précarité »¹²⁸⁶, mais aussi à rompre avec la sémantique de l'État, en se détachant des formes d'exclusion liées aux politiques migratoires¹²⁸⁷ et à l'ensemble des processus catégoriels¹²⁸⁸. Ces derniers ont des effets conséquents sur les personnes en tant que telles, et dans le prolongement sur les représentations de la citoyenneté et de l'accueil plus largement. Barbara Oomen émet, à cet égard, l'hypothèse selon laquelle « une citoyenneté urbaine » est en train de se créer et avec elle une remise en cause de la souveraineté « dans un processus où la culture locale d'accueil est associée à la réalisation de droits de l'homme cosmopolites »¹²⁸⁹, ce qu'elle nomme par ailleurs « citizenship » ou « citadinité » pour marquer cette nouvelle forme de citoyenneté, qu'elle emprunte à Dayal et Vrasti¹²⁹⁰.

Ainsi, plusieurs lieux de participation co-existent au sein de certaines collectivités comme à Villeurbanne avec des expériences ponctuelles comme celle du jury citoyen qui a permis d'inclure quelques personnes exilées parmi d'autres habitant·e·s pour donner leur avis sur la politique d'accueil au sein de la commune. Il existe également le conseil consultatif de lutte contre les discriminations ethniques qui est organisé autour de trois collèges -citoyen·ne·s, associations et élu·e·s-, ayant pour objectif de « faire des propositions d'action pour aider à consolider et développer l'action municipale » ; « concourir à l'information des villeurbannais de façon à favoriser la prise de conscience et la connaissance du problème des discriminations ethniques notamment par l'organisation de manifestations » ; « favoriser la mobilisation

¹²⁸⁶ FICHET B., « La citoyenneté de résidence à l'épreuve du Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg », dans GOTMAN A. (dir.), *Villes et hospitalité : Les communes et leurs « étrangers »*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2013, pp. 471-484.

¹²⁸⁷ Tels que l'Intégration ou encore l'assimilation.

¹²⁸⁸ Réfugié·e·s, sans-papiers, demandeur·se d'asile, etc.

¹²⁸⁹ OOMEN B., « Cities of refuge: Rights, culture and the creation of cosmopolitan citizenship », dans BUIKEMA R., BUYSE A. et C. G. M. ROBBEN A. (dir.), *Cultures, Citizenship and Human Rights*, 1^{ère} édition, Routledge, 2019, p. 122.

¹²⁹⁰ VRASTI W. ET DAYAL S., *Citizenship : rightful presence and the urban commons*, vol. 20, coll. Citizenship studies, 2016, pp. 994-1011.

citoyenne » ; « concourir au suivi des engagements pris par la ville » ; « exercer une fonction de veille des discriminations repérées sur le territoire et alerter les institutions et les organismes compétents »¹²⁹¹. Aujourd'hui, la récente assemblée citoyenne est une autre illustration d'un espace possible de participation pour les personnes exilées.

Toutefois, comme d'autres collectivités qui disposent d'un conseil consultatif de résident·e·s étranger·e·s, elles s'interrogent sur la pertinence de leur dispositif par rapport au dispositif de droit commun et souhaitent élargir la réflexion autour des enjeux de la participation des personnes exilées. Constituant un processus d'ethnicisation de l'action publique locale, les conseils de résident·e·s étranger·e·s organisent les politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations raciales¹²⁹². Elles visent à plaider pour le droit de vote des personnes étrangères et en consacrant un espace politique spécifique, sans permettre toutefois l'inclusion de personnes exilées en situation administrative précaire telles que les celles en demande d'asile ou sans-papiers. Le processus d'ethnicisation fait l'objet, comme l'indique Anouk Flamant, de catégories ethniques constituant « "des référents déterminants de l'action et dans l'interaction"¹²⁹³ ainsi que des méthodes de classement au sein de la réalité sociale sans nier leur coexistence et leur renforcement avec d'autres rapports sociaux tels que le sexe ou la classe¹²⁹⁴ »¹²⁹⁵.

Favoriser la représentativité fait par ailleurs l'objet d'une réflexion approfondie des collectivités de l'ANVITA par la recherche de nouvelles méthodes notamment d'« aller-vers » le public étranger pour « capter le public dans sa diversité »¹²⁹⁶.

¹²⁹¹ Délibération D-2015-10.

¹²⁹² FLAMANT A., « Donner la parole aux étrangers ? De la création d'une participation politique à l'usage ethnicisé de la catégorie d' « étranger » par les communes », *Participations*, n° 14, vol. 1, 2016, pp. 237-264.

¹²⁹³ *Ibid.* Anouk Flamant mobilise ici les travaux DE RUDDER V., POIRET C., VOURC'H F., 2000, *L'inégalité raciste : l'universalité républicaine à l'épreuve*, Presses universitaires de France, 2000, 224 p.

¹²⁹⁴ *Ibid.* Anouk Flamant cite ici les travaux de JOUNIN N., PALOMARES E., RABAUD A., « Ethnicisations ordinaires, voix minoritaires », *Sociétés contemporaines*, vol. 2, n°70, 2008, pp. 7-23.

¹²⁹⁵ FLAMANT A., *op cit.*, p. 237.

¹²⁹⁶ ANVITA, *Guide groupe de travail #1 « La participation des personnes exilées »*, 2021, p. 8.

Les champs de réflexion et d'intervention de la compétence évoluent au fil des sollicitations politiques. L'approfondissement de la citoyenneté locale en fait partie. Elle fait, en effet, l'objet d'une réflexion sur la mise en place d'une carte municipale « promouvant une citoyenneté locale inclusive, la carte d'identité locale (...) vise à assurer une forme d'identification vertueuse de toute personne vivant sur le territoire dans un souci d'accès aux services municipaux et intercommunaux ainsi que de preuve de résidence dans les démarches administratives de chacun·e »¹²⁹⁷. À Villeurbanne, la nouvelle direction de projet « ville accueillante » porte la démarche collaborative de la citoyenneté de résidence. En y associant les habitant·e·s, personnes concernées et associations engagées auprès des personnes exilées, la commune cherche à circonscrire ce que recouvre la citoyenneté de résidence, à mesurer ainsi quels sont les enjeux et réponses auxquels elle doit répondre pour que ce dispositif soit utile aux personnes exilées tels que la facilitation des démarches administratives ou la protection contre les violences administratives. Dans les échanges, la carte municipale est très vite évoquée. Elle correspond à un outil dont les objectifs restent à déterminer et qui font l'objet d'une réflexion collective en cours. Dans les premiers échanges, elle est à la fois perçue comme un moyen de faciliter l'accès à l'ensemble des services municipaux indépendamment du statut administratif, de simplifier l'ensemble des démarches administratives (ouverture de compte bancaire, inscriptions dans les services municipaux, inscriptions à des activités locales, etc.), mais elle est aussi appréhendée comme un dispositif de protection des résident·e·s contre les pratiques policières d'exclusion et d'expulsion. Cette forme ne permet toutefois pas l'acquisition de droits spécifiques et n'a par exemple pas vocation à résoudre la problématique ardue de la régularisation du séjour. Les personnes en situation irrégulière peuvent toujours faire l'objet d'une expulsion. Toutefois, en facilitant la vie quotidienne des personnes exilées, la Ville de Villeurbanne et d'autres communes engagées en ce sens, avec l'ANVITA, soutiennent une vision alternative de la citoyenneté en inventant une pratique locale. La citoyenneté locale englobe des facteurs qui dépassent le statut juridique, en particulier l'application des droits fondamentaux, l'inclusion et la participation politique. Les autres études relatives à la citoyenneté urbaine s'accordent à dire que ce processus permet plus largement de transformer la société locale en facilitant la rencontre des habitant·e·s et en affirmant que les initiatives d'accueil modifient le discours sur les migrations et l'appartenance en réimaginant

¹²⁹⁷ ANVITA, *Guide pour une France accueillante*, 2021, p. 43.

la commune comme un espace inclusif. Dans les pratiques et l’imaginaire collectif, la création de la citoyenneté locale ou urbaine participe au cosmopolitisme, c’est-à-dire à la reconnaissance d’une citoyenneté mondiale fondée sur les droits universels¹²⁹⁸, comme par ailleurs l’égal accès à l’espace public - tel que consacré dans le concept clé du « droit à la ville » consacré par Henri Lefebvre¹²⁹⁹.

Ainsi, l’essor des communes qui s’intéressent à l’inclusion des personnes exilées conduit à redéfinir les contours de la citoyenneté. En faisant converger leurs questionnements, en partageant leurs expériences, les communes élaborent des pistes de réflexion et d’action. Elles sont appuyées par plusieurs organisations qui se mettent à disposition pour créer des espaces d’échange, de collaboration et de ressources afin d’approfondir le sujet¹³⁰⁰. Ces dispositions soulignent d’ailleurs l’ampleur qu’a pris cette thématique ces dernières années et en fait désormais l’un des champs clé d’intervention des collectivités.

Conclusion de la section 1

La légitimité des collectivités à propos de la compétence de l’accueil est travaillée au sein d’une gouvernance horizontale à travers laquelle Villeurbanne et d’autres collectivités entre elles, renforcent leurs liens par le biais du réseau national de l’ANVITA. Il permet d’asseoir une dimension collective de l’accueil face à l’État. Il constitue en outre un espace favorisant l’enrichissement et la structuration au fil du temps des champs d’intervention des collectivités territoriales parmi lesquels de nouvelles conditions matérielles d’accueil sont pensées, mais aussi des conditions de citoyenneté locale pour que soit reconnue la présence des personnes exilées. Ce réseau permet, ainsi, pour les communes d’être reconnues comme jouant un rôle dans la définition d’une compétence d’accueil sous-tendant des valeurs plus solidaires en faveur

¹²⁹⁸ OOMEN B., « Cities of refuge: Rights, culture and the creation of cosmopolitan citizenship », *op. cit.*, p. 139.

¹²⁹⁹ LEFEBVRE H., *Le droit à la ville*, Economica, Anthropos, 2009, 135 p.

¹³⁰⁰ L’IFRI a organisé une première rencontre le 24 nov. 2020 pour « faire dialoguer des élus et des agents de collectivités engagés sur l’accueil des personnes exilées et la participation citoyenne » ; encouragée par les sollicitations, l’ANVITA a organisé un groupe de travail qui s’est réuni à l’occasion de trois sessions pour travailler sur la participation : « état des lieux des collectivités », mars 2021 ; « dispositifs participatifs : droit commun vs spécifiques ciblés », 30 juin 2021 ; « les méthodes d’aller-vers », 21 sept. 2021. Par ailleurs, démocratie ouverte a proposé un rapport intitulé « schémas pour améliorer nos démocraties : concepts et schémas de gouvernance ».

des personnes exilées qu'elles plaident par ailleurs dans les différentes arènes nationales et internationales à travers des collaborations de réseaux et d'associations.

SECTION 2 : LA MOBILISATION DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS HUMAINS PAR LA COMMUNE

Depuis 2015, certaines communes ont marqué un mouvement d'autonomisation relatif à l'accueil. En rejoignant des réseaux ou présenté des déclarations¹³⁰¹ et en s'investissant par ailleurs dans de nouveaux espaces européens et internationaux, elles défendent leurs idées et appellent à reconnaître leur rôle dans la mise en œuvre de l'accueil des personnes exilées. Ainsi, au sein de la gouvernance multi-niveaux de nouveaux espaces apparaissent à l'échelle européenne. Par exemple, les collectivités parviennent à inscrire l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées dans l'agenda urbain, poussé par des réseaux de Villes¹³⁰². De la même façon, au sein du conseil de l'Europe, le congrès des pouvoirs locaux et régionaux reconnaît le rôle des pouvoirs publics locaux dans la réalisation des droits fondamentaux¹³⁰³. En outre, l'ONU a convié les villes à participer aux négociations des pactes mondiaux sur les migrations, adoptés en 2018. À cette occasion, les maires lors d'un forum ont encouragé ces pactes en adoptant une déclaration¹³⁰⁴. Ces mobilisations locales et transnationales sont de plus en plus nombreuses en faveur des personnes exilées à travers le monde. Ces dernières ne sont pas sans effets juridiques puisqu'elles contribuent également au développement de nouvelles normes.

¹³⁰¹ TRIBUNE DE BILL DE BLASIO (pour New York), ANNE HIDALGO (pour Paris), SADIQ KHAN (pour Londres) « Our immigrants our strength », *New York Times*, septembre 2016 ; Le maire de la Ville de Palerme, *La charte de Palerme « Citta di Palermo »* déclarant parmi d'autres droits la mobilité comme un droit inaliénable.

¹³⁰² FLAMANT A., *Droit de cité ! Construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)*, Université Lyon 2, 2014, p. 418 et suiv. ; FOUROT A-C, HEALY A et FLAMANT A., « Special issue : City Network Activism and the Governance of Migration », *Local Government Studies*, 2022, pp. 1-12.

¹³⁰³ Plusieurs recommandations ont été prises en ce sens notamment : CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX : « From reception to integration : the role of local and regional authorities facing migration », 2017 ; « The role of local and regional governments in protecting internally displaced persons (IDPs) », 2019 ; « Border regions facing the migration phenomenon », 2018 ; « Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions », 2018 ; « Unaccompanied refugee children: the role and responsibilities of local and regional authorities », 2018.

¹³⁰⁴ Déclaration adoptée lors du 5e Forum des Maires sur la Mobilité, la Migration et le Développement Déclaration des maires « Vivre ensemble pour les migrants et les réfugiés », 8 décembre 2018.

Plusieurs graines sont ainsi semées dans ces espaces autour des ambitions relatives à l'autonomie locale¹³⁰⁵ malgré une hétérogénéité des réalités territoriales et des variétés de significations¹³⁰⁶.

La Ville de Villeurbanne quant à elle, gravite depuis 2020 dans les sphères internationales avec la mobilisation de l'ANVITA et sa propre représentation au sein de nouveaux réseaux transnationaux. Elle mobilise le droit international sous deux formes principales en cherchant à se positionner dans le champ du droit international des droits humains dans des sphères intermédiaires (A) et en prenant des engagements volontaires pour la protection des personnes exilées (B).

A- L'investissement des collectivités dans les sphères intermédiaires entre le local et le global

Les nouvelles dispositions provoquées par la mondialisation et le manque de coordination entre États européens autour des politiques migratoires provoquent un « tournant local »¹³⁰⁷ avec une gouvernance multiniveau de l'accueil. Au sein de cette dernière, des dynamiques transnationales et compétences s'imbriquent à différentes échelles faisant des collectivités locales des actrices incontournables. A cet égard, une nouvelle lecture du droit s'impose pour

¹³⁰⁵ Plusieurs institutions européennes et internationales encouragent à l'autonomie locale et l'appréhendent comme une voie de « bonne gouvernance » : Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg en 1985 et ratifiée en 2007 par la France : Décret n° 2007-679 du 3 mai 2007 ; puis la Loi n° 2020-43 du 27 janvier 2020 autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ; l'Organisation mondiale « Cités et gouvernement locaux unis (CGLU) » défendant la décentralisation et la démocratie locale ; l'Organisation des Nations Unies- Habitat promeut « socialement et écologiquement des villes durables dans le but de garantir un logement convenable pour tous ». Ce mouvement vers l'autonomie locale n'est pas sans interrogations relatives à la néo-libéralisation des villes avec une « discipline des marchés » qui se diffuse dans l'ensemble des politiques urbaines et dissimule des intérêts privés notamment à travers la réglementation de l'immobilier. Voir en ce sens : PINSON G., *La ville néolibérale*, PUF, 2020, 160 p.; LEFEVRE C. et PINSON G., *Pouvoirs urbains*, Armand Colin, 2020, pp. 79 -122.

¹³⁰⁶ KEUFFER N., « L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 23, n° 4, 2016, pp. 443-490.

¹³⁰⁷ ZAPATA-BARRERO R., CAPONIO T. et SCHOLTEN P., « Introduction au numéro spécial : "Théorisation du « virage local" dans un cadre d'analyse fondé sur la gouvernance à niveaux multiples. Étude de cas axée sur les politiques concernant les immigrants » », *Revue internationale de science administrative*, vol. 83, n° 2, 2017, pp. 245-250.

appréhender l'ensemble de ces rapports à travers la mobilisation du droit international des droits humains¹³⁰⁸ par les collectivités car celle-ci est de plus en plus forte. En effet, les collectivités territoriales s'organisent dans de nouveaux espaces afin de promouvoir et défendre les droits humains à travers des discours et des pratiques de coopération. Ce processus constitue une forme horizontale d'adhésion commune entre collectivités vers une reconnaissance extérieure comme un moyen de crédibiliser leur rôle dans la protection des droits humains. Elles cherchent ainsi à se positionner comme des actrices clés dans la gouvernance internationale des migrations.

Si le droit international s'impose aux collectivités territoriales dans un système ascendant juridique dont l'État est le seul responsable et reconnu comme acteur international qui signe et ratifie les conventions et est susceptible d'être condamné en cas de violation des droits humains, les collectivités territoriales n'en sont pas moins présentes. Elles jouent, tant s'en faut, un rôle déterminant dans la promotion et l'application du droit international des droits humains sans pour autant avoir la reconnaissance du statut juridique international. De surcroît, les recherches collectives dirigées par les juristes internationaux soutiennent l'hypothèse d'une plus grande intervention et visibilité des villes dans les sphères internationales¹³⁰⁹. Catherine Le Bris montre dans ce sens que les droits de l'homme ne sont en effet plus l'affaire exclusive de l'État : « les collectivités s'emparent de leur propre chef, de manière volontaire du droit international des droits de l'homme. L'élan part de la "base" il trouve sa source dans les autorités locales qui cherchent à s'inscrire dans la gouvernance globale des droits de l'homme. Bien qu'ascendant, ce mouvement n'est pas linéaire. Il est plus complexe, plus enchevêtré que le premier type de mouvement ; des logiques transnationales et gouvernementales s'entremêlent. Cette voie plus officieuse conduit les collectivités territoriales à se saisir des droits de l'homme pour en assurer la promotion. »¹³¹⁰. Par voie de conséquence, l'approche ascendante des droits humains bouleverse l'appréhension classique de la décentralisation puisqu'elle irrigue désormais le

¹³⁰⁸ Il est choisi ici la notion plus inclusive « droits humains » que « droits de l'homme » mais elle fait référence à cette dernière notion telle que mobilisée dans l'ensemble des textes conventionnels internationaux qui concernent l'ensemble des droits humains sans discrimination de genre ou de sexe.

¹³⁰⁹ OOMEN B. AND BAUMGÄRTEL M., « Frontier cities: the rise of local authorities as an opportunity for international Human Rights law », *European Journal of International Law*, vol. 29, n° 2, 2018, pp. 607-630. ; LE BRIS C., *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, Mare & Martin, tome 1, 2, 3, 2020.

¹³¹⁰ LE BRIS C. (dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, tome 1, Mare & Martin, 2020, p. 23.

champ des collectivités territoriales sans que les collectivités soient reconnues comme responsables dans le droit international ou garantes évidentes des droits fondamentaux¹³¹¹. C'est en effet, l'État qui dans les conventions internationales et européennes est reconnu comme le responsable des obligations internationales dans le domaine des droits humains. Pourtant, les collectivités territoriales s'engagent à plusieurs niveaux en mobilisant différents types de normes et leur participation est à cet égard institutionnalisée tels que le reconnaissent le congrès des pouvoirs locaux¹³¹² ou encore le Conseil des droits de l'homme¹³¹³.

Cette recherche de reconnaissance passe tout d'abord par la nécessité de s'organiser dans un processus de coordination pour affiner et conforter un plaidoyer politique ainsi que de le transformer concrètement par le développement d'outils normatifs. Dans ce sens, l'Alliance migrations co-fondées par l'OCU et l'ANVITA initient un tel espace en organisant périodiquement des temps de co-construction. Cet espace s'appuie sur une dynamique plus large dont la société civile fait aussi partie. Lancé en 2019 le projet « Moving cities »¹³¹⁴ en France, est ainsi soutenu par l'Alliance Migrations. Plusieurs communes engagées, réseaux de villes¹³¹⁵ et acteur·rice·s montrent leur soutien actif à une politique migratoire solidaire. Ils travaillent à la mise en place de projets collectifs d'inclusion en fonction des localités. Ils assurent par ailleurs un plaidoyer en faveur de l'accueil et de l'interculturalité et plaident pour la reconnaissance d'une citoyenneté locale aux personnes exilées. Il s'agit concrètement d'un travail de recensement des pratiques inspirantes permettant de développer l'interconnaissance à travers une plateforme numérique collaborative. Ce projet a notamment donné lieu en 2019 à un processus de mise en réseau des initiatives privées de la société civile européenne et des communes à l'origine du consortium « From the sea to the city » auquel a participé la Ville de

¹³¹¹ CAFFOZ T., « Droits fondamentaux », dans KADA N. et autres (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017, pp. 453-458.

¹³¹² Les documents des congrès des pouvoirs locaux et régionaux : Résolutions et recommandations sur le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme, 2010.

¹³¹³ Le conseil des droits de l'homme a adopté la résolution reconnaissant le rôle des administrations publiques locales dans la promotion et la protection des droits humains « Gouvernements locaux et droits de l'homme » lors de la 39^{ème} session en septembre 2018 A/HCR/39/L8.

¹³¹⁴ Moving Cities a été mis en place à l'automne 2021 par le mouvement Seebrücke, la Fondation Rosa Luxemburg, la Fondation Heinrich Böll et Tesserae, une plateforme de recherche sociale urbaine. Ce projet est cofinancé par la Fondation Robert Bosch et le Stiftungsfonds Zivile Seenotrettung. Voir plus loin : <https://moving-cities.eu/fr> (consulté le 11 octobre 2022).

¹³¹⁵ Dont fait partie l'ANVITA.

Villeurbanne. Ces espaces intermédiaires permettent alors la réappropriation du droit international et le développement de nouveaux imaginaires pour penser avec les acteurs et actrices engagées un rapport de force nouveau basé sur des valeurs communes d'accueil et de solidarité. « From the sea to the city » vise notamment à réimaginer le positionnement européen sur la migration en plaçant les villes et les droits humains au centre. Les communes participent à travers ces espaces à moduler le langage normatif et à se positionner telle que l'explique Barba Oomen : « une "simple" accélération discursive se produit lorsque les dirigeants locaux invoquent explicitement des objectifs mondiaux dans leurs discours ou font preuve d'un engagement normatif sur des questions internationales en adoptant des résolutions locales non contraignantes ou en signant des déclarations internationales. »¹³¹⁶.

Ces espaces constituent également des vecteurs pour porter leurs revendications et interpeller les autres acteurs publics. Ils permettent à la fois de proposer des pratiques alternatives afin de protéger les droits humains mais aussi de revendiquer les moyens nécessaires à leurs actions. En juin 2021, une conférence européenne des maires a été organisée à Palerme afin de lancer la première alliance des ports sûrs. Avec d'autres élus de communes et membres de la société civile de toute l'Europe, « From the sea to the city » plaide « en faveur d'un passage sûr afin d'ouvrir la voie à des solutions pratiques et ouvertes d'esprit qui placent les droits de l'homme au centre de la future politique migratoire »¹³¹⁷. Cette rencontre est aussi l'occasion de créer un réseau européen des collectivités locales et de la société civile afin de penser les changements radicaux de la politique migratoire européenne au sein de laquelle les communes sont reconnues comme jouant un rôle actif. Les maires des communes sont considérés comme étant au cœur du processus, permettant notamment d'être plus à même de protéger les droits ainsi que l'indique le compte rendu de l'une de ces tables rondes : « La discussion a mis en évidence la nécessité pour les maires d'assumer un rôle de premier plan dans la résolution des problèmes mondiaux auxquels ils sont confrontés au niveau local, y compris les défis liés à la migration. Les maires sont plus libres que les premiers ministres, car, par exemple, ils n'ont pas d'armée

¹³¹⁶ OOMEN B., BAUMGÄRTEL M., DURMUS E., « Accelerating cities, constitutional brakes? Exploring the local authorities between global challenges and domestic law », *European Yearbook Constitutional Law*, 2020, pp. 249- 272.

¹³¹⁷ FROM SEA TO CITY, rapport, 2021: <https://fromseatocity.eu/> (consulté le 10 juillet 2022)

ou n'ont pas à se soucier d'une monnaie nationale. Ils peuvent donc utiliser leur liberté pour améliorer le respect des droits de l'homme, et c'est pourquoi leur rôle est si important. »¹³¹⁸.

L'implication des collectivités territoriales dépend surtout des réseaux qui constituent des axes essentiels dans la consolidation des initiatives comme celles par exemple lancées en France avec l'ANVITA (ou en Allemagne « Seebrucke » parmi d'autres). L'ambition de « From the sea to the city » est désormais de mettre en œuvre un mécanisme global qui permettent de mieux gérer les arrivées et l'accueil avec l'appui central des communes et de créer des couloirs juridiques, sortes de « couloirs humanitaires » vers et à travers l'Europe. Ces derniers auraient pour objectif de lutter contre la criminalisation et les situations mortifères des passages en Méditerranée. Souhaitée par les organisations de sauvetage en mer et de la société civile¹³¹⁹, ce réseau actif européen de solidarité permettrait donc de contrebalancer les politiques dissuasives en prenant la responsabilité de protéger les vies humaines des personnes exilées. Les communes soutiennent pour ce faire un contre-récit de l'accueil et le souhait d'une refonte des politiques migratoires. Ainsi, lors de la conférence fondatrice en Italie « From the sea to the city », les communes ont formulé leur vision d'une Europe accueillante et ont signé une déclaration dans la ville italienne de Palerme afin de créer l'« Alliance internationale des ports sûrs ». Les signataires déclarent vouloir accueillir davantage de personnes exilées : « Nous sommes des villes qui s'engagent dans une forme démocratique, contraignante et réglementée d'accueil des réfugiés, légitimée par leurs sociétés urbaines, leur offrant ainsi une chance d'intégration dans notre Europe commune. L'intégration dans nos sociétés urbaines exige un pragmatisme qui place ce qui est faisable au centre de l'action. Nous comptons donc sur l'idée d'un réseau de villes en Europe. Au lieu de concentrer la charge à travers des points chauds et des camps, dont un grand nombre dans quelques villes le long de la Méditerranée, nous comptons sur une large distribution parmi de nombreuses villes, qui répartit la charge pour la ville individuelle grâce à la puissance d'une alliance largement soutenue. »¹³²⁰. De surcroît, elles interpellent l'Union européenne pour être réellement prises en compte : « Le futur système migratoire de l'Union européenne doit ouvrir de nouvelles voies pour les villes d'Europe de s'impliquer activement et

¹³¹⁸ *Ibid.*, p. 21

¹³¹⁹ Telles qu'Open arms ou Méditerranée.

¹³²⁰ Extrait de la déclaration des maires « International Alliance of safe harbours ».

sans délai dans l'accueil et l'intégration des réfugiés »¹³²¹. Cinq revendications découlent de cet engagement et sont ainsi formulées : la garantie du droit d'asile et le bannissement des zones de transit aux frontières extérieures ; l'encouragement des admissions directes par les communes ; l'obtention de financements directs de l'UE fiables et complets pour les communes d'accueil qui couvrent l'ensemble des domaines locaux d'interventions; le renforcement de la solidarité par un mécanisme contraignant de partage équitable de l'accueil des personnes exilées au sein de l'UE ; l'instauration de voies de migration légales. Le réseau « International Alliance of Safe Harbours » a, en outre, pour ambition de « contribuer à la construction d'une maison européenne fondée sur une stratégie globale de solidarité, avec un postulat fondamental : protéger la vie de toute personne forcée de fuir, que ce soit par la mer ou par la terre, et lui donner une chance égale de trouver un refuge conformément à une réglementation européenne commune et sur la base de notre canon de valeurs européen partagé. Des conditions de vie indignes et la mort de trop de personnes ne doivent pas peser sur la conscience de notre Europe de la solidarité. »¹³²².

Il s'agit aussi pour les villes d'être reconnue pour obtenir les fonds européens nécessaires à la conduite de leurs politiques d'accueil. Dans cette perspective, elles cherchent à ce que l'UE élabore un cadre adapté aux collectivités territoriales dans l'accueil des personnes exilées afin d'acquiescer de nouveaux financements mais également de faire évoluer le cadre normatif. Des réflexions sont ainsi entamées autour de l'accès aux fonds européens afin de négocier le cadre financier pluriannuel pour que celui-ci soit orienté vers l'accueil et non plus majoritairement dans la gestion des frontières¹³²³. En effet, les fonds européens sont gérés de façon partagée entre l'Union européenne et ses états membres. La commission européenne confie aux états membres la gestion de certains programmes au niveau national. Par conséquent, comme par le réseau Eurocities, les villes cherchent à être davantage impliquées dans l'élaboration des financements européens ainsi que de pouvoir en bénéficier dans leur mise en œuvre, étant confrontées à la fois au développement accru des services sociaux sur leur territoire et d'une baisse des finances locales. Elles souhaitent alors pouvoir avoir accès à des financements directs

¹³²¹ *Ibid.*

¹³²² *Ibid.*

¹³²³ D'après le communiqué de presse de l'Union européenne du 17 décembre 2020, un volume total de 8, 705 milliards d'euros pour le Fonds Asile Migration Intégration (FAMI) sera réservé à la gestion des frontières.

qui leur permettent de couvrir les coûts engagés pour l'accueil des personnes exilées ou pour le développement de nouvelles structures locales d'accueil¹³²⁴. Dans ce sens, elles revendiquent la mise en place d'un fonds dédié au développement municipal juste et inclusif¹³²⁵. Elles poussent à ce que les collectivités territoriales mobilisent les fonds européens pour montrer qu'elles sont nombreuses à être actives dans le domaine dans toute l'Europe, tel que l'est Villeurbanne. Cette implication à l'international et la mobilisation d'outils normatifs revendiquant la protection des droits humains participent à légitimer sa compétence à agir.

L'internationalisation du territoire apparaît donc par les manifestations extérieures tournées dans des espaces transnationaux, mais elle se concrétise aussi au niveau local à travers l'adoption de nouveaux engagements normatifs mobilisant les droits internationaux des humains.

B- L'affirmation de la collectivité à l'international à travers de nouveaux engagements normatifs transnationaux protégeant les droits des personnes exilées

Villeurbanne participe activement à la définition et à la renégociation des droits pour les personnes exilées et des droits humain en général à travers l'élaboration et l'adhésion d'instruments juridiques de « *soft law* » (1). Ce processus d'engagements normatifs dans un jeu de nouvelles relations horizontales participe à l'intégrer comme actrice proactive dans l'ordre mondial et à bousculer l'ordre normatif (2).

¹³²⁴ Il existe un type de financement de la commission européenne l'« urban innovative action » permettant désormais par sélection de tester de nouveaux projets urbains.

¹³²⁵ Proposition faite par la plateforme de gouvernance Humboldt-Viadrina lors de la conférence à Palerme.

1- L'élaboration et l'adhésion aux instruments de « soft law » protégeant les droits humains

Les collectivités territoriales multiplient leurs engagements à travers l'adoption de documents de « soft law »¹³²⁶. Si la gestion des migrations est particulièrement empreinte de « soft law » évitant la prise d'obligations juridiques contraignantes par les États-nations contribuant à abaisser « les standards de protection des droits fondamentaux établis dans les instruments internationaux »¹³²⁷, les collectivités territoriales trouvent en elle, une brèche dans laquelle s'insérer pour justifier leurs pratiques d'accueil et protéger les droits des personnes exilées. Ce socle de textes de soft law basé sur les droits humains constitue à la fois la source de leurs engagements motivés et le moyen de revendiquer leur place, comme de faire avancer l'action au niveau mondial. Il contribue ainsi non seulement à protéger de manière effective les droits des personnes exilées, mais aussi à se positionner comme des communes appliquant les droits humains. Appréhendées comme des « villes accélératrices » en dépit des freins constitutionnels¹³²⁸, elles participent activement à la recherche de solutions aux problématiques mondiales telles que l'accueil des personnes exilées. Les collectivités territoriales sont devenues selon la même autrice « des villes frontières du droit international »¹³²⁹. Dans ce sens, les collectivités territoriales intègrent le langage normatif relatif au droit international qui relève classiquement des États-nations et dont dépend leur souveraineté nationale. Le cadre juridique classique d'un régime moniste français semble questionné par ces relations directes établies entre le niveau international et le niveau local. À travers ces nouvelles normes, les collectivités territoriales ouvrent de nouvelles perspectives et encouragent l'inclusion et la justice sociale, s'appropriant le droit international de façon ascendante et le rendant plus protecteur pour les

¹³²⁶ Les expressions de droit mou ou droit souple sont aussi utilisées. Des critères d'identification relatifs aux instruments de droit souple ont été déterminés par le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2013 « Le droit souple » : (1) modification ou orientation des comportements de leurs destinataires en procurant au mieux, leur approbation ; (2) absence de droits ou obligations en tant que telles pour leurs destinataires ; (3) Formalisation et structuration proches des règles de droit dur dans leur substance et mode d'élaboration : Conseil d'État. "Le droit souple." *Rapport annuel*, 2013, 297 p.

¹³²⁷ BASILIEN-GAINCHE M-L., « L'emprise de la soft law dans la gestion des migrations en Europe », dans BENLOLO-CARABOT M. (dir.), *L'union européenne et les migrations.*, Bruylant, 2020, pp. 155-176.

¹³²⁸ OOMEN B., BAUMGÄRTEL M., DURMUS E., « Accelerating cities, constitutional brakes? Exploring the local authorities between global challenges and domestic law », *European Yearbook of Constitutional Law*, 2020, pp. 250-269.

¹³²⁹ OOMEN B. et BAUMGÄRTEL M., « Frontier cities: the rise of local authorities as an opportunity for international human rights law », *European Journal International Law*, vol. 29, n° 2, 2018, pp. 607-630.

personnes exilées. En effet, les transformations visibles dans l'élaboration des normes du droit international sont observées avec l'émergence de la « *soft law* », c'est-à-dire des règles et principes ayant une force normative sur les acteurs internationaux, elles n'ont pas de force contraignante comme celui d'un traité international. Ce dernier repose sur « l'expression de volontés concordantes, émanant de sujets de droit dotés de la capacité requise, en vue de produire des effets juridiques régis par le droit international »¹³³⁰. Ces normes de « *soft law* » comportent en réalité d'autres degrés de juridicité. En ce sens, les collectivités territoriales élaborent ces règles à partir d'instruments internationaux tels que l'ONU-Habitat, le développement du droit au logement, la Charte européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans la ville¹³³¹, ou encore la Charte municipale pour les droits des sans-abris et le droit à la ville comme la charte villeurbanaise¹³³². Elles participent de cette façon à la production de normes qui contestent le droit centré sur l'État et leurs objectifs¹³³³. Elles contribuent à agir dans le sens de la gouvernance urbaine des droits humains. Pour ce faire, elles s'inscrivent dans de nouvelles modalités et cadres institutionnels particuliers et s'affirment comme des actrices clés en matière de droits humains. Elles accroissent ainsi leurs pouvoirs et leur autonomie. Les engagements pris sur la base de la « *soft law* » sont une ressource politique pour les collectivités. Bien que n'ayant pas de force contraignante, ces normes tiennent un rôle déterminant dans le façonnement et la reconnaissance de la compétence d'accueil.

Depuis le début des années 2000, les collectivités territoriales sont de plus en plus visibles dans le droit international. Ce dernier pénètre la sphère locale. Leurs mobilisations se traduisent par deux formes normatives : les accords et les déclarations internationales d'un côté, et les chartes et déclarations locales de l'autre côté. C'est le cas de la charte relative à la lutte du sans-abrisme et des engagements internationaux pris par Villeurbanne via les réseaux nationaux et internationaux. Au-delà des revendications politiques défendues dans les sphères européennes et nationales, ces chartes et déclarations deviennent des instruments juridiques de l'action

¹³³⁰ DUPUY P-M ET KERBRAT Y., *Droit international public*, Dalloz, 16^{ème} édition, 2022, p. 307.

¹³³¹ DURMUS E. et OOMEN B., « Transnational city networks and their contributions to norm-generation in international law: the case of migration », *Local Government Studies*, 2021, pp. 1-22.

¹³³² La charte de lutte contre le sans-abrisme : « la déclaration des droits des personnes sans-abri », 2021.

¹³³³ Les collectivités au sein de l'ANVITA réfléchissent par exemple à tenter un procès contre l'État dans la même perspective que l'« affaire du siècle » contre son inaction climatique. Des ateliers juridiques ont été dans ce sens initiés afin de mesurer le contour des contentieux possibles ; la question de l'hébergement est l'une des hypothèses qui a fait l'objet d'une attention particulière pour imaginer condamner l'État à verser des indemnités.

publique locale. La Charte de l'ANVITA a été à ce titre élaborée au moment de la création de l'association et a évolué au gré des rencontres et initiatives locales, là où les interactions constantes perdurent entre les collectivités et les autres niveaux d'interventions plus globales, à travers l'adoption d'un référentiel basé sur le respect des droits humains. Damien Carême, le co-président de l'ANVITA, est d'ailleurs élu au Parlement européen et est familier des politiques européennes en la matière ainsi que des commissions et outils protégeant les droits fondamentaux. Dans cette charte, l'ANVITA s'appuie en outre sur le travail de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)¹³³⁴ ou sur les positions soutenues par le Défenseur des droits¹³³⁵ pour faire valoir les droits fondamentaux des personnes exilées. Cette charte fait aussi référence aux principaux textes du droit international des droits humains, en particulier à la Convention relative aux droits de l'enfant pour la protection des mineurs non accompagnés notamment¹³³⁶. D'autres engagements sont pris sur la base du Pacte d'Amsterdam de mai 2016 ou de la Convention Habitat III de l'ONU d'octobre 2016, évoquant une responsabilité locale à faire respecter des conditions de vie dignes aux personnes exilées. Ces engagements restent cependant larges.

La Ville de Villeurbanne a donc adopté la déclaration de lutte contre le sans-abrisme soutenue par la coalition d'ONG dirigée par la FEANTSA dont fait partie la Fondation Abbé Pierre. Elle fait suite à la campagne européenne qui visait à encourager les communes à reconnaître les droits des personnes sans-abris composées majoritairement de personnes exilées. Cette charte reprend les droits fondamentaux inscrits dans les traités européens et internationaux relatifs aux droits humains classiques tels que décrits ci-dessous de droits civils et politiques mais aussi des droits économiques et sociaux. Elle va plus loin en considérant un droit à la démocratie participative en ouvrant la possibilité de prendre part à la vie publique locale. Le contenu de cette charte procède d'une élaboration collaborative d'associations partenaires, d'élus·e·s et de

¹³³⁴ Plusieurs avis et déclarations sont rendues afin de contrôler le respect des engagements internationaux pris par l'État et la mise en œuvre des droits fondamentaux : CNCDH, Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif », JORF n° 0105 du 6 mai 2018 texte n° 28 ; Déclaration « alerte sur le traitement des personnes migrantes » 2017 JORF n° 0061 du 12 mars 2017 texte n° 34 ; Déclaration sur le démantèlement du bidonville de Calais et ses suites : le cas des mineurs, 2016.

¹³³⁵ DEFENSEUR DES DROITS, Rapports « Les droits fondamentaux des étrangers en France », 9 mai 2016 ; « Les mineurs non-accompagnés au regard du droit », 2022.

¹³³⁶ Convention relative aux droits de l'enfant, 1989.

plusieurs collectivités. Pour la charte de lutte contre le sans-abrisme, la fondation Abbé Pierre est une actrice clé qui a contribué à identifier et choisir les domaines d'interventions principaux.



DÉCLARATION DES DROITS DES PERSONNES SANS ABRI

ARTICLE 1

LE DROIT AU LOGEMENT

Le premier droit de toute personne sans abri est de cesser de l'être.
Toute personne sans abri a le droit d'accéder à un logement.
Les services publics et privés permettant l'accès à l'habitat doivent être accessibles à tous.
Toute personne sans abri doit pouvoir être accueillie et accompagnée pour faire valoir ses droits, même dans le cadre de la dématérialisation et de la numérisation des services publics.

ARTICLE 2

LE RESPECT DU DOMICILE

Tout abri, qu'il soit de fortune ou mis à disposition par une institution publique ou privée, à titre gratuit ou avec contrepartie, constitue le domicile des occupants et doit être reconnu et respecté en tant que tel.
Toute personne sans abri a droit à l'intimité et au respect de sa vie privée.

ARTICLE 3

LE RESPECT DE SES BIENS

Nul ne doit subir la destruction ou la rétention de ses biens et de ses effets personnels.
Tout habitat, quelle que soit sa forme, et les biens qu'il comprend, doivent être protégés.

ARTICLE 4

LE RESPECT DES PROCÉDURES

Nul ne peut faire l'objet de menaces ou de contraintes de la part d'un propriétaire ou d'un gestionnaire, des forces de l'ordre ou de toute autre personne afin de lui faire quitter le lieu qu'il occupe, y compris une habitation de fortune, un terrain, un centre d'hébergement ou un logement d'insertion.
Dans le cas contraire, l'auteur de ces faits est passible de sanctions judiciaires.

ARTICLE 5

LE DROIT À LA DOMICILIATION

Toute personne a droit à une élection de domicile.

ARTICLE 6

LA LIBERTÉ DE SE DÉPLACER ET DE S'INSTALLER DANS L'ESPACE PUBLIC

Toute personne sans abri a le droit d'utiliser l'espace public pour aller et venir librement et se reposer sans entrave ni limite de temps.
Cela inclut notamment les bancs publics, les trottoirs, les parcs, les transports, les bâtiments publics.

ARTICLE 7

LE DROIT AUX PRATIQUES DE SURVIE

Toute personne sans abri a droit aux pratiques de survie.
La mendicité ou le glanage ne sauraient être interdits ni contingentés à certains espaces.

ARTICLE 8

LE RESPECT DES BESOINS FONDAMENTAUX

Toute personne sans abri a droit à l'alimentation et à l'hygiène. Elle doit pouvoir accéder aux équipements et aux services sanitaires de base, notamment à l'eau potable, aux douches, aux toilettes et à l'électricité. Le ramassage des ordures ménagères doit être assuré aux abords des habitats de fortune.
Ces services doivent exister en quantité suffisante pour que leur accessibilité ne soit pas un obstacle à l'hygiène et à la santé.

ARTICLE 9

L'ACCÈS AUX SERVICES ET AUX DROITS SOCIAUX

Toute personne sans abri a droit au secours et à la sécurité et doit pouvoir bénéficier des « services d'urgence ». Les secours médicaux et la protection des forces de l'ordre doivent être assurés à tous. Toute personne sans abri doit pouvoir bénéficier, si elle le souhaite, d'une prise en charge inconditionnelle et immédiate dans une structure d'urgence.
Toute personne sans abri a le droit de bénéficier des services publics.
Toute personne sans abri a droit à la protection maladie, à la protection sociale, à la scolarisation.
Toute personne sans abri a droit à l'ouverture d'un compte bancaire.

ARTICLE 10

L'INTERDICTION DE DISCRIMINER

Nul ne peut être discriminé du fait de l'absence de domicile ou de son mode d'habitation.

ARTICLE 11

LE RESPECT DU DROIT DE VOTE

L'organisation des élections doit permettre aux personnes sans abri de s'inscrire sur les listes électorales et d'accéder au vote.

ARTICLE 12

LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Les personnes sans abri ont droit au respect de la confidentialité de leurs données personnelles.
Les services sociaux, les centres d'hébergement, et plus globalement l'ensemble des services publics et privés doivent assurer la protection contre la divulgation des informations personnelles.

ARTICLE 13

LA PARTICIPATION DIRECTE DES PERSONNES

Toute personne sans abri a le droit de participer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques qui la concernent et au fonctionnement des services qu'elle fréquente.

ARTICLE 14

LA LIBERTÉ D'EXPRESSION CULTURELLE ET ARTISTIQUE

Toute personne sans abri a le droit d'accéder et de participer librement à la vie culturelle.

Ces chartes et engagements internationaux sont donc conçus comme des engagements politiques et constituent des feuilles de route nécessaires à la mise en œuvre pratique des dispositifs de solidarité municipaux¹³³⁷. Si cette charte est peu contraignante, elle fait toutefois l'objet d'une délibération en conseil municipal élu au suffrage universel direct. Ces textes transnationaux intègrent ainsi l'ordre juridique interne par le biais d'un acte juridique local. Considéré aussi comme un « acte pré-juridique »¹³³⁸, il est amené à produire certains effets de droit et de fait, mais n'est pas reconnu comme un acte juridique classique.

En pratique, ces chartes sont valorisées à travers des événements publics au sein des espaces de débats et d'échanges évoqués plus haut (réseaux nationaux et internationaux, conférences, réunions inter-élues, etc.). De manière très localisée, les objectifs de ces chartes guident l'action des services publics locaux qui se concrétisent dans des plans d'actions spécifiques : respect et application des droits des personnes, organisation de solutions pour héberger les personnes¹³³⁹.

Quant à la réalisation de ces objectifs, les processus d'évaluation demeurent flous. Il s'agit en premier lieu d'une évaluation directement engagée auprès des électeur·trice·s de la collectivité. D'autres modalités sont néanmoins prévues avec la mise en place d'observatoires par la Fondation Abbé Pierre et la publication de rapports. A ce stade, peu d'éléments permettent d'en donner les contours et le choix des indicateurs. Quoiqu'il en soit, ces engagements participent à crédibiliser leurs actions du point de vue de celles et ceux qui sollicitent leur l'adhésion, mais aussi à rendre visible leur implication et leur rôle dans l'accueil.

¹³³⁷ Voir supra p. 247 de la thèse « L'impulsion et le volontarisme politique de la commune dans l'expérimentation sociale de dispositifs d'accueil locaux de solidarité ».

¹³³⁸ CHABROT C., « La charte européenne des droits de l'homme dans la Ville, un exemple d'acte "pré-juridique" », *RDP*, n° 2, 2007, pp. 355-377.

¹³³⁹ Parmi ces actions, il existe les expérimentations « une école, un toit, des droits », des procédures d'accompagnement pour les personnes sans abri, des lieux d'accueil, des projets temporaires d'hébergement. Voir plus loin : procès-verbal du conseil municipal du 12 octobre 2020.

2- La reconnaissance progressive des villes dans l'ordre mondial, la conséquence d'un bouleversement juridique

L'inclusion de ces nouvelles normes ouvrent donc à de nouvelles perspectives. L'ampleur de l'usage de la « *soft law* » acquiert un certain degré de normativité juridique internationale¹³⁴⁰. Ces normes participent de façon indirecte à la mise en application des droits pour ceux et celles qu'elle vise, en particulier. En dépassant les « strates normatives »¹³⁴¹, la protection des droits humains des personnes exilées grâce à la « *soft law* » permet de constituer comme le met en perspective Mireille Delmas-Marty « les garde-fous de cette complexité qui nous protège du risque d'unification, bureaucratique ou hégémonique »¹³⁴² et de la défaillance de l'État-nation en la matière. Puisque les interventions internationales des villes sont de plus en plus nombreuses, elles contribuent à éprouver les formes et pratiques juridiques locales et internationales. L'examen du point de vue des autorités locales suggère ainsi une nouvelle grille de lecture incontournable sur l'interrelation entre le droit international et le droit interne. Comme c'est le cas dans d'autres domaines, l'essor des autorités locales découle de réajustements géopolitiques questionnant la dévolution des compétences et le démantèlement de l'État providence.

L'ensemble de ces (re)configurations juridiques amène alors à reconcevoir la position des villes. Selon la grille proposée par Yishai Blank, plusieurs indicateurs permettent d'aiguiller sur le degré d'implication de la ville dans l'ordre mondial : si elles sont devenues porteuses de droits, de devoirs et de pouvoirs internationaux ; si elles font de plus en plus l'objet de réglementations au niveau international ; et si enfin elles montrent une tendance à former des réseaux mondiaux¹³⁴³. Ces facteurs contribuent à documenter les évolutions des

¹³⁴⁰ FRUG G. AND BARRON D., « International local government law », *The Urban Lawyer*, vol. 38, n° 1, 2006, pp. 1-62.

¹³⁴¹ LE BRIS C., *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, tome 1, Mare & Martin, 2020, p. 31.

¹³⁴² DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, PUF, 2004, p. 28.

¹³⁴³ BLANK Y., « Localism in the New Global Legal Order », *Harvard International Law Journal*, n° 47, 2006, pp. 266-269.

reconfigurations juridiques des relations entre collectivités territoriales et États qui progressent au fil de la mondialisation¹³⁴⁴.

Villeurbanne comme d'autres collectivités engagées dans l'accueil participent de ce mouvement. En tant que Villes, elles sont aussi des zones urbaines en tensions. Devenues des pôles d'attractivité économique et de mobilités, l'international a aussi ses controverses, de concurrences et d'inégalités. Si les collectivités territoriales sont contraintes par le droit national susceptible de régir leurs relations à l'international, elles progressent aussi comme des actrices internationales indépendantes ayant un impact. Elles ne sont, à cet égard, pas épargnées par la restructuration néolibérale mondiale qui oriente la gouvernance urbaine¹³⁴⁵ et provoque un « processus de redimensionnement par lequel les localités modifient leurs paramètres de leur connectivité mondiale, nationale, régionale »¹³⁴⁶. L'enjeu des migrations s'inscrit ainsi dans ce contexte et amène à penser le droit au prisme de ces configurations spatiales et politiques selon lesquelles une structuration du capitalisme est aussi visible dans les dispositions urbaines à travers le phénomène de mondialisation. Ce dernier pousse en réalité à la mobilité pour le travail, la main d'œuvre, de meilleures conditions de vie, ou encore pour les flux de capitaux¹³⁴⁷. Les villes s'inscrivent de ce fait dans l'organisation de politiques urbaines façonnées par les hiérarchies de pouvoirs et de richesses. Leur contribution dans le droit international peut dès lors être un contre-pouvoir à ces dynamiques par la reconnaissance de leurs contributions.

À cet égard, Simon Curtis a par exemple récemment exposé le fait que l'émergence des « villes globales » est liée au « passage contemporain d'un ordre politique international ancré dans la société des États à un ordre plus diffus de rang mondial, qui repose sur l'interaction d'une variété d'acteurs non étatiques opérant à différentes échelles » dans lequel il est désormais possible d'y inclure les collectivités territoriales comme actrices établies¹³⁴⁸. Par conséquent, l'évolution du rôle des villes et de la politique internationale se réalisent dans des processus parallèles, voire

¹³⁴⁴ BLANK Y., « The city and the world », *Columbia Journal of Transnational Law*, n° 44, 2006. pp. 869-930.

¹³⁴⁵ PINSON G., *La ville néolibérale*, PUF, 2020, 160 p.

¹³⁴⁶ GLICK SCHILLER N. et CAGLAR A., « Towards a comparative theory of locality in migration studies: migrant incorporation and city scale », *Journal of Ethnic. Migrations Studies*, vol. 35, n° 2, 2009, pp. 189.

¹³⁴⁷ *Ibid.*

¹³⁴⁸ CURTIS S., « Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order? », *Millennium*, n° 44, 2016, pp. 455-467.

se renforcent mutuellement. Certains auteurs comme Gerard Frug et David Barron jugent pertinent d'aller jusqu'à une conceptualisation d'un « droit international des collectivités locales » en considérant les villes en tant qu'objets au moyen d'un « ensemble de règles juridiques internationales » émergentes et de nouvelles normes pour les villes¹³⁴⁹.

De surcroît, dans l'hypothèse où les États ne parviennent plus à résoudre les grands défis politiques contemporains comme celui de l'accueil lié aux migrations, et que les autorités locales continuent d'intervenir dans ces cas-là, ce nouvel ordre mondial bouscule et interroge l'ordre juridique. Barbara Oomen se pose par exemple la question de savoir si cela ne met pas en cause la notion conventionnelle selon laquelle le statut juridique des autorités locales en droit international doit être limité à la simple imputabilité de leurs actions à l'État. Elle va plus loin et se demande dans quelle mesure les villes n'ont pas aussi un véritable impact sur l'élaboration de la loi dans le droit international conventionnel et coutumier. L'hypothèse probante est finalement celle d'un état de fait permanent qui s'accommode du droit constitutionnel. Barbara Oomen émet, en outre, l'hypothèse qui est ici aussi partagée, selon laquelle il est possible d'imaginer qu'il existe des circonstances dans lesquelles l'absence d'action de l'État amène à considérer comme une sorte de délégation de pouvoirs implicite¹³⁵⁰. Des pistes semblent dès lors exister pour répondre à l'ensemble de ces hypothèses en estimant plus particulièrement que les collectivités concourent aujourd'hui à garder un cap en contribuant à rendre plus effectifs les droits humains du droit international, non sans difficultés pour tenter de faire face à la désintégration des États dans un monde globalisé.

Comme le préconisait Mireille Delmas-Marty, il s'agit en revanche de conserver face à ce bouleversement normatif, un « pluralisme ordonné »¹³⁵¹ faisant droit à la diversité en cherchant « une voie pour "équilibrer l'esprit d'exclusion qui sépare et celui d'intégration qui réunit" »¹³⁵². Il s'agit de prendre en compte les multiples interactions directes et indirectes qui

¹³⁴⁹ FRUG G. AND BARRON D., *op. cit.*

¹³⁵⁰ OOMEN B. AND BAUMGÄRTEL M., « Frontier cities: the rise of local authorities as an opportunity for international human rights law », *European Journal International Law*, vol. 29, n° 2, 2018, pp. 607-630.

¹³⁵¹ DELMAS-MARTY M., *Le pluralisme ordonné*, coll. Forces imaginantes du droit, Éditions du Seuil, 2006, 303 p.

¹³⁵² LE BRIS C., « L'humanité de Mireille Delmas-Marty, à propos de 'Aux quatre vents du monde' : petit guide de navigation sur l'océan de la mondialisation », *RDLF*, chron. n° 7, 2017.

gravitent d'un ensemble juridique à l'autre. Mireille Delmas-Marty, face aux vents de la mondialisation, considère qu'il est alors nécessaire de « préserver l'humanité dans ses contradictions »¹³⁵³ et tendre vers l'harmonie face à une « dynamique toujours instable »¹³⁵⁴ et évolutive. Si des freins nationaux et constitutionnels perdurent toutefois dans la mise en œuvre appliquée des droits humains par les collectivités pour mettre en œuvre l'accueil, une redéfinition du sujet juridique et du rôle des collectivités dans le cadre du droit international des droits humains s'impose face à la proactivité des collectivités territoriales. Ces obstacles démontrent en réalité la difficulté des États-nations à transférer autant de pouvoirs vers le local. L'entrée des collectivités territoriales sur la scène internationale est pourtant un atout considérable, qui certes bouleverse l'organisation juridique, car elle contribue du point de vue de l'efficacité et de la légitimité à la promotion et mise en œuvre des droits humains à l'échelle locale. La question des compétences est au demeurant centrale et emporte avec elle une série de questions sur la subordination au droit et le maintien d'une certaine centralité étatique. En tout état de cause, le pluralisme juridique reviendrait donc à prendre en compte l'ensemble des normes produites par les collectivités qui régissent l'accueil à l'intersection de différents régimes juridiques et qui contribuent indirectement à la protection des droits humains.

Conclusion de la section 2

L'internationalisation des villes met donc à jour à travers le développement de ces réseaux et outils normatifs, une configuration interurbaine qui répond à des stratégies politiques déterminées (encourager l'attractivité économique, revendiquer sa légitimité politique dans de nombreux domaines internationaux). Elle contribue également à redéfinir les limites des compétences juridiques locales lorsque les villes volontaires comme Villeurbanne cherchent des solutions en relevant notamment le défi de l'accueil. Par la production d'outils discursifs et normatifs reposant sur les droits humains, la collectivité permet de s'insérer sur la scène internationale en visibilisant sa capacité à agir et du même coup sa compétence de l'accueil.

¹³⁵³ DELMAS-MARTY M., *Aux quatre vents du monde*, Éditions du Seuil, 2016, p. 82.

¹³⁵⁴ *Ibid.*, p. 81.

Ces normes ne sont pas sans effets juridiques puisqu'elles contribuent aussi à structurer plus loin l'action publique locale autour de dispositifs de solidarité.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La reconnaissance externe de la compétence locale d'accueil de la collectivité territoriale se manifeste par deux vecteurs principaux : l'un tient aux réseaux de Villes au sein desquels la collectivité engagée pour l'accueil renforce ses liens avec les autres et son plaidoyer politique, l'autre procède de la mobilisation du droit international à travers les outils et actions qu'elle met en place. Tous deux participent à gagner en visibilité et en légitimité.

D'une part, les réseaux de Villes sont un levier pour renforcer le rapport de force politique autour d'intérêts et de valeurs communes relatifs à l'accueil, parce qu'elles se mobilisent pour les défendre et les diffuser. Il s'agit en outre d'un moyen de consolider leur compétence et lui donner une assise pour assurer leur légitimité à agir en passant par l'international.

D'autre part, la commune s'appuie sur le droit international des droits humains en entretenant des relations avec d'autres collectivités et instances investies entre le global et le local qui font sens pour elles à plusieurs titres : l'accueil des personnes exilées transcendent les strates normatives et nécessitent le recours au droit international pour consolider sa compétence et protéger les droits des personnes d'une part, et par ailleurs, les collectivités sont impactées par le processus de mondialisation qui les amène à s'inscrire dans la gouvernance des migrations pour revendiquer leur place et leurs idées. Cela passe notamment par la production de normes et pratiques qu'elles discutent dans des espaces transnationaux et qu'elles traduisent dans des chartes et autres déclarations structurant leurs actions.

CONCLUSION DE LA PARTIE II

La compétence locale de l'accueil s'inscrit dans un processus dynamique au cours duquel la commune trouve différentes formes de légitimation pour conforter ses actions et lui donner une assise juridique. Cette reconnaissance de la compétence locale se manifeste donc de deux façons : matériellement par l'élaboration de nouvelles procédures et nouveaux moyens consolidant l'action publique locale, symboliquement par la légitimation de cette action dans un schéma multiscalair.

Aborder la reconnaissance interne de la compétence d'accueil revient par conséquent à considérer la transformation manifeste de l'organisation communale du point de vue interne en interactions avec l'ensemble des acteur·rice·s du territoire qui concourt à l'accueil. En effet, l'enjeu de l'accueil nécessite, par les défis qu'il porte, une acculturation à l'intérieur des services publics locaux avec une prise en compte continue des nécessités extérieures. La transversalité de l'accueil oblige en effet à paramétrer la manière d'appréhender l'action publique locale en la désectorisant pour tenter de répondre au plus près des besoins. Face à la complexité et à la multiplication des acteur·rice·s investi·e·s sur la question, de nouvelles modalités d'agir sont mises en place. Elles répondent notamment à l'objectif controversé de la participation. Si le cadre démocratique demeure discutable, il permet néanmoins d'ouvrir un « forum hybride »¹³⁵⁵ au sein duquel les savoirs sont partagés afin d'explorer la définition, les champs et les délimitations d'une compétence au niveau local. Cela participe à légitimer l'émergence de cette compétence mais aussi à la consolider dans ses fondements aux prises des réalités locales. La collectivité démontre en outre une véritable capacité de créativité et d'impulsion en s'engageant dans la création et la pérennisation de nouveaux dispositifs de solidarité. Empreinte du socialisme municipal, cette émancipation reste toutefois limitée aux

¹³⁵⁵ CALLON M., LASCOUMES P., et BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain - Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001, 368 p.

conditions et modes opérationnels des contraintes juridiques imposées par l'État. Dans ces conditions, la gouvernance sociale et partenariale est dès lors envisagée par la collectivité comme une voie palliative pour trouver les moyens de concrétiser les projets et conforter sa compétence. L'urbanisme transitoire et les tiers lieux tels qu'un bain-douche, un lieu d'accueil de jour dédié à l'alimentation, des hébergements modulaires apparaissent comme le fruit de ce potentiel communal de créativité contenu dans ces nouvelles dispositions partenariales afin de répondre aux besoins d'accueil.

Appréhender par ailleurs la reconnaissance externe de la compétence nécessite de s'intéresser aux leviers des réseaux de villes et à la potentialité du droit international des droits humains comme des vecteurs de la légitimité à agir de la commune. Ces vecteurs viennent en appui d'une stratégie politique qui vise à dépasser l'État. Ce faisant, les collectivités cherchent à imposer un autre cadre cognitif leur permettant de faire pression sur l'État afin que celui-ci reconnaisse l'intérêt d'une compétence au niveau local.

Les réseaux de villes permettent de créer un rapport de force face à l'État et de contribuer à consolider la compétence. Ils conduisent en outre à un renforcement de leur légitimité par la reconnaissance mutuelle et la communauté d'intérêts et d'idées partagés entre collectivités territoriales dans le but d'infléchir un autre paradigme de l'accueil et de faire reconnaître leur rôle. La mobilisation du droit international permet, de surcroît, d'asseoir la légitimité de la commune à l'international et de crédibiliser son action en élaborant des outils normatifs qui infusent et influencent l'ordre juridique dans le sens de l'accueil et de la protection des droits humains. Les déclarations et chartes transnationales participent de ce mouvement. L'ensemble de cet activisme transnational permet à la collectivité d'être à la fois reconnue comme une actrice clé dans la gouvernance des migrations et de s'affirmer comme une passerelle vers l'application concrète de l'accueil et des droits humains.

CONCLUSION GENERALE

Cette analyse juridique a permis d'examiner de façon processuelle la construction et la structuration d'une compétence locale aux frontières du droit des collectivités territoriales. Elle a été rendue possible par l'observation du droit en contexte à travers l'ensemble des mécanismes et stratégies d'acteurs et actrices qui interviennent à la réalisation de l'action publique locale en faveur de l'accueil des personnes exilées. Il apparaît que l'accueil mené par l'État ne répond pas aux besoins des populations exilées. Dans cette perspective, la mobilisation de l'échelle locale fait sens à plusieurs titres : elle amène à renverser le paradigme de l'État et à partir des réalités des besoins d'accueil tels qu'ils se manifestent, au plus près des personnes. De plus, face aux déficiences du droit organisées par l'État, la collectivité d'elle-même s'empare de l'accueil et cherche à élaborer des réponses pour pallier les insuffisances. La réalité des changements pour les collectivités territoriales, connaissant des conséquences de la mondialisation et des migrations, est inéluctable et les amène à explorer de nouvelles voies et à faire preuve de capacités d'imagination en mobilisant de nouvelles ressources y compris juridiques pour développer une compétence locale.

Si la structure d'une compétence locale est classiquement insérée dans un cadre juridique marqué par la verticalité du droit de la décentralisation (tutelle, hiérarchie des normes, contrôle de légalité), l'habilitation à agir ne suffit plus à identifier une compétence locale. Par leur engagement et leur mobilisation à travers un ensemble de dynamiques locales, les collectivités dépassent leur rôle administratif de gestionnaire qui leur est conféré par des compétences classiquement transférées. Elles s'accommodent de ce cadre juridique pour fonder leurs actions. Ce mouvement est rendu possible par la souplesse qui caractérise les concepts de la décentralisation tels que la subsidiarité ou la libre administration. Dans ce jeu local, la commune trouve un levier incontournable en s'appuyant sur la clause générale de compétence. Cette dernière permet ainsi de libérer les potentialités de créativité pour répondre aux besoins. Au-delà de ce support nécessaire à la compétence, c'est la commune comme structure locale qui décide volontairement de s'auto-saisir d'une compétence et, qui, par le biais de son expérience, « travaille le matériau juridique »¹³⁵⁶. Cet auto-saisissement est le fruit de choix politiques qui font suite à deux types de sollicitations : elles tiennent à un ensemble de revendications sociales

¹³⁵⁶ CAILLOSSE J., *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation, sur la question du territoire en droit public français*, Droit et société, 2009, p. 164.

pour la défense des droits des personnes exilées mais aussi à un désengagement ou à une transformation des modalités d'intervention de l'État. La compétence locale doit alors composer avec un certain nombre de tensions inhérentes au territoire : ce sont d'abord les usages et les appréhensions qui diffèrent, mais aussi les réalités pratiques et le poids des contraintes politiques et financières. Ces tensions peuvent freiner les ambitions politiques de l'accueil dans la poursuite des actions cohérentes qui dépassent l'urgence.

L'accueil des personnes exilées à Villeurbanne a permis de mettre en perspective le processus empirique de la qualification juridique d'une compétence de l'accueil. L'approfondissement des connaissances et des savoirs ainsi que l'expérience acquise par les collectivités participent d'un cumul et d'une coexistence d'actions rassemblées dans un tout cohérent établissant la compétence communale.

Plusieurs critères permettent alors de qualifier cette compétence de l'accueil. Ils permettent en outre de préciser, par la mobilisation de données empiriques, ce que recouvre la notion de compétence alors qu'elle est difficile à saisir selon la doctrine, qui juge ses contours législatifs flous et incertains¹³⁵⁷.

En ce sens, appréhender la notion de compétence suppose que l'administration en délimite les contours en donnant une matérialité concrète à l'action publique locale. Le fait marquant réside dans la mise en brèche du monopole étatique dans la compétence normative et l'intervention potentielle de différent·e·s acteurs et actrices à la fois institutionnel·le·s et non institutionnel·le·s dans la détermination et la délimitation de cette compétence. Un autre élément d'identification réside dans la mise en administration de l'accueil des personnes exilées comme un nouvel enjeu thématique contemporain. Les modalités pratiques permettant la sécurisation juridique des outils servant à l'action publique locale en faveur de cet enjeu doivent donc être identifiées, parfois imaginées, avant d'être pérennisées. L'élaboration de la compétence repose enfin sur la décision politique de la collectivité de se saisir de cet enjeu et de le diffuser dans l'ensemble de son administration. Cette diffusion concerne aussi bien

¹³⁵⁷ BRISSON J.-F., « Les compétences des collectivités territoriales », *RFDA*, n°2, 2022, p. 291.

l'acculturation de cet enjeu par les services de la collectivité que le portage politique par un ou plusieurs représentants à travers une délégation. Cette notion va donc au-delà d'une compétence supplétive telle qu'elle a pu être appréhendée dans la jurisprudence¹³⁵⁸, en ce qu'elle n'est pas provisoire et qu'elle dévoie les compétences de principe de l'État en proposant d'autres alternatives.

Si la notion de compétence est discutée dans des dynamiques qui sont aujourd'hui portées vers la coopération, elle n'est pas seulement un artifice du droit, elle repose sur un enjeu de reconnaissance de ce qui se fait au niveau local. Cela passe aussi par différents niveaux de gouvernement et notamment l'investissement des espaces intermédiaires entre le global et le local. À ce titre, la mobilisation du droit international permet de s'inscrire dans une gouvernance globale, de conquérir, capitaliser le droit global et de peser face à l'État.

Il s'agit, en outre, de reconnaître la fonction subsidiaire de la collectivité en prenant en compte les facteurs locaux qui influent sur l'action, plus particulièrement les besoins des personnes. L'enjeu de cette reconnaissance permet de débloquent les moyens à l'aune d'une délimitation des fonctions afin de conforter la capacité d'agir de la collectivité. Ce glissement des fonctions remet dès lors en cause le rôle central de l'État¹³⁵⁹. Il implique alors de repenser l'idée que l'État serait le seul à même d'attribuer les compétences et d'avoir la légitimité à agir et à décider. Ainsi, il amène à considérer le pluralisme institutionnel dont découlent plusieurs compétences normatives¹³⁶⁰. Si des recompositions de l'État existent, elles sont aussi poussées par les capacités agissantes du bas qui cherchent à mettre en œuvre des collaborations, non sans ambivalence par rapport au contexte qui les contraint à composer avec le manque de ressources financières. L'achèvement de la décentralisation repose alors sur la nécessité de déplacer le curseur et d'effectuer ce retournement du droit « par le bas » et « pour le bas », reconnaître la potentialité des territoires, au-delà des quelques réformes telles que celles de

¹³⁵⁸ CE, 8 novembre 2017, n° 406256. Voir pour approfondir : PASTOR J-M., « Mineurs isolés : la compétence supplétive de l'État au nom de la dignité humaine », *AJDA*, n°39, p. 2224

¹³⁵⁹ BARBATI C., « La mobilité des compétences », *RFAP*, 2007, pp. 121-122.

¹³⁶⁰ Voir notamment : ROUSSEAU D., « Conceptualiser la compétence normative des citoyens », *Archives Philosophiques du Droit*, n° 62, 2020, pp. 427-438.

l'expérimentation¹³⁶¹ ou de la différenciation¹³⁶², qui sont limitées à encadrer et contrôler le pouvoir d'initiative. Alors que ces réformes sont pensées depuis l'État, les collectivités s'octroient déjà le droit à la différenciation et à l'imagination pour tenter de répondre à l'ensemble des nouveaux enjeux qui se posent désormais à elles dans un monde globalisé.

En dépit de ces réalités, le législateur fait preuve de prudence dans ce processus potentiel de reconnaissance de la compétence locale d'accueil. D'un côté, en effet, la compétence ne saurait se détacher d'un cadre cognitif particulier des politiques publiques. Or, l'accueil des personnes exilées reste associé aux enjeux politiques de la gestion des migrations et met en jeu des questions relatives à la souveraineté nationale. De l'autre, la reconnaissance formelle en droit d'une compétence n'est permise que par la volonté nationale incarnée par le législateur.

¹³⁶¹ Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

¹³⁶² FERREIRA N., « La différenciation des compétences : réelle innovation ou mystification ? », *AJCT*, 2022, p 240.

ANNEXES

Annexe 1 : Grille d'entretien 429

Annexe 2 : Liste des entretiens 435

Annexe 3 : Synthèse des observations participantes 443

Annexe 4 : Lettre de mission 445

ANNEXE 1 :

GRILLE D'ENTRETIEN

L'accueil des personnes exilées par la commune

Courte présentation du projet de recherche :

Étudier ce que l'accueil des exilé·e·s provoque au niveau local

Par le prisme de l'accueil des exilé·e·s, les collectivités territoriales sont amenées à faire évoluer leurs pratiques, générant parfois de nouveaux procédés. Dans un contexte où les acteurs locaux sont de plus en plus impliqués dans les politiques à destination des exilé·e·s, nous souhaitons étudier les dynamiques du droit de l'action publique qui sont à l'œuvre, en observant notamment les nouvelles interactions entre les différents acteurs.

Cette étude permettra alors d'interroger les mutations de l'action publique locale dans le cadre du droit de la décentralisation.

Rubriques générales :

1. Identification du répondant
2. La genèse de l'action publique locale en faveur de l'accueil des exilé.e.s
3. Les fondements juridiques de l'action
4. Action de long terme et crise de l'asile
5. Conséquences sur l'organisation interne de la collectivité
6. Les relations entre les acteurs
7. Stratégie de communication
8. L'internationalisation du territoire

Détail du questionnaire :

1. Identification du répondant

- Votre collectivité

- Êtes-vous élu-e de la collectivité?
 - Oui – Non
 - Si oui : Quelle délégation portez-vous?
 - A quel courant politique appartenez-vous?
 - Dans quel cadre avez-vous rencontré la problématique de l'accueil des migrants?

- Etes-vous agent de la collectivité?
 - Oui – Non
 - Si oui : dans quel service exercez-vous?
 - Quelle est votre mission au sein de ce service?
 - Dans quel cadre avez-vous rencontré la problématique de l'accueil des migrants?

- Coordonnées du contact :

Remarque : Identification des positionnements : urbain/rural/regroupement de communes/ niveau de la CT ; positionnement géographique ; spécificités du territoire (littoral, montagne) ; positionnement politique et idéologique ; tradition d'accueil ou non

2. La genèse de l'action publique locale en faveur de l'accueil des exilé.e.s

- De quelle façon avez-vous vu émerger l'action?

- Quels ont été selon vous les facteurs déterminants qui ont poussé la collectivité à mener cette action?

- Est-ce que certaines actions sont allées à l'encontre de cet accueil ?

- Oui/Non
- Si oui lesquelles?
- Quelles ont été selon vous les éléments déterminants de cette posture ?

3. Les fondements juridiques de l'action

- Sur quels fondements juridiques la collectivité a-t-elle agi? Sur la base d'une compétence en particulier? Si oui, laquelle?
- Quels sont les acteurs qui ont porté la réflexion?
 - Des élu-e-s?
 - Des technicien-nes ?
 - Les deux?
 - Des acteurs de la société civile
- La collectivité a-t-elle clairement affiché un fondement en particulier?
 - Si oui, dans quelles temporalités ?
- Considérez-vous que la question du fondement juridique doit être posée dans le cadre de cette action ?

4. Action de long terme et crise de l'asile

- Des actions à destination des personnes exilées avaient-elles déjà été mises en œuvre dans votre collectivité avant 2015?
 - Oui/non
 - Si oui, lesquelles?
- Diriez-vous que la crise dite migratoire de 2015 a eu un impact sur les actions menées par votre collectivité?
 - Oui/non
 - Si oui, pouvez-vous qualifier cet impact?
- Depuis 2015, diriez-vous que des actions ont été menées dans votre collectivité dans l'urgence?
 - Oui/non
 - Si oui, identifiez-vous un moment ou un événement déclencheur de cette action dictée par l'urgence au sein votre collectivité?
 - Si oui, pourquoi qualifiez-vous cette action "d'action dans l'urgence"?

- Depuis 2015, diriez-vous que des actions ont été menées dans votre collectivité dans une dynamique de long terme?
 - Oui/non
 - Si oui, identifiez-vous un moment particulier à partir duquel cette politique de long terme a été initiée ou à partir duquel l'action mise en œuvre a basculé de l'urgence vers le long terme?

5. Conséquences sur l'organisation interne de la collectivité

- Selon-vous, quels services de votre collectivité ont été le plus impactés par les actions menées en faveur des personnes exilées?

- Selon-vous, un service porte-t-il particulièrement cette action au sein de votre collectivité?
 - Oui/non
 - Si oui, quel service et comment ce portage se manifeste-t-il selon vous?

- Un agent exerce-t-il spécifiquement les missions relatives à l'accueil des personnes exilées?
 - Oui/non
 - Si oui, est-ce une personne déjà en poste ou une personne employée spécifiquement sur ces missions?
 - Si oui, depuis quand?
 - Si spécifiquement, sur quel support de poste?

- Si plusieurs services ont été impactés, des échanges entre ces services ont-ils été organisés?
 - Oui/non
 - Si oui, quelle forme ces échanges ont-ils pris?
 - Si non, que pensez-vous de l'absence d'échanges entre les services?

- Si plusieurs services ont été impactés, avez-vous identifié des tensions entre ces services ?
 - Oui/non
 - Si oui, de quel type?

6. Les relations entre les acteurs

- Pouvez-vous lister les acteurs ou types d'acteurs intervenant selon vous relativement à l'accueil des personnes exilées dans votre collectivité ?
- Avez-vous identifié des facteurs entravant les relations entre les différents acteurs?
- Avez-vous identifié des facteurs facilitants ?
- Avez-vous mis en place des outils et espaces de rencontre entre les différents acteurs sur le territoire en lien avec l'accueil des personnes migrantes? Si oui de quel type? (Collaboratif? Participatif?)
- Quel type de relations entretenez-vous avec les services de l'Etat?
- Quel type de relations entretenez-vous avec les associations ?
- Les personnes exilées sont-elles associées aux projets menées par la collectivité ?
 - Si oui, à quel moment de la mise en œuvre du projet ?
 - Si oui, comment ?
 - Si non, pensez-vous qu'il serait souhaitable de trouver un moyen de les y associer ?
- Quel rôle donneriez-vous aujourd'hui à la collectivité dans le cadre des rapports de pouvoirs entre les acteurs nationaux et supranationaux ?
- Selon vous, Quels sont les principaux enjeux politiques sur une telle question à l'échelon local?
- Une prise de position a-t-elle été adoptée par la collectivité sur les politiques migratoires actuelles ?
 - Si oui, a-t-elle fait l'objet d'une campagne de communication ?
- Pensez-vous qu'une prise de position politique de la collectivité est nécessaire/inutile... ?

7. Stratégie de communication

- Les différents services connaissent-ils les actions menées relativement aux personnes exilées par les autres services?
 - Oui/non
 - Si oui, de quelle manière l'information est-elle diffusée?
 - Si non, pourquoi?
- Le grand public est-il informé des actions menées par la collectivité?
 - Oui/non
 - Si oui, de quelle manière l'information est-elle diffusée?
 - Si non, pourquoi?

8. L'internationalisation du territoire

- Votre collectivité s'inscrit-elle dans une tradition d'accueil des personnes exilées?
- Quelles sont les principales communautés présentes sur votre territoire?
- Des dispositifs d'inclusion citoyenne des personnes exilées ont-ils été mis en place?
- Partagez-vous votre expérience avec d'autres collectivités françaises?
- Partagez-vous votre expérience avec d'autres collectivités étrangères?

ANNEXE 2 :
LISTE DES ENTRETIENS

Élu·e·s municipaux·ales	Dates
Adjointe au maire chargée de l'emploi, l'insertion, la santé, l'économie sociale et solidaire, la lutte contre les discriminations, à la santé. (2014-2020)	Juin 2017 Février 2018
Adjointe au maire chargée des solidarités, politique de la ville et handicap (2014-2020)	Juin 2017 Juin 2020
Adjoint au maire chargé de la jeunesse et de la vie étudiante (2014-2020)	Juin 2017
Adjoint au maire chargé de l'éducation et des universités (2014-2020)	Juin 2017 Février 2021
Adjoint au maire chargé du développement urbain, du logement et de l'habitat Et conseiller métropolitain (2014-2020)	Juillet 2017
Adjointe au maire chargée de la vie associative (2014-2020)	Juillet 2017
Adjoint au maire chargé de la sécurité, la prévention, de la voirie, des déplacements (2014-2020)	Octobre 2017
Adjointe au maire chargé des finances (2014-2020)	Octobre 2017
Maire de Villeurbanne (2020-aujourd'hui)	Juin 2020
Adjointe au maire en charge de la Ville inclusive, lutte contre les discriminations et santé (2020-aujourd'hui)	Septembre 2020
Conseiller municipal à l'hébergement d'urgence, logement d'abord, et hébergement des personnes âgées, et membre du CA de l'ANVITA (2020-aujourd'hui)	Septembre 2020
Adjoint au maire en charge des innovations et développement social, biens communs et solidarité. (2020-aujourd'hui)	Septembre 2020
Maire de Villeurbanne (2014-2020)	Mars 2021

Agent·e·s communaux·ales	
Directrice de la politique de la Ville	Juin 2017
Directeur général adjoint à la culture	Juin 2017
Directeur du Rize	Juin 2017
Chargée de mission de la lutte contre les discriminations	Juin 2017
Directrice de la vie associative et des centres sociaux	Juillet 2017
Responsable du développement social au sein du CCAS	Novembre 2017 Octobre 2020
Directeur général adjoint vie et animation sociale	Novembre 2017 Octobre 2021
Responsable de service CCAS	Novembre 2017 Février 2021
Directrice de la solidarité et du CCAS	Novembre 2017

	Février 2021
Directrice Sport et Jeunesse	Novembre 2017
Directrice de la santé publique	Janvier 2018
Responsable du service habitat	Janvier 2018
Responsable d'une maison de services publics	Juin 2018
Directeur de l'éducation	Décembre 2018
Responsable de la mission « Accueillir à Villeurbanne	Avril 2020
Directeur général des services	Octobre 2020
Directrice de la sécurité	Décembre 2020
Responsable de la médiathèque	Décembre 2020
Chargée de mission lutte contre le sans-abrisme	Janvier 2021
Chef de projet tiers lieu alimentaire	Octobre 2021

Métropole de Lyon	
Chargée de mission en charge des publics précaires	Juin 2018
Responsable du service social des maisons des métropoles à Villeurbanne	Octobre 2021
Représentant·e·s de l'État	
Directrice de l'ancienne DDCS, et directrice de l'hébergement	Octobre 2021
Directeur régional de l'OFII	Novembre 2021
Associations et citoyen·ne·s	
Directeurs d'ARALIS	Juin 2017
Directeur ADOMA	Juin 2017
Association culturelle de la Casa de Marcia	Juin 2017
Association sénégalaise, Solidarité pour exister	Juin 2017
Directeur et Président de Forum Réfugiés	Juin 2017

Association sportive algérienne villeurbannaise	Juillet 2017
Membres du collectif jamais sans toit	Juillet 2017 Avril 2020
Directrice du CCO	Juillet 2017
Centre de musiques traditionnelles Auvergne	Juillet 2017
Cheffe de service Forum Réfugiés	Septembre 2017
Association SINGA	Décembre 2017
Membres de l'Ouvre-Porte	Janvier 2018
Directeur·rice·s de centres sociaux	Février 2018
Membres du comité Feyssine	Mai 2018
Membre de l'AVL	Mai 2018
Directeur des relations internationales, Ville de Grenoble	Mai 2018
Directeur du CCAS, Grenoble	Mai 2018

Élue adjointe en charge des solidarités, et conseillère euro métropolitaine, Strasbourg.	Mai 2018
Soutiens et habitant·e·s du squat Mandela Coordination Urgence Migrant	Juin 2018
Directrice du Centre Essor Forum Réfugiés	Juin 2018
Président du Réseau Traces	Octobre 2018
Association ERIS, École solidaire pour l'apprentissage du français	Octobre 2018
ANVITA	2019 – 2021 (à plusieurs reprises)
Directrice du Phare (bain-douche), association le MAS	Mars 2020
Soutiens et habitant·e·s du squat Amphi Z	Mai 2020
Membres du collectif du lieu de répit	Novembre 2020
Membres du Jury citoyen	Entre décembre 2018 et avril 2019
Autres collectivités territoriales	

Chargée de mission pôle coopération décentralisée Strasbourg	Mars 2017
Cheffe de projet, réfugiés et migrants, Ville de Paris.	Juin 2017
Chargée de mission Égalité Nantes Et Élué adjointe en charge de l'Égalité	Octobre 2018
Directrice de la solidarité et du CCAS Strasbourg	Octobre 2018
Chargée de mission Accueil et migrations, Strasbourg	Mars 2020

ANNEXE 3 :

SYNTHESE DES OBSERVATIONS PARTICIPANTES

Objet de des observations	Période	Détails
Comités de pilotage de la mission Avec le responsable de la mission, le maire et son cabinet, le directeur général des services, la directrice de la communication, le directeur adjoint à la culture.	Juin 2017 – Avril 2019 Sept 2018	Discussions autour de la mission, débats d'idées, arbitrages et validations, organisation concrète. Repérage des acteurs et actrices, analyse des discours et de la pratique
Comités techniques Avec les services du CCAS, de la politique de la Ville, du développement économique, de l'éducation et le cabinet du maire.	Entre septembre 2017 et avril 2019	Discussions autour de la mission, débats d'idées et retours d'expérience sur leur quotidien, échanges autour de la méthodologie relative au jury citoyen et accompagnement dans le diagnostic territorial. Analyse des discours et des pratiques.
Comité de suivi et d'évaluation des bains-douches Avec l'adjointe en chargé des solidarités, le DGA vie et animation sociale, la directrice adjointe de la solidarité et du CCAS, infirmières scolaires, Association Notre Dame Sans-Abris, citoyen·ne·s.	Février 2020	
<u>Réunions de travail</u> avec le cabinet du maire et le responsable de la mission	Entre juin 2017 et décembre 2019.	Co-organisation et coordination de la mission, échanges d'idées. Analyse des discours et des pratiques.
Conseils de municipalité avec les adjoint·e·s	À trois reprises entre 2018 et 2019	Présentation de la mission, retours sur la réceptivité de cette mission, retours d'expérience, débat d'idées. Analyse des discours et de l'organisation politique.
Réunions des directeur·rice·s de services	À plusieurs reprises entre 2018 et 2020	Retours sur la mission et échanges des pratiques. Analyse des discours et des pratiques.
Réunions publiques avec les acteurs et actrices associatif·ve·s	Octobre 2017	Échanges et retours d'expérience ; réceptivité de la mission ; Repérage des acteurs et actrices, analyse des discours et des interactions.
<u>Visites de terrain</u> et rencontres avec les acteurs et actrices citoyen·ne·s en milieu squat, bidonvilles ou dans les centres sociaux. Foyers et dispositifs d'accueil.	Juin 2017- mars 2021	Échanges et retours d'expérience ; réceptivité de la mission. Analyses des discours, des pratiques, des interactions et liens entretenus avec l'institution.
Réunions avec l'association en charge de l'animation du jury citoyen	Septembre 2017- septembre 2019	Coordination, animation et participation aux réunions régulières de préparation au jury citoyen. Analyse des échanges et pratiques.
Interventions publiques	Octobre 2019	

À la préfecture du Rhône pour la semaine de l'intégration.		Présentation de l'expérience villeurbannaise autour de la mission. Analyse du discours du préfet sur l'« intégration », de la Directrice DGEF, du Préfet et délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés, et les expériences autour ; l'ancienne DIRECCTE analyses de l'évènement en lui-même et des interactions.
Colloques des villes accueillantes à Paris PUCA (x2)	Mai 2018 et mai 2019	Participation aux tables rondes, échanges entre villes. Analyse du sens de cet évènement, des pratiques et du discours des représentant·e·s des collectivités.
Les rencontres d'Alliance Migrations	Octobre 2019	Participations et animations des ateliers. Analyse de l'évènement, des interactions, des échanges, des prises de positions, et des discours.
<u>Formation CNFPT Rencontres territoriales de la solidarité</u> « l'accueil des migrants : le rôle des collectivités en matière d'inclusion sociale »	Octobre 2017.	Observation participante. Analyse des discours et des interactions, des représentant·e·s des collectivités.
Table ronde et ateliers syndicats des travailleur·se·s sociaux·ales « Protection des familles à la rue – Comprendre pour agir »	Juin 2018	Analyse des discours des travailleur·se·s sociaux·ales, Représentante de l'État en charge de la cohésion sociale, Conseiller métropolitain.
Les webinaires de l'ANVITA	2020 - 2021	Participations aux webinaires thématiques (participation des personnes exilées, accès aux droits, accueil inconditionnel, etc.) Analyse des échanges et pratiques.

ANNEXE 4 :

LETTRE DE MISSION

le maire de villeurbanne

JEAN-PAUL BRET

ville de villeurbanne

Monsieur Cédric VAN STYVENDAEL
Directeur
Est Métropole Habitat
53 avenue Paul Kruger
69100 Villeurbanne

Le 31 mars 2017

Cher monsieur Van Styvendael,

hôtel de ville
place lazare goujon
bp 65051
métro gratte-ciel
69601 villeurbanne cedex
téléphone 04 78 03 67 67
télécopie 04 78 84 28 41
www.villeurbanne.fr

Villeurbanne est une ville qui, depuis la fin du XIX^e siècle s'est développée avec l'arrivée successive de populations. Venues de régions limitrophes ou du monde entier, motivées par des raisons économiques ou par la volonté de fuir la guerre et les persécutions, elles sont progressivement devenues d'ici. Villeurbanne a ainsi développé une tradition d'accueil et une capacité à vivre ensemble, souvent citées en référence. Il s'agit d'une richesse qui se traduit par un capital social, culturel, intellectuel, économique et humain qui amène Villeurbanne à répondre avec enthousiasme, intelligence et réalisme aux défis d'aujourd'hui.

Le monde connaît actuellement des mouvements migratoires sans précédent depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Comment accueillir ? La question se pose à tous les Etats. En France, Villeurbanne a été parmi les premières villes à recevoir des migrants lors du démantèlement de la « jungle » de Calais. Cette position affirmée n'a pas été le fait de tous les élus locaux. Certains ont choisi de refuser cet accueil et d'agiter les peurs.

Dans ce contexte où s'énoncent des points de vue contradictoires, au regard de la grande tradition d'accueil de Villeurbanne et pour lui donner un nouveau souffle, il m'a semblé opportun d'engager une mission que vous avez bien voulu accepter et qui devra répondre à trois questions :

- 1- Sur quoi se fonde la tradition d'accueil de Villeurbanne ? Sur son passé industriel et ouvrier ? Sur l'engagement des différentes équipes municipales ? Sur le tissu associatif et syndical ? Sur un esprit de solidarité et de tolérance qui s'est construit au fil du temps, dans le respect des origines et des pratiques ? S'appuie-t-elle sur des faits transmis de bouche à oreille ou des marques dans la ville (comme la rue des Bienvenus) ?

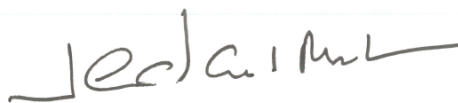
2- Cette tradition d'accueil a-t-elle une réalité aujourd'hui ? Comment s'exprime-t-elle ? Par qui et dans quelles circonstances ? En quoi le maire et l'équipe municipale contribuent-ils à la faire vivre ?

3- Quelles formes pourraient prendre cet accueil à l'avenir ? Par quels dispositifs ? Au cours de quels événements ? Et dans quels espaces de la vie quotidienne ?

Cette mission doit se nourrir des initiatives conduites sur le territoire. De nombreuses structures – municipales, associatives ou indépendantes – ont un point de vue, défendent une ambition, se positionnent sur ce sujet. Il est important de les associer. Comme il est essentiel d'associer les citoyens et de solliciter leur avis et leur expertise.

Vous me rendrez compte directement de l'avancée de vos travaux. Je reste, pour ma part, à votre disposition pour échanger autant que nécessaire tout au long de votre mission.

Dans cette attente, je vous prie de recevoir, cher monsieur Van Styvendael, mes salutations les meilleures.



Jean-Paul Bret

BIBLIOGRAPHIE

I/ OUVRAGES, CHAPITRES D'OUVRAGE

ABIKER D., Les consultants dans les collectivités territoriales, LGDJ, 1996, 128 p.

AGIER M., Anthropologie de la ville, PUF, 2015, 248 p.

AKOKA K., L'asile et l'exil, une histoire de la distinction réfugiés/migrants, La Découverte, 2020, 347 p.

AMILHAT-SZARY A.-L., Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ?, PUF, 2015, 162 p.

ARENDT H. (trad. de l'angl. Par LEIRIS M.), Les origines du totalitarisme, Vol. 2 L'impérialisme, Paris, Fayard, 1982 (New York, Harcourt/Brace, 1951), 348 p.

AUBY J.-B. et FAURE B. (Dir.), Les collectivités locales et le droit. Les mutations actuelles, Paris, Dalloz, 2001, 285 p.

AVENEL C. et BOURQUE D., Les nouvelles dynamiques du développement social, Champ social, 2017, 282 p.

BABELS, Entre accueil et rejet : ce que les villes font aux migrants, Le passager clandestin, 2018, 159 p.

Id., *Hospitalité en France, mobilisations intimes et politiques*, Le passager clandestin, 2019, 156 p.

BACQUÉ M.-H. et SINTOMER Y., *La démocratie participative : histoire et généalogie*, La Découverte, 2011, 288 p.

BALAT N., *Essai sur le droit commun*, Université Panthéon-Assas, 2014, 42 p.

BARON A. et KADA N., *Communes et départements, frères ennemis du social ?*, PUG., 2016, 159 p.

BASILIEU-GAINCHE M.-L., « L'emprise de la soft law dans la gestion des migrations en Europe », *L'union européenne et les migrations.*, Bruylant., 2020, p. 155-176.

BAUSSANT M., CHAULIAC M., GENSBURGER S. et VENEL N., *Les terrains de la mémoire. Approches croisées à l'échelle locale*, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2018, 189 p.

BLANK Y., « Localism in the New Global Legal Order », *Haward international law journal*, 2006, n° 47, pp. 266-269.

Id., « The city and the world », *Columbia journal of transnational law*, 2006, n° 44, p. 869-930.

BOLTANSKI L., *La Souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politiques*, Métailié, 1993, 288 p.

BORGETTO M. et LAFORE R., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, LGDJ/Lextenso, 10^e éd., 2018, 819 p.

BARRAUD B., *Théories du droit et pluralisme juridique*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2016, 691 p.

Id., *La recherche juridique : sciences et pensées du droit*, L'Harmattan, 2016, 550 p.

BÉCHILLON D. de, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, O. Jacob, 1997, 302 p.

BELMONT A., *Villeurbanne, 2 000 ans d'esprit d'indépendance*, Glénat, 2015, 190 p.

BILAND E., *La fonction publique territoriale* [en ligne], La découverte, 2019, 127 p.

BLANCHARD C., « Sans-abrisme » dans *Vocabulaire des histoires de vie et de la recherche biographique*, Érès, 2019, pp. 446-448.

BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualités de la démocratie participative*, La république des idées, Seuil, 2008, 112 p.

BOUDOU B., *Politique de l'hospitalité*, CNRS Éditions, 2017, 248 p.

BOUILLON F., FRESIA M. et TALLIO V., *Terrains sensibles. Expériences actuelles de l'anthropologie*, Éditions de l'EHESS, 2006, 208 p.

BOUILLON F., *Les mondes du squat : anthropologie d'un habitat précaire*, PUF, 2009, 244 p.

BRICTEUX C. et FRYDMAN B., *Les défis du droit global*, Bruylant, 2017, 274 p.

BRIMO S. et PAUTI C. (Dir.), *L'effectivité des droits : regards en droit administratif*, Paris, France, Mare & Martin, 2019, 276 p.

BRUGÈRE F. et LE BLANC G., *La fin de l'hospitalité*, Flammarion, 2017, 238 p.

BUI-XUAN O., *Droit et espace(s) public(s)* [en ligne], LGDJ, 2013, 204 p.

CAILLOSSE J., *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, 2008, 424 p.

Id., *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation, sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ/Lextenso, 2009, 250 p.

CALLON M., LASCOUMES P. et BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001, 358 p.

CAPONIO T. et BORKERT M., *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam University Press, 2010, 204 p.

CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, 494 p.

CERRATO-DEBENEDETTI M.-C., *La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France. De l'annonce à l'esquive (1998-2016)*, PUR, 2018, 255 p.

CHABROT C., *La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation ?* [en ligne], L'harmattan, 2018, 274 p.

CHAMPEIL-DESPLATS V., *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Dalloz, 2016, 439 p.

CHATY L., *L'administration face au management, projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, L'Harmattan, 1997, 287 p.

CHAVRIER G., *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ/Lextenso, 2011, 182 p.

CHEVALLIER J., *Science administrative*, PUF, 2019, 636 p.

CHICOT P.-Y., *Décentralisation et proximité, territorialisation et efficacité de l'action publique locale*, Dalloz, 2013, 296 p.

CLAUDEL DE VITO M., MVÉ ELLA L. et PIERRÉ-CAPS S., *Immigration et droit public*, Presse universitaire de Lorraine, 2017, 358 p.

DAMON J., *Éliminer la pauvreté*, PUF, 2010, 252 p.

Id., *La question SDF. Critique d'une action publique*, PUF, 2012, 128 p.

Id., *Qui dort dehors ?*, Éditions de l'Aube, 2020, 155 p.

DEBOULET A. et NEZ H. (Dir.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, PUR, 2013, 137 p.

DEGOFFE M., *Droit administratif*, 2e éd., Ellipses, coll. « Cours magistral », 2012, 528 p.

DELEIXHE M., *Aux bords de la démocratie : contrôle des frontières et politique de l'hospitalité*, Classiques Garnier, 2016, 218 p.

DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, PUF, 2004, 388 p.

Id., *Le Relatif et l'universel. Les forces imaginantes du droit*, 1, Seuil, 2004, 440 p.

Id., *Le Pluralisme ordonné. Les forces imaginantes du droit*, 2, Seuil, 2006, 303 p.

Id., *Résister, responsabiliser, anticiper ou comment humaniser la mondialisation*, Seuil, 2013, 208 p.

Id., *Aux quatre vents du monde*, Seuil, 2016, 156 p.

Id., *Une boussole des possibles : gouvernance mondiale et humanismes juridiques*, Collège de France, 2020, 83 p.

DELMAS-MARTY M. et PETIT P., *Vers un droit commun de l'humanité*, Textuel, 2005, 142 p.

DERRIDA J. et DUFOURMANTELLE A., *De l'hospitalité : Anne Dufourmantelle invite Jacques Derrida à répondre*, Calmann-Lévy, 2014, 135 p.

DOUILLET A.-C. et LEFEBVRE R., *Sociologie politique du pouvoir local* [en ligne], Armand Colin, 2017, 272 p.

DUGUIT L., *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Dalloz, 2003 (1901), 623 p.

DUMONT G.-F., *Les territoires français : diagnostic et gouvernance* [en ligne], Armand Colin, 2018, 288 p.

DURAN P., *Penser l'action publique*, LGDJ, 2010, 89 p.

DURANTHON A., *Subsidiarité et collectivités territoriales* [en ligne], Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2017, 1014 p.

ELIAS N., SCOTSON J.-L., DAUZAT P.-E. et al., *Logiques de l'exclusion : enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*, Pocket, 2001, 341 p.

ESPAGNO-ABADIE D. et PENERENDA A., *Fonction(s) publique(s) : le défi du changement* [en ligne], Presse de l'EHESP, 2018, 192 p.

FASSIN D. et BOURDELAIS P., « Introduction. Les frontières de l'espace moral » dans *Les constructions de l'intolérable* [en ligne], La Découverte, 2005, pp. 7-15

FASSIN E., FOUTEAU C. et GUICHARD S. et WINDELS A., *Roms et riverains. Une politique municipale de la race*, La Fabrique, 2014, 227 p.

FAURE A. et NEGRIER E. (Dir.), *La politique à l'épreuve des émotions*, PUR, 2017, 302 p.

FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2016, 803 p. 6^{ème} édition.

FISCHER N. et SPIRE A. (Dir.), *État et illégalismes* [en ligne], *Politix*, n° 87, 2009, 192 p.

FICHET B., « La citoyenneté de résidence à l'épreuve du Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg », in Gotman Anne (dir), *Villes et hospitalité : Les municipalités et leurs « étrangers »*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2013, p. 471-484.

FLAMANT A. et LACROIX T. (Dir.), « *Villes et territoires accueillants* » en France et ailleurs, *Migrations Société*, Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales, Vol. 33, n° 185, 2021, 237 p.

FOUCAULT M., *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Gallimard, 1975, 352 p.

Id., *Il faut défendre la société*, Cours au Collège de France., Gallimard/Seuil, 1997, 283 p.

FRANGUIADAKIS S., JAILLARDON E. et BELKIS D., *En quête d'asile. Aide associative et accès au(x) droit(s)*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société. Série Sociologie », 2004, 287 p.

GARRAUD P., *Le chômage et l'action publique. Le bricolage institutionnalisé*, L'Harmattan, 2000, 242 p.

GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif*, tome I, 16e éd., LGDJ, 2001, 918 p.

GISTI, *Précarisation du séjour, régression des droits*, coll. Penser l'immigration autrement, Février 2016, 164 p.

GOHIN O., *Institutions administratives*, 5e éd., LGDJ, coll. « Manuel », 2006, p. 380.

GOTMAN A. (Dir.), *Villes et hospitalité, Les municipalités et leurs « étrangers »*, La maison des sciences de l'homme, 2004, 492 p.

GOURGUES G. (Dir.), *Les politiques de démocratie participative*, Presses universitaires de Grenoble, 2013, 148 p.

GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976, 478 p.

GUGLIELMI G. J. et MARTIN J. (Dir.), *La démocratie de proximité : bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, Berger-Levrault, 2013, 238 p.

GUGLIELMI G. J., KOUBI G. et LONG M., *Droit du service public* [en ligne], Montchrestien, 2016, 896 p.

HABERMAS J., *L'espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, 1978, 324 P.

HADDAD R. (Dir.), *Manuel d'écrite inclusive* [en ligne], Mots clés, 2016, 18 p.

HAMEL J., *Etude de cas et sciences sociales*, Harmattan, 1997, 124 p.

HAMIDI C., *La société civile dans les cités. Engagement associatif et politisation dans des associations de quartier* [en ligne], *Economica*, 2010, 230 p.

HANAPPE C., *La ville accueillante*, PUCA, 2018, 528 p.

HANAPPE C. et AL NEIMI E., *Villes ouvertes, villes accueillantes* [en ligne], Charles Léopold Mayer, 2020, 163 p.

HECQUARD-THERON M. (Dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2009, 374 p.

HÉLY M., *Les métamorphoses du monde associatif*, PUF, 2009, 320 p.

HERAN F., *Avec l'immigration*, La Découverte, 2017, 328 p.

IMBERT L., *Immigration : fabrique d'un discours de crise*, 10-18, 2022, 108 p.

ISRAËL L., *L'arme du droit* [en ligne], Presses de Sciences Po, 2009, 142 p.

IVANOVITCH S. et BOURDON J., *Décentralisation et démocratie locale : plaidoyer pour une démocratie locale réelle*, Éditions du Papyrus, 2016, 598 p.

KELSEN H., *Théorie générale des normes*, PUF, 1996 (1960), 604 p.

LAVELLE S., LEFEBVRE R. et LEGRIS M., *Critiques du dialogue : discussion, traduction, participation*, Presses universitaires du Septentrion, 2016, 401 p.

LASCOUMES P. et LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, Vol. 1, Presses de Science Po, 2004, 370 p.

Id., *Sociologie de l'action publique. Domaines et approches*, 2^e édition, Armand Colin, 2012, 128 p.

LE BRIS C., *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, Tome III, Mare & Martin, 2020, 294 p.

LE GALÈS P., *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, 2003, 454 p.

LE MOIGNE J.-L., *Les épistémologies constructivistes*, PUF, 2012, 127 p.

LEFEBVRE, H., *Du contrat de citoyenneté*, Éditions Périscope, 1990, 382 p.

LEFEBVRE H., HESS R. P., DEULCEUX S. P. *et al.*, *Le droit à la ville*, Economica : Anthropos, 2009, 135 p.

LENDARO A., RODIER C. et LOU VERTONGEN Y., *La crise de l'accueil : frontières, droits, résistances*, La Découverte, 2019, 350 p.

LIPSKY M., *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, , Russell Sage Foundation, 1980, 272 p.

LOCHAK D., *Etrangers : de quel droit ?*, PUF, 1985, 256 p.

LOIC B., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualités de la démocratie participative*, La République des idées, Seuil, 2008, 109 p.

LOUVARIS A., *Droit administratif*, PUF, coll. « Licence droit », 2011, 292 p.

MEURET B., *Le socialisme municipal, Villeurbanne 1880-1982 : histoire d'une différenciation* [en ligne], Presses Universitaires de Lyon, 1982, 301 p.

MIAILLE M., *Une introduction critique au droit*, Paris, François Maspero, 1976, 383 p.

MORIO C., *Guide pratique de la démocratie participative locale*, Berger-Levrault, 2020, 339 p.

NOIRIEL G., *Etat, Nation et Immigration : Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001, 399 p.

Id., *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile, XIXe-XXe siècle*, Pluriel, DL 2012, 355 p.

ONG A., *Neoliberalism as exception: Mutations in citizenship and sovereignty*, DukePress, 2006, 292 p.

PADIOLEAU J. G., *L'État au concret*, coll. Sociologies, Paris, PUF, 1982, 222 p.

PARNET C., « Métropole de Lyon », dans Romain PASQUIER, Sébastien GUIGNER et A. COLE (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2e édition mise à jour et augmentée éd., Presses de Sciences Po, Les Presses, 2020, p. 354-361.

PAUGAM S., *Les formes élémentaires de la pauvreté* [en ligne], PUF, 2013, 290 p.

PERRIN J.-F., MANAÏ D., ROTH R. *et al.*, *Pour une théorie de la connaissance juridique*, Droz, 1979, 177 p.

PICHON P., GIROLA C. et JOUVE E., *Au temps du sans-abrisme, enquêtes de terrain et problème public*, Presse universitaire de Saint Etienne, , 2016, 454 p.

PIKETTY T., *Le capital au XXIème siècle*, Seuil, 2013, 976 p.

PINSON G., *La ville néolibérale*, PUF, , 2020, 160 p.

PIROTTE G., *La notion de société civile* [en ligne], La découverte, , 2018, 128 p.

PRIOU J., *Les nouveaux enjeux des politiques d'action sociale et médico-sociale : projet de vie et participation sociale*, Dunod, 2007, 326 p.

RENARD D., CAILLOSSE J. et DE BÉCHILLON D., *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, LGDJ, , 2001, 304 p.

ROMBAUTS-CHABROL T., *L'intérêt public local*, Dalloz, , 2016, 560 p.

ROSANVALLON P., *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, collection. « Essai », 2008, 367 p.

ROUBIER P., *Théorie générale du droit*, Sirey, 1951, réimpr. Dalloz, 2005, 337 p.

ROUSSEAU D. et VEDEL G. (Dir.), *La démocratie continue : actes du colloque de Montpellier, 2-4 avril 1992*, LGDJ, 1995, 165 p.

ROUSSEAU D., *Radicaliser la démocratie, propositions pour une refondation*, Seuil, 2015, 259 p.

Id., *Six thèses pour la démocratie continue*, Odile Jacob/Sciences humaines, 2022, 172 p.

SAYAD A., *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, 448 p

SCHEINGOLD S., *The politics of rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*, The University of Michigan, Second Edition, 2004, 224 p.

SÉNAC R., *Les non-frères au pays de l'égalité.*, Presses de Science Po, 2017, 160 p.

SINTEZ C., *Le droit construit : penser le droit par le constructivisme*, Dalloz, 2022, 278 p.

SPIRE A., *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008, 124 p.

SQUATTING EUROPE KOLLECTIVE, *The Squatters' movement in Europe: commons and autonomy as alternatives to capitalism*, Cattaneo Claudio et Martínez Miguel (éd.), Pluto Press, 2014, 268 p.

TOCQUEVILLE A. de, *De la démocratie en Amérique*, Tomes 1 et 2, Robert Lafont, 1986 (1835), 398 p.

VALLUY J., *Rejet des exilés : le grand retournement du droit d'asile*, Ed. du Croquant, 2009, 382 p.

VAN DE KERCHOVE M. et OST F., *Le droit ou les paradoxes du jeu*, PUF, 1992, 268 p.

VERON L. et CANDEA M., *Le français est à nous ! Petit manuel d'émancipation linguistique*, La découverte, 2019, 238 p.

VRASTI W. ET DAYAL S., *Cityzenship: rightful presence and the urban commons*, *Citizenship Studies*, Vol. 20, 2016, 994-1011 p.

WEBER M., *Sociologie des religions*, Gallimard, 1996, 545 p.

WIHTOL DE WENDEN C., *La question migratoire au XXI^e siècle : migrants, réfugiés et relations internationales*, Presses de Sciences Po, 2013, 266 p.

ZITTOUN P., *La fabrique politique des politiques publiques. Pour une approche pragmatique de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 2013, 344 p.

II/ THESES, MEMOIRE ET HDR

AGUILERA T., *Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Volume 34, 705 p.

BALLIERE F., *L'entre-mondes de l'aide aux déboutés, une reconfiguration de l'assistance aux marges de l'État*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Picardie Jules Verne, 2021, 381 p.

BOURGOIS L., *Résorber à bas-bruit - Ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires [en ligne]*, Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2021, 619 p.

BOUVIER G., *De Gagnaire à Hernu, 2, les élections, la vie politique et les socialistes à Villeurbanne entre 1953 et 1989*, Mémoire de maîtrise d'histoire, Université Lumière Lyon 2, 1998, 130 p.

DOAT M., *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 2003, 336 p.

FEILDEL B., *Espaces et projets à l'épreuve des affects. Pour une reconnaissance du rapport affectif à l'espace dans les pratiques d'aménagement et d'urbanisme*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université François Rabelais de Tours, 2010, 651 p.

FLAMANT A., *Droit de cité ! Construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)*, Thèse de doctorat [microfiche], Université Lyon 2, 2014, 650 p.

LE MOIGNE M., *Les compétences des collectivités territoriales en droit public français, essai de compréhension d'une structure complexe*, thèse en droit public [microfiche], Université de Brest, 2007, 703 p.

LÉVY J., *Les « grands exclus » : une catégorie d'exceptions : évolutions du traitement politique des sans-abri chroniques en France depuis les années 1980*, Thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes, 2021.

ODENORE, *L'envers de la « fraude sociale »*, La Découverte, 2012.

ODENORE, « qu'est-ce que le non recours ? », [En ligne]

PAYRE R., *Ordre politique et gouvernement urbain*, HDR, Université Lyon 2, 2008, 197 p.

RANAIVO A.-S., *Sans domicile fixe et droit*, Thèse de doctorat [microfiche], Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018, 546 p.

ROMAN D., *Le droit public face à la pauvreté*, LGDJ, 2002, 494 p.

ROMBAUTS-CHABROL T., *L'intérêt public local*, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2016, 560 p.

SANTAMARIA M., Politique nationale de l'asile et enjeux locaux : étude comparative de l'accueil des demandeurs d'asile dans les Bouches-du-Rhône, l'Isère et le Rhône (1999-2005), Thèse de doctorat, Université Paul Cézanne, 2008, 465 p.

III/ ARTICLES

ARAB C., « De Grande-Synthe à l'Europe. Comment accueillir les migrants. Entretien avec Damien Carême », *Migrations Société*, 185, Centre d'Information et d'Études sur les Migrations Internationales, 2021, n° 3, p. 99-110.

AGIER M., « Le camp des vulnérables », *Les Temps Modernes*, 2004, n° 627, pp. 120-137.

AGUILERA T., « L'(in)action publique face aux squats discrets à Paris et à Madrid » [en ligne], *Métropoles*, 2014, n° 14.

AGUILERA T., FLORENCE B., et LAMOTTE M., « Politiques de l'expulsion : acteurs, enjeux, effets », *L'Année sociologique*, Vol. 68, n° 1, 2018, pp. 11-38.

AKOKA K., « L'archétype rêvé du réfugié », *Plein Droit*, n° 90-3, 2011, pp. 13-16.

Id., « Crise des réfugiés, ou des politiques d'asile ? » [en ligne], *La vie des idées*, 31 mai 2016.

Id., « Ce n'est pas une crise des migrants mais une crise des politiques d'hospitalité », *Revue Projet* 2017, vol°5, n° 360, pp. 77-83.

ALCANTARA C., BROSCHEK J. et NELLES J., « Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy », *Territory, Politics, Governance*, 4, Routledge, 2016, n° 1, pp. 33-51.

ANDRIOT P. et SECHER C., « Repenser les relations entre pouvoirs publics et associations », *Juris associations*, n° 584, 2018, p. 32.

ARAB C., « De Grande-Synthe à l'Europe. Comment accueillir les migrants. Entretien avec Damien Carême », *Migrations Société*, n° 185, Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales, 2021, n° 3, pp. 99-110.

ARNAUD A.-J., « Regards croisés sur la notion de droit en contexte », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Vol. 70, 2013, n° 1, pp. 45-53.

ASSIER-ANDRIEU L., « Le concept d'usage dans la culture juridique. Essai d'interprétation », dans *Une France coutumière. Enquête sur les « usages locaux » et leur codification (XIXe-XXe siècles)*, Paris, CNRS, 1990, p. 190.

AUBIN E. et AUMOND F., « L'expulsion des Roms et des gens du voyage. Les « fils du vent » face aux apories du droit public », *AJDA*, 2020, p. 2165.

AUBY J.-B., « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales, à propos de controverses récentes », *AJDA*, 1984, p. 468.

Id., « L'espace public comme notion émergente du droit administratif », *AJDA*, 2021, p. 2565.

AVENEL A. (Dir.), « politiques sociales locales, enjeux et gouvernance. », *Informations sociales*, 2013, n° 179, 168 p.

BARBOU des PLACES S., « Les étrangers “saisis” par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », *Migrations Société*, 2010, n° 128, pp. 33-49.

BASILIEN-GAINCHE M.-L., « La norme et l'exception. L'effectivité en péril du droit d'asile en Europe », *Annuaire de droit de l'Union européenne 2013*, 2015, pp. 3-31.

Id., « Les frontières européennes. Quand le migrant incarne la limite », *Revue de l'Union Européenne*, 2017, pp. 335-341.

Id., « L'emprise de la soft law dans la gestion des migrations en Europe », dans BENLOLO-CARABOT M. (Dir.), *Union européenne et migrations*, Bruylant, , 2020, pp. 155-176.

BAUDOT P.-Y. et REVILLARD A., « Entre mobilisations et institutions », *Gouvernement et action publique*, 2015, n° 4, pp. 9-33.

Id., « Entre mobilisations et institutions : les politiques des droits dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2014, n° 4, p. 9.

BÉAL C., « Le jeu et la théorie du droit », *Délibérée*, 6, La Découverte, 2019, n° 1, pp. 13-18.

BELAÏSCH S., « Délivrance de visas : un rapport accablant », *Plein droit*, Vol. 86, n° 3, 2010, pp. 37-40

BELRHALI-BERNARD H. « L'action en responsabilité : recours de la dernière chance pour le DALO ? », *AJDA*, 2011, p. 690.

BENOÎT F.-P., « L'évolution des affaires locales. De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences », *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, , 2006, pp. 23-44.

BEZES P. et MUSSELIN C., « Le *new public management* : entre rationalisation et marchandisation ? », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (Dir.), *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 128-151.

BEZES P. et LE LIDEC P., « Politique de l'organisation : les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 66, 2016, n° 3-4, p. 407-433.

BEZES P., « The new bureaucratic phenomenon performance-based management between. Bureaucratization, market and politics », *Revue française de science politique*, Vol. 70, 2020, n° 1, pp. 21-47.

BLANCHARD E. et RODIER C., « Quand la gauche ne déçoit même plus », *Plein Droit*, 2013, n° 97-2, pp. 3-6.

BLANK Y., « Localism in the New Global Legal Order », *Harvard international law journal*, 2006, n° 47, pp. 266-269.

Id., « The city and the world », *Columbia journal of transnational law*, 2006, n° 44, pp. 869-930.

BOUILLON F., « Des migrants et des squats : précarités et résistances aux marges de la ville », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 19, n° 2, 2003, pp. 23-46.

BORGETTO M., « Chapitre 5. Le ciblage dans le social », dans LAFORE R. (Dir.), *Refonder les solidarités*, Dunod, 2016, pp. 73-82.

Id., « Le concept de fraternité et la protection sociale », *Informations sociales*, 2018, n° 196-197, pp. 16-26.

Id., « La crise sanitaire : réparer et... prévenir. », *RDSS*, 2020, p. 817.

BORRAZ O. et JOHN P., « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 2004, n° 1, pp. 107-120.

BOUAGGA Y., « Politiques de l'urgence et bricolages humanitaires. Genèse des "centres d'accueil et d'orientation" dans la crise calaisienne », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 36-2, 2020, n° 2, pp. 29-51.

BOUBLIL E. et WOLMARK L., « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile » [en ligne], *La Revue des droits de l'homme*, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), 2018, n° 13.

BOUDOU B., « Au nom de l'hospitalité : les enjeux d'une rhétorique morale en politique », *Cités*, n° 68, PUF, 2016, n° 4, pp. 33-48.

BOURDIEU P., « La force du droit », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1986, n° 64, pp. 3-19.

BOURGEOIS F., EBERMEYER S. et SEVIN M., « L'hébergement des demandeurs d'asile à Lyon : pratiques locales et devenir des demandeurs », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, pp. 205-222.

BLANC M., C. BIDOU-ZACHARIASEN, « Éditorial : les paradoxes de la mixité sociale », *Espaces et société* [en ligne], vol. 1-2, 140^e-141^e éd., 2010, 7-20 p.

BLANCHARD et al., « Liberté de circuler, un privilège », *Plein Droit*, 2018, n° 116, 52 p.

BRANDSEN T., VERSCHUERE B. et TROMMEL W., « L'État et la reconstruction de la société civile », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 83, I.I.S.A., 2017, n° 4, pp. 699-717.

BRAUD F., FISCHER B. et GATELIER K., « L'hébergement des demandeurs d'asile à l'épreuve d'administrations françaises en crise. Une analyse locale : l'exemple de Grenoble »

[en ligne], *La Revue des droits de l'homme*, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), 2018, n° 13.

BRIQUET J.-L. et SAWICKI F., « L'analyse localisée du politique », *Politix*, n° 7-8, 1989, p. 10.

BRISSON J.-F., « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *AJDA*, 2014, p. 606.

BRODIEZ-DOLINO A., « Le concept de vulnérabilité » [en ligne], *La Vie des idées*, 11 février 2016.

BUGNON C. et IACONO G., « Les critères d'éligibilité au droit à l'hébergement opposable », *AJDI*, 2011, n° 12, p. 843.

BUI-XUAN O., « L'espace public, émergence d'une nouvelle catégorie juridique ? », *Dalloz Actualités*, 5 décembre 2011.

BULLY E., « Repenser les politiques du logement à l'aune des nouvelles formes de sans-abrisme » [en ligne], *Métropolitiques*, 6 mai 2019.

BURRIEZ D., « L'action internationale des collectivités territoriales française », *Revue du droit public*, 1 septembre 2018, n°5, p. 1271.

CAILLOSSE J., « 1. Le savoir juridique à l'épreuve de la décentralisation ? », *Annuaire des collectivités locales*, 8, 1988, n° 1, pp. 5-31.

Id., « L'administration française doit-elle s'évader du droit administratif pour relever le défi de l'efficacité ? », *Politiques et management public*, Vol. 7, 1989, n° 2, pp. 163-182.

Id., « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs », *Politiques et Management Public*, Vol. 13, 1995, n° 3, pp. 83-119.

Id., « Une approche “tranquillisante” de la post-modernité ? L'économie du droit post-moderne selon Jacques Chevallier », *Droits*, n° 39, 2004, pp. 121-138.

Id., « Le grand récit de la croissance et les métamorphoses du droit administratif », dans KOUBI G. et TAMZINI W. (Dir.), *Discours administratifs, droit(s) et transformations sociales*, IRJS Editions, , 2020, p. 147.

CAPELLIER F., « Le respect des droits des personnes vulnérables : obligations de moyens ou de résultats ? », *RDSS*, 2021, p. 701.

CAPONIO T. et JONES-CORREA M., « Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44, Routledge, 2018, n° 12, pp. 1995-2010.

CAPONIO T., « City networks and the multilevel governance of migration. Policy discourses and actions », *Centre Robert Schuman pour les études avancées, centre de politique migratoire*, 2019, n° 8, p. 27

CARBONNIER J., « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L'Année sociologique*, 1957-1958, p. 3.

CARRERE, V. et LÉVY-VROELANT C., « Pas de place pour les étrangers ? », *Plein droit*, octobre 2019, pp. 3-5.

CASTEL R., « Les marginaux dans l'histoire », dans PAUGAM S. (Dir.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, La Découverte, 1996, p. 38.

Id., « La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation », *Cahiers de recherche sociologique*, 2011, n° 22, pp. 11-27.

Id., « La citoyenneté sociale menacée », *Cités*, n° 35, 2008, n° 3, pp. 133-141.

CATHERINE A. et ETOA S., « Vulnérabilité et droit public », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, Presses universitaires de Caen, 2020, n° 18, pp. 21-28.

CHABROT C., « La charte européenne des droits de l'homme dans la Ville, un exemple d'acte "pré-juridique" », *RDP*, 2007, n° 2, pp. 355-377.

CHAMBON M., « L'espace et le territoire : le droit public à l'épreuve de l'extranéité », *Civitas Europa*, 35, 2015, n° 2, pp. 95-121.

CHAMOULARD A., « Le socialisme municipal de l'entre-deux-guerres aux années 1970 » [en ligne], *Métropolitiques*, 26 février 2014.

CHAMPEIL-DESPLATS V., « Nommer, mesurer, intégrer les marges sociales en droit français » [en ligne], *Revue des droits de l'homme*, 2018, n° 14.

CHAPUISAT J. et BOUYSSOU F., « La répartition des compétences, Commentaire de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État », *AJDA*, 1983, p. 81.

CHAULIAC M., LALCA, « Dans l'intimité des bains-douches. Une expérience collective de recherche-action » [en ligne], *ethnographique.org*, n°42, 2021.

CHAVANON M., « La mise en récit participative du passé migratoire local : le défi d'une mémoire partagée, entre projet urbain et mobilisation politique », *Participations*, 2015, n° 10, pp. 39-59.

CHAVANON O. et BLANC G., « Les bidonvilles des trente glorieuses (de la libération au début des années 70) » [en ligne], *Encyclopédie du Rize +*, non daté.

CHAVRIER G., « Quels pouvoirs juridiques pour l'exercice des compétences ? », *Revue française d'administration publique*, 2016, n° 156, pp. 1027-1036.

CHAZALET M. et BELLAHA S., « Bidonville du Chaâba (1954-1968) » [en ligne], *Encyclopédie du Rize +*, non daté.

CHEVALLIER J., « Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation », dans MORAND C.-A. (Dir), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, , 2001, pp. 37-61.

Id., « La science administrative et le paradigme de l'action publique », dans *Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, 2004, pp. 267-292.

Id., « La gouvernance et le droit », dans *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, , 2005, pp. 189-207.

Id., « Juriste engagé(e) ? », dans *Frontières du droit, critique des droits*, LGDJ, 2007, pp. 305-310.

Id., « Le droit administratif vu de la science administrative », *AJDA*, 2013, n° 7, p. 401.

Id., « Contractualisation(s) et action publique », *RFDA*, 2018, p. 209.

COMMAILLE J. et DUMOULIN L., « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la "judiciarisation" », *L'Année sociologique*, Vol. 59, n° 1, 2009, pp. 63-107.

COLLETIS G., « Co-évolution des territoires et technologies : une perspective institutionnaliste », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2010, n° 2, pp. 235-249.

CORDELL C., « Émotions entre théories et pratiques », *Raisons politiques*, Vol. 65, 2017, n° 1, pp. 5-13.

COTTIN-MARX S., « III. Les relations entre associations et pouvoirs publics », *Repères*, 2019, pp. 45-69.

COURANT D. et SINTOMER Y., « Le tirage au sort au XXI^e siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, Vol. 23, De Boeck Supérieur, 2019, n° 1, pp. 5-32.

COUSIN G., « L'évacuation de bidonvilles roms. Circulaires et cycles médiatiques » [en ligne], *Métropolitiques*, 18 nov. 2013.

CURTIS S., « Cities and Global Governance: State Failure or a New Global Order? », *Millennium*, 2016, n° 44, pp. 455-467.

DAADOUCH C., « La préférence communale », *Vacarme*, n° 38, 2007, n° 1, pp. 36-39.

DAMAS N., « Expulsion et pouvoir du juge des référés », *AJDI*, 2010, p. 544.

DAMON J., « Protection sociale et lutte contre l'exclusion », *Horizons stratégiques*, Vol. 3, 2007, n° 1, pp. 82-97.

Id., « Les sans-abris face au coronavirus et au confinement », *RDSS*, 2020, n° 5, p. 877.

DE GENOVA N. et ROY A., « Practises of illegalisation », *Antipode*, Vol.52, Issue 2, 2020, pp. 352-364.

DE OCHIANDANO J-L., « Les baraques, premiers bidonvilles de Villeurbanne (1920-1940) » [en ligne], *Encyclopédie du Rize +*, non daté.

DECKMYN C. (entretien de GERBEAU D.), « L'hospitalité de l'espace public garantit notre liberté » [en ligne], *La Gazette des Communes*, 22 déc. 2021.

DELPEUCH T., DUMOULIN L. et de GALEMBERT C., « Chapitre 5 - Droit et action publique », dans *Sociologie du droit et de la justice*, Armand Colin, 2014, pp. 143-174.

DEMAZIERE C., ERDI G., GALHARDO J. et GAUDIN O., « 50 ans après : actualités du droit à la ville d'Henri Lefebvre » [en ligne], *Métropolitiques*, 5 déc. 2018.

DEWEY J., « La réalité comme expérience », *Tracés, Revue de Sciences humaines*, n° 9, 2005, pp. 83-91.

DI LASCIO F., « Espace public et droit administratif », *Philonsorbonne*, École doctorale de philosophie de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014, n° 8, pp. 133-143.

DONIER V., « La territorialisation du Social : entre incohérences et attermoissements », *RDSS*, 2018, p. 321.

Id., « Refonder la fraternité. La place de la fraternité dans le droit de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, 2020, n° 117, pp. 85-89.

DOUENCE J.-C., « Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt local », dans *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ? Les 2èmes entretiens de la Caisse des dépôts*, Éditions de l'Aube, 1999, p. 322.

Id., « La clause de compétence aujourd'hui », *Pouvoirs locaux*, n° 68, 2002, p. 50.

DROIN N., « Aux origines du socialisme municipal : César de Paepe », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 42, L'Harmattan, 2015, n° 2, pp. 167-198.

DUBOIS V., « Le rôle des *street-level bureaucrats* dans la conduite de l'action publique en France », dans EYMERI-DOUZANS J.-M. et BOUCKAERT G. (Dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant-de Boeck. 2013, pp. 169-176.

DUMOULIN L. et VIGOUR C., « Émotions, droit et politique. Bilan et perspectives interdisciplinaires », *Droit et société*, Vol. 105, Lextenso, 2020, n° 2, pp. 453-472.

DUPONT J., « Des visas Schengen à la carte ? », *Migrations Société*, Vol. 186, n° 4, 2021, pp. 29-42.

DUPUIS J., « Le cadre dirigeant public, entre logique de gestion et logique managériale. Les cadres dirigeants territoriaux au cœur du nouveau management territorial », *Revue française de gestion*, Vol. 251, 2015, n° 6, pp. 149-164.

EBERHARD C., « De l'autre côté... La juridicité », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 70, Université Saint-Louis - Bruxelles, 2013, n° 1, pp. 77-83.

EPSTEIN R., « Après la territorialisation la différenciation », Vol. IV, *Pouvoirs locaux*, 2004, n° 63, pp. 35-42.

Id., « Gouverner à distance », *Revue Esprit*, 2006, n° 11, p. 96.

Id., « L'éphémère retour des villes, l'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat. », *Revue Esprit*, 2008, pp. 136-149.

Id., « Chapitre 1. Les échecs de la politique de la ville », dans *La Rénovation urbaine*, Presses de Sciences Po, 2013, pp. 33-66.

EPSTEIN R. et KIRSZBAUM T., « Ces quartiers dont on préfère ne plus parler : les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, Vol. 30, Presses universitaires de Rennes, 2019, n° 3, pp. 23-46.

FABERON-TOURETTE F., « Les territoires de l'action sociale », *AJCT*, 2013, n° 7, p. 320.

FASSIN D., « From right to favor: the refugee crisis as a moral question » [en ligne], *The Nation*, 5 avr. 2016.

FAURE A., « La subsidiarité rampante des territoires en politique », dans *Territoires et subsidiarité*, L'Harmattan, 1997, p. 241.

FAURE B., « La compétence générale des collectivités territoriales : consécration et vicissitudes historiques », *Pouvoirs locaux*, 2006, n° 68, p. 43.

FAURE B. et autres, « Le prélude de la réforme territoriale », *AJDA*, 2014, n°11, p. 600.

Id., « La nouvelle compétence générale des départements et des régions », *RFDA*, 2011, p. 240.

FERCOT C., « Section 2. Le juge et le droit au minimum » [en ligne], *La Revue des droits de l'homme*, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), 2012, n° 1, pp. 227-244.

FERREIRA N., « Loi NOTRe : enchevêtrements des compétences, suite et... fin ? », *AJCT*, 2016, n° 2, p. 79.

FICHET B., « La citoyenneté de résidence à l'épreuve du Conseil consultatif des étrangers de Strasbourg », dans GOTMAN A. (Dir.), *Villes et hospitalité. Les municipalités et leurs « étrangers »*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2013, pp. 471-484.

FLAMAND A., « La fabrique d'un public régional, observation participante du premier jury citoyen en Poitou-Charentes », dans SINTOMER Y. et TALPIN J. (Dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité, le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, PUR, , 2011, pp. 75-90.

(COORD.) FLAMANT A. ET LACROIX T., « *Villes et territoires accueillants* » en France et ailleurs, vol. 33, Migrations Société., 2021, 228 p.

FLAMANT A., « Donner la parole aux étrangers ? De la création d'une participation politique à l'usage ethnicisé de la catégorie d'« étranger » par les municipalités », *Participations*, n° 14, De Boeck Supérieur, 2016, n° 1, pp. 237-264.

Id., « L'incomplète construction des politiques municipales de lutte contre les discriminations raciales. Enquête dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (2001-2012) », *Revue internationale de politique comparée*, 24, De Boeck Supérieur, 2017, n° 3, pp. 257-292.

Id., « Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers. Entre réseaux de villes européens et contraintes nationales », *Politique européenne*, 2017/3, n° 57, pp. 84-115.

Id., « The Local Turn in Integration Policies: why French Cities Differ », *Ethnic and Racial Studies*, 2020, pp. 1-20.

FOUCAULT M., « Enquête sur les prisons : brisons les barreaux du silence », dans *Dits et écrits (1954-1975)*, Quarto Gallimard, 2001, t. 2, p. 1047.

FOUROT A.-C., HEALY A. et FLAMANT A., « French participation in transnational migration networks: understanding city (dis)involvement and “passivism” », *Local Government Studies*, 0, 2021, n° 0, pp. 1-23.

FRASER N., « Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy », *Social text*, Vol. 25, 1990, n° 26, pp. 56-80.

FRIGOLI G., « Lorsque gérer l'action sociale devient affaire d'action collective. Une contribution à l'analyse des partenariats dans l'action sociale territorialisée », *Revue française des affaires sociales*, La Documentation française, 2004, n° 4, pp. 85-103.

Id., « Discriminations multiples et action publique locale », *Hommes & migrations. Revue française de référence sur les dynamiques migratoires*, EPPD - Cité nationale de l'histoire de l'immigration, 2011, n° 1292, pp. 24-33.

Id., « Les usages locaux des catégories de l'action publique face aux situations migratoires », *Migrations Société*, 2016, n° 128, pp. 81-93.

FRIGOLI G. et JANNOT J., « Travail social et demande d'asile : les enseignements d'une étude sur l'accueil des demandeurs d'asile dans les Alpes-Maritimes », *Revue française des affaires sociales*, La Documentation française, 2004, n° 4, pp. 223-242.

FRUG G. et BARRON D., « International local government law », *Urban Lawyer*, 38, 2006, n° 1, pp. 1-62.

FURRI F., « Villes-refuge, villes rebelles et néo-municipalisme », *Plein droit*, n° 115, 2017, n° 4, pp. 3-6.

GALIMBERTI D., LOBRY S., PINSON G. et RIO N., « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, n° 154, 2014, n° 3, pp. 191-209.

GALLOIS F., LECAT C. et NIEDDU M., « Mobilisation territoriale et mise en réseau des acteurs dédiés à la production d'innovation sociale : Une étude de cas », *Géographie, Économie, Société*, Vol. 18, 2016, n° 3, pp. 359-385.

GANISLY M. et LE MORE P., « L'occupation temporaire des locaux vacants », *AJDI*, 2019, p. 35.

GARDESSE C., « La dispersion de personnes exilées : ce que la spatialisation des CAO révèle des politiques migratoires et urbaines », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 36, Université de Poitiers, 2020, n°2 et 3, pp. 83-105.

GATELIER K., « Pour une anthropologie de la citoyenneté à partir des luttes sociales des exilés. Une citoyenneté en actes à l'échelle d'une ville » [en ligne], Modus Operandi, Grenoble, *irenees.net*, décembre 2017.

GATELIER K. et NAUDIN S., « Du récit inaudible à la prise de parole : Expérience d'un atelier radio avec des personnes à la recherche d'un refuge en France » [en ligne], *Cahiers du MIMMOC, Université de Poitiers*, 2020, n° 22.

GEISSER V., « Des "banlieues de l'Europe" aux banlieues de l'Hexagone : le triomphe de la doctrine de "l'humanisme sécuritaire" », *Migrations Société*, Vol. 17, n° 102, 2005, pp. 3-11.

GELOT D., « Le gouvernement supprime la pauvreté, oups pardon : l'observatoire de la pauvreté », *AOC*, 17 décembre 2019.

GEMENNE F., « Ouvrir les frontières, une question de souveraineté », *Cités*, n° 68, 2016, n° 4, pp. 49-60.

GESLIN A., « L'importance de l'épistémologie pour la recherche en droit », dans *La recherche juridique vue par ses propres acteurs*, LGDJ, 2016, pp. 79-130.

GUIBERT (DE) A. et JANVIER R., « Médiation démocratique des solidarités locales par les associations », *Pouvoirs locaux*, n°1114, II, 2019, p. 90.

GUILD E. et BIGO D., « Schengen et la politique des visas », *Cultures & Conflits*, n° 49, 2003, p. 198

GIRARD F., « Anne-Blandine Caire (Dir.), Les fictions en droit. Les artifices du droit : les fictions », *RTD civ.*, 2016, p. 966.

GIRAUD O. et WARIN P., « Avant-propos. L'expertise dans les domaines d'action publique du sanitaire et du social : de crise en crise », *Revue française des affaires sociales*, 2020, n° 4, pp. 7-33.

GLICK SCHILLER N. et CAGLAR A., « Towards a comparative theory of locality in migration studies: migrant incorporation and city scale », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 35, 2009, n° 2, pp. 177-202.

GOTMAN A., « L'hospitalité est-elle soluble dans le droit ? » [en ligne], *Les Solidarités*, Éditions Sciences Humaines, 2017, pp. 269-284.

GOURGUES G., « Les municipalistes rêvent-ils de Métropole ? Penser les changements radicaux face aux institutions intercommunales », *Mouvements*, 101, La Découverte, 2020, n° 1, pp. 49-59.

GUINARD D. et DEVEZE N., « Le service public au prisme de la notion de proximité : un nouveau Janus », dans CHICOT P.-Y. (Dir), *Décentralisation et proximité. Territorialisation et efficacité de l'action publique locale*, Dalloz, 2013, pp. 181-204.

HASSENTEUFEL P., « Chapitre 2 - L'analyse de la construction et de la mise sur agenda des problèmes publics », dans *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2011, pp. 43-64.

HAVARD L., « La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ? », *AJDA*, 2017, n° 9, p. 510.

HÉLY M., « 5. Conjuré les carences du service public », *Les métamorphoses du monde associatif*, PUF, 2009, pp. 193-223.

IDELON A., « Le tiers-lieu, berceau des communs ou couteau suisse des communes ? », *Nectart*, n° 14, Éditions de l'Attribut, 2022, n° 1, pp. 96-109.

IZAMBERT C., « La régularité du séjour des étrangers en France : frontière du projet d'universalisation de la protection sociale ? », *Revue française des affaires sociales*, 2018, n° 4, pp. 17-37.

JACQUOT S. et MORELLE M., « Urbanisme temporaire / Informalité, migrations et "urbanisme temporaire" » [en ligne] », *Urbanités*, 26 mars 2018.

JEGOUZO Y. et VERPEAUX M., « Les collectivités territoriales », dans GONOD P., MELLERAY F. et YOLKA P. (Dir.), *Traité de droit administratif*, tome I, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », 2011, p. 271.

JUAN M. et LAVILLE J.-L., « Pour un questionnement critique de l'innovation sociale », dans JUAN M., LAVILLE J.6L. et SUBIRATS J. (Dir.), *Du social business à l'économie solidaire*, Érès, 2020, pp. 7-40.

KALUSZYNSKI M., « La judiciarisation de la société et du politique » [intervention en ligne], Paris, septembre 2006, 9 p.

Id., « Sous les pavés, le droit : le mouvement critique du droit ou quand le droit retrouve le politique », *Droit et Société*, Vol. 76, 2010, n° 3, pp. 523-541.

KEUFFER N., « L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif ? », *Revue internationale de politique comparée*, 23, De Boeck Supérieur, 2016, n° 4, pp. 443-490.

KHALFOUNE T., STORA B., EUVÉ F. et SARTHOU-LAJUS N., « France-Algérie : l'héritage colonial », *Études*, 2021, n° 9, pp. 19-31.

KOEBEL M., « Une démocratie "locale" en France aujourd'hui, vraiment ? », dans *Manuel indocile de sciences sociales*, La Découverte, 2019, pp. 358-369.

KOUBI G., « Construire des espaces en Droit. Des vocables empruntés à la Géographie » [en ligne], dans *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, mars 2015, Vol. 6, n°1.

LACROIX T., « City networks and migration governance: a global overview », dans *Local government studies*, 2021, p. 34.

Id., « Réseaux des villes hospitalières : un panorama global [en ligne] », *e-Migrinter*, 23 juillet 2020.

LAFARGE F. et LE CLAINCHE M., « La révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, Vol. 4, 2010, n° 136, pp. 751-754.

LAFORE R., « Exclusion, insertion, intégration, fracture sociale, cohésion sociale : le poids des maux », *RDSS*, 1996, n° 4, p. 819.

Id., « L'acte II de la décentralisation et l'action sociale », *RDSS*, 2005, n° 1, p. 5.

Id., « La pauvreté saisie par le droit : la construction juridique de l'assistance en France », dans *Droit et pauvreté*, contribution issue du séminaire ONPES et DREES-MiRe, 2007, p. 17.

Id., « Droit et pauvreté, les métamorphoses du modèle assistanciel français », *RDSS*, 2008, n° 1, p. 111.

Id., « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? », *Regards*, Vol. 46, 2014, n° 2, pp. 21-32.

Id., « La métropolisation de l'action sociale », *RDSS*, 2015, n° 3, p. 525.

Id., « La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté : changement ou continuité ? », *RDSS*, 2018, n° 6, p. 943.

LAFORE R. et OUTIN J.-L., « Avant-propos, dossier "politiques sociales locales" », *Revue française des affaires sociales*, Hors-série 1, La Documentation française, 2019, n° HS, pp. 7-22.

LASCOUMES P., « La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement », *Sociologie du travail*, n°3, Juillet-septembre 1989, pp. 315-333.

Id., « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990, n° troisième série, pp. 43-71.

LASCOUMES P. et LE BOURHIS J.-P., « Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, Vol. 32, 1996, n° 1, pp. 51-73.

Id., « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, Vol. 11, 1998, n° 42, pp. 37-66.

LE BOT O., « Hébergement d'urgence en référé-liberté : quelles sont les collectivités publiques et les personnes concernées ? », *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, 2017, n° 7, p. 2053.

LE BRIS C., « L'humanité de Mireille Delmas-Marty, à propos de *Aux quatre vents du monde* : petit guide de navigation sur l'océan de la mondialisation » [en ligne], *RDLF*, 2017, chron. n°7.

LE CHATELIER G., « La métropole de Lyon », *AJCT*, 2014, n° 5, p. 241.

Lieux infinis, Éditions B42, 2018, 356 p.

LE GALÈS P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 1995, n° 1, pp. 57-95.

LE GOIX R. et LOUDIER-MALGOUYRES C., « La production privée des espaces publics. Centres-villes fragmentés et quartiers réservés aux États-Unis », *Les annales de la recherche urbaine*, 2005, n° 99, pp. 29-39.

LE RUDULIER N., « La définition du droit de propriété est constitutionnelle », *AJDI*, 2011, p. 885.

LE VERGER M., « Des demandeurs d'asile piégés par la frontière numérique », *La Revue des droits de l'homme*, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), 2018, n° 13.

LEFEBVRE R., « Quelles leçons historiques et politiques tirer du municipalisme ouvrier ? », *Mouvements*, Vol. 101, La Découverte, 2020, n° 1, pp. 106-115.

Id., « 2. Qu'est le socialisme municipal devenu ? : Politisation, dépolitisation, neutralisation de la question municipale au Parti socialiste (des années 1970 à nos jours) », dans ARNAUD L.,

PASQUIER R. et LE BART C. (Dir.), *Idéologies et action publique territoriale : La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses universitaires de Rennes, 2015, pp. 51-79.

LEFÈVRE C. et PINSON G., « 3. Un retour des villes ? », *Pouvoirs urbains*, Armand Colin, 2020, pp. 79-122.

LEGROS O., « Les pouvoirs publics et les grands « bidonvilles roms » au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen) » [en ligne], *EspacesTemps.net - Revue électronique des sciences humaines et sociales*, 27 sept. 2010, 23 p.

LEJEUNE C., « Cosmopolitanism in the US sanctuary cities: dreamers cleaning citizenship », dans LEJEUNE C. et al. (Dir.), *Migration, Urbanity and Cosmopolitanism in a Globalized World.*, 2021, pp. 139-150

LÉVY J., « L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours », *Plein droit*, n° 106, 2015, n° 3, pp. 7-10.

Id., « L'approche du logement d'abord : droit nouveau ou nouveau rapport au(x) droit(s) ? », *Revue du Projet*, 2017, n° 63, pp. 21-22.

Id., « Introduction – Des espaces du droit » [en ligne], *Revue Géographique de l'Est*, Vol. 58, Association des Géographes de l'Est, 2018, n° 1-2.

LOCHAK D., « Le droit, discours de pouvoir », dans CONAC G., MAISL H. et VAUDIAUX J. (Dir.), *Itinéraires. Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Economica, 1982, pp. 429-444.

Id., « Droit, normalité, normalisation », dans *Le droit en procès*, PUF, 1983, pp. 51-77.

Id., « La race : une catégorie juridique ? », n°33-1, *Mots*, 1992, pp. 291-303.

Id., « L'étranger et l'administration », dans LE CLAINCHE M. et WIENER C. (Dir.), *Le citoyen et l'administration*, L'imprimerie nationale, , 2000, pp. 357-371.

Id., « Invention et usage des catégories juridiques dans les processus de radicalisation » [en ligne], dans GAITI B., *La démocratie aux extrêmes. Sur la radicalisation politique*, La Dispute, 2006, pp. 133-152.

Id., « (In)visibilité sociale, (in)visibilité juridique », dans BEAUD S., CONFRAVREUX J. et LINDGAARD J. (Dir.), *La France invisible*, La découverte, 2008, pp. 499-507

Id., « Le verrou de l'État-nation », *Repères*, n°4, 2018, pp. 99-105.

LONG M., « L'action sociale entre commune et intercommunalité », *AJDA*, 2009, p. 2098.

Id., « L'action sociale et la gestion de proximité : une proximité désincarnée », dans CHICOT P.-Y. (Dir), *Décentralisation et proximité. Territorialisation et efficacité de l'action publique locale*, Dalloz, 2013, pp. 147-155.

MACCAGLIA F., « Introduction. Illégalité et gouvernement des territoires. Rapports au droit et usages du droit dans la production, la gestion et la régulation des territoires », *Annales de géographie*, Vol. 700, n° 6, 2014, pp. 1251-1261.

MADIOT Y., « Sur quelques problèmes actuels de la décentralisation », *RFDA*, 1996, p. 966.

MAGNI-BERTON R., « Référendum local d'initiative populaire. Récit d'une première expérience en France », *Participations*, Vol. 20, 2018, n° 1, pp. 85-110.

MALVERTI C. et BEAUFILS C., « Le référé en liberté », *RDSS*, 2020, n° 21, p. 1154.

MARGIER A., « L'espace public en partage. Les expériences conflictuelles de l'espace et marginalisation. », *Cahiers de géographie du Québec, Département de géographie de l'Université Laval*, Vol. 57, 2013, n° 161, pp. 175-192.

MARTI G., « L'hébergement d'urgence des étrangers devant quitter le territoire: obligations à la charge de la collectivité et office du juge de l'urgence », *JCP Adm.*, 2016, n°49, p. 2318

MARTIN P., WITTWER J., NOSBONNE C. *et al.*, « Politiques sociales locales : notes de synthèse », *Revue française des affaires sociales*, Hors-série 1, 2019, n° HS, p. 209.

MAZEAUD A., « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, Vol. 2, De Boeck Supérieur, 2012, n° 1, pp. 53-77.

MAZOUZ B. et ROUSSEAU A., « Introduction : La gestion stratégique des administrations publiques. Une approche de la stratégie par les résultats de la gestion publique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 82, I.I.S.A., 2016, n° 3, pp. 439-445.

MICHELET K., « Le droit des étrangers à la protection sociale », *Informations sociales*, Vol. 142, 2007, n° 6, pp. 80-91.

MILLENAIRE, Direction de la prospective et du dialogue public, Métropole du Grand Lyon, Chevallier D., interview de Pascale Pichon., « Sans-abrisme et urbanité », enquête sur la lutte contre le sans-abrisme sur la métropole lyonnaise autour de 2 axes : la citoyenneté et l'invisibilité des personnes sans-abris, de Chevallier D [En ligne].

MINOW M., « Interpreting rights: an essay for Robert Cover », *The Yale Law Journal*, Vol. 96, n° 8, 1987, pp. 1866-1867.

MISSET S., « Chapitre 3. L'organisation bureaucratique », dans *Introduction à la sociologie des organisations*, Armand Colin, 2017, pp. 67-79.

MOREAU D., « Les risques de requalification de subventions aux associations en marchés ou en délégations de services publics », *AJDA*, 2002, p. 909.

MOUCHARD D., « Une ressource ambivalente : les usages du répertoire juridique par les mouvements de « sans » », *Mouvements*, Vol. 29, 2003, n° 4, pp. 55-59.

NEUMAN M., « Du camp de la Linière à la ville accueillante », *Alternatives Non-Violentes*, 186, 2018, n° 1, pp. 18-20.

NEYAT A., « Le recrutement des emplois de direction à la discrétion des autorités politiques à l'épreuve du nouveau management public », *Revue de droit public*, n° 5, 2018, p. 1339.

NOVELLI P., « Mesurer la pauvreté, pas si simple ! », *Revue Projet*, Vol. 376, 2020, n° 3, pp. 32-33.

OOMEN B., « Cities of refuge: Rights, culture and the creation of cosmopolitan citizenship », dans BUIKEMA R., BUYSE A. et ROBBEN ANTONIUS C. G. M. (Dir.), *Cultures, Citizenship and Human Rights*, 1 edition, Routledge, 2019, pp. 121-136.

OOMEN B. et BAUMGÄRTEL M., « Frontier cities: the rise of local authorities as an opportunity for international human rights law », *The european journal of international Law*, 29, 2018, n° 2, pp. 607-630.

OOMEN B., BAUMGÄRTEL M. et DURMUS E., « Accelerating cities, constitutional brakes? Exploring the local authorities between global challenges and domestic law », *European Year Book of Constitutional Law*, 2, 2020, n° 249-272.

OPPETIT B., « L'apparition de tendances régressives », dans *Droit et modernité*, PUF, 1998, p. 113.

OST F. et VAN DE KERCHOVE M., « De la scène au balcon. D'où vient la science du droit ? », dans CHAZEL F. et COMMAILLE J. (Dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, , 1991, pp. 67-80.

PADIOLEAU J., « L'action publique postmoderne : le gouvernement politique des risques », *Politiques et Management Public*, Vol. 17, 1999, n° 4, pp. 133-143.

PARENT F. et SABOURIN P., « Ethnographie et théorie de la description – La construction des données sociologiques », *Cahiers de recherche sociologique*, Athéna éditions, 2016, n° 61, pp. 109-126.

PASTOR J-M., « Mineurs isolés : la compétence supplétive de l'État au nom de la dignité humaine », *AJDA*, n°39, p. 2224.

PASQUIER R. et WEISBEIN J., « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, 12, L'Harmattan, 2004, n° 1, pp. 5-21.

PÉCOUD A., « Une nouvelle "gouvernance" des migrations ? Ce que disent les organisations internationales », *Mouvements*, 93, La Découverte, 2018, n° 1, pp. 41-50.

PERRIARD A. et VAN DE VELDE C., « Le pouvoir politique des émotions », *Lien social et Politiques*, 2021, n° 86, pp. 4-19.

PETIT G., « L'émergence d'un droit à l'accompagnement », *RDSS*, 2012, n° 6, p. 977.

Id., « Les élu·es aiment-elles et ils la démocratie ? », *Participations*, n° 26-27, 2020, n° 1, pp. 7-40.

PFRUNDER F., « La subvention, outil de partenariat et de confiance », *Juris associations*, 2021, n° 636, p. 18.

PIERUCCI C., « La réaction de la France face à la pandémie de Covid-19 sous l'angle des finances publiques », *Gestion & Finances Publiques*, Lavoisier, 2021, n° 3, pp. 49-55.

PINSON G., « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, Vol. 65, 2015, n° 2, pp. 483-516.

Id., « La gouvernance métropolitaine contre la métropolisation néolibérale », *AOC*, 20 janvier 2021.

PISANI E., « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, Vol. 6, 1956, n° 2, pp. 315-330.

PONTIER J.-M., « *Semper manet*. Sur une clause générale de compétence », *Revue de droit public*, 1984, p. 1470.

Id., « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *Recueil Dalloz*, 1998, n° 35, p. 327.

Id., « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », *La profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Dalloz, 2006, pp. 365-394.

Id., « Compétences locales et politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 141, 2012, n° 1, pp. 139-156.

POPPELAARS C. et SCHOLTEN P., « Two Worlds Apart: The Divergence of local and national immigrant integration policies in the Netherlands », *Administration & Society*, n° 40, Vol. 4, 2008, pp. 335-357.

POTOT S., « Accueillir des enfants dits « roms roumains » dans l'école républicaine. Le système éducatif français face à la catégorisation socioculturelle », *Agora débats/jeunesses*, Vol. 84, n° 1, 2020, pp. 53-66.

PRECIPITE (collectif), « Rue des Pyrénées », *Vacarme*, 25, Association Vacarme, 2003, n° 4, pp. 124-124.

RAMBAUD R., « Le droit d'interpellation citoyenne, un angle mort de la démocratie participative locale. », *AJDA*, 2016, p. 22.

RANGEON F., « 2. Peut-on parler d'un intérêt général local ? », dans LEFEBVRE R. et LE BART C. (Dir.), *La proximité en politique : Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, 2015, pp. 45-65.

RAUNET M., « Les nouveaux modèles juridiques de développement de la Ville », *RFDA*, 2020, p. 971.

RIBÉMONT T., « Sous conditions et sous contraintes : l'hébergement des demandeurs d'asile en France », *Sens-Dessous*, n° 17, Éditions de l'Association Paroles, 2016, n° 1, pp. 5-14.

Id., « Décourager les demandeurs d'asile ? Quand les conditions d'accueil en France se veulent plus "directives". Analyse du droit à l'hébergement dans la loi du 29 juillet 2015 » [en ligne], *La Revue des droits de l'homme*, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), 2018, n° 13.

RICHER L., « L'appel à projets, *fluctuat nec mergitur* », *AJDA*, 2019, p. 1433.

RIHAL H., « Tentative de règlement d'un chevauchement de compétences : le "chef de file" et le "bon Samaritain" », *AJDA*, 2012, p. 2162.

ROMAN D., « Les sans-abri et l'ordre public », *RDSS*, 2007, pp. 952-964.

Id., « L'utilisateur vulnérable », *RFDA*, 2013, p. 486.

Id., « Vulnérabilité et droits fondamentaux – Rapport de synthèse » [en ligne], *RDLF* 2019, chron. n°19.

Id., « "Liberté, égalité, fraternité" : la devise républicaine à l'épreuve du covid 19 », *RDSS*, 2020, n° 5, p. 926.

ROUAY-LAMBERT, S. « Aux marges, dans la ville », *Transversalités*, Vol. 134, n° 3, 2015, pp. 29-48.

ROUDOMETOF V., « Qu'est-ce que la glocalisation ? », *Réseaux*, n° 226-227, La Découverte, 2021, n° 2-3, pp. 45-70.

ROUAULT M.-C., « Le département, « supplétif » de l'État en matière d'aide sociale », *AJCT*, 2016, p. 456.

ROUSSEAU D., « Conceptualiser la compétence normative des citoyens », *Archives de philosophie du droit*, Vol. 62, 2020, n° 1, pp. 427-438.

ROUZEAU M., « La gouvernance territoriale des solidarités : localisation, territorialisation et chef de filât », *Pouvoirs locaux*, Vol. 11, 2019, n° 114, pp. 66-74.

RUI S. et VILLECHAISE-DUPONT A., « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et sociétés*, Vol. 123, Érès, 2005, n° 4, pp. 21-36.

SAYAD A., « Immigration et "pensée d'État" », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Vol. 129, 1999, n° 1, pp. 5-14.

SCHOLTEN P. et PENNINX R., « The multilevel governance of migration and integration », dans *Integration processes and policies in Europe: contexts, levels and actors*, IMISCOE Series, 2016, pp. 91-108.

SCHOLTEN P., COLLETT E. et PETROVIC M., « Inscire l'intégration des migrants au cœur des politiques ? Analyse critique d'une nouvelle tendance dans la gouvernance de l'intégration, Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 83, 2017, n° 2, pp. 287-307.

SCHOLTEN P., ENGBERSEN G., VAN OSTAIJEN M. et SNEL E., « Multilevel governance from below: how Dutch cities respond to intra-EU mobility », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 44, Routledge, 2018, n° 12, pp. 2011-2033.

SCHÖNFELD S., « Co-construction territoriale », *Juris associations*, 2020, n° 623, p. 32.
(soulignés pour correction dans la thèse)

SCHWEITZER S., CHAPLAIN R., BERBAGUI D. *et al.*, « Regards sur les migrations aux XIXe et XXe siècles en Rhône-Alpes », *Hommes & migrations. Revue française de référence sur les dynamiques migratoires*, EPPD - Cité nationale de l'histoire de l'immigration, 2009, n° 1278, pp. 32-46.

SESTIER J.-F., « Appels à projet : le déclin de la subvention et regain de la commande publique ? », *RFDA*, 2014, n° 3, p. 411.

SEVER. (Dir.), L'ordre public, Archives de philosophie du droit, Dalloz, vol.1, Tome 58, 2015, 474 p.

SINTOMER Y. et TALPIN J., « La démocratie délibérative face au défi du pouvoir », *Raisons politiques*, Vol. 42, n° 2, 2011, pp. 5-13.

SLAMA S., « Un chemin de l'identité. Le tri des étrangers par l'assignation à une identité », *Savoir/Agir*, Vol. 2, n° 2, 2007, pp. 39-49.

Id., « Le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes : une nouvelle forme de justiciabilité pour quelle effectivité ? », *RDSS*, 2010, n° 5, p. 858.

Id., « De la défaillance systémique à la « policiarisation » des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France » [en ligne], *La Revue des droits de l'homme*, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), 2018, n° 14.

Id., « Dispositifs d'hébergement : la grande centrifugeuse étatique des demandeurs d'asile », *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 36-2, 2020, n° 2, pp. 255-267.

SPENCER S. et DELVINO N., « Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level », *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 2019, n° 0, pp. 1-17.

SPIRE A., « La politique des guichets au service de la police des étrangers », *Savoir/Agir*, Vol. 36, n°2, 2016, p. 28.

Id., « Comment étudier la politique des guichets ? », *Migrations Société*, Vol. 167, 2017, n° 1, pp. 91-100.

TALPIN J., « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale », *Participations*, 2019, n° HS, pp. 453-473.

TEIXEIRA C., « Hébergement d'urgence : la difficile répartition des rôles entre Etat, département et commune », *AJCT*, 2017, n° 6, p. 319.

THOENIG J.-C. et DURAN P., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, Vol. 46, 1996, n° 4, pp. 580-623.

TISATO, D. « Le temps interstitiel des demandeurs d'asile. Stratégies de contre-pouvoir et réappropriation partielle d'une temporalité imposée », *Migrations Société*, Vol. 168, n° 2, 2017, pp. 119-135.

TISSIER-RAFFIN M., « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions », *La Revue des droits de l'homme*, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), 2015, n° 8.

TISSOT S. et POUPEAU F., « Spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 4, 2005, n° 159, pp. 4-9.

URRY J., « L'habiter », dans *Sociologie des mobilités*, Armand Colin, 2005, pp. 135-162.

VACHET M.-S. « Le droit des étrangers en France : particularités et finalités d'un droit en constante évolution », *L'Homme & la Société*, Vol. 206, n°1, 2018, pp. 265-287.

VERPEAUX M., « Pavane pour une notion défunte, la clause de compétence générale », *RFDA*, 2014, p. 457.

VOUATAT B., « 8. À propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique », dans *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, pp. 197-216.

WAGNER-COUBES A., « Ce qu'il reste de Gillet à Villeurbanne : les cités ouvrières » [en ligne], *Encyclopédie du Rize +*, non daté.

WEINER M., « The global migrations studies », dans WANG G. (Dir.), *Global History And Migrations*, Routledge, 2018, p. 95.

WENDEN C. W. de, « Le glissement des catégories de migrants », *Migrations Société*, 2016, n° 128, pp. 193-195.

WIHTOL DE WENDEN C., « Crise des migrations ou crise des politiques d'asile et ses effets sur les territoires d'accueil », *Hommes & migrations. Revue française de référence sur les dynamiques migratoires*, EPPD - Cité nationale de l'histoire de l'immigration, 2018, n° 1323, pp. 23-29.

Id. WITHOL DE WENDEN C. (dir.), « Soixante ans de "libre circulation" en Europe Migrations », *Migrations Société*, 2019, pp. 75-164.

YOLKA P., « Liberté, domanialité et propriétés publiques », *RDLF*, 2017, chron. n° 2.

Id., « Domanialité publique Vs. droit au logement », *RDLF*, 2020, chron. n° 7.

Id., « Les espaces publics. Libres propos au temps du covid », *RDLF*, 2022, chron. n° 1.

ZAPATA-BARRERO R., CAPONIO T. et SCHOLTEN P., « Introduction au numéro spécial : « Théorisation du « virage local » dans un cadre d'analyse fondé sur la gouvernance à niveaux multiples. Étude de cas axée sur les politiques concernant les immigrants » », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 83, 2017, n° 2, pp. 245-250.

ZARKA Y.C., « Cosmopolitisme et hospitalité chez Kant », dans *Kant cosmopolitique*, Éditions de l'Éclat, 2008, pp. 17-30.

ZITOUNI F., « Logement social et droit au logement », *AJDI*, 2011, p. 421.

IV/ ENTREES DE DICTIONNAIRES ET D'ENCYCLOPEDIES

???, « Accompagnement social », dans BARREYRE J.-Y., BOUQUET B., CHANTREAU A. et LASSUS P. (Dir.), *Dictionnaire critique de l'action sociale*, Bayard éditions, Collection travail social, 2002, pp. ???.

BASILIEN-GAINCHE M.-L., « Expulsion » [en ligne], dans MARZANO M. (Dir.), *Le dictionnaire de la violence*, PUF, 2011, pp. 485-490.

BLANCHARD C., « Sans-abrisme », dans DELORY-MOMBERGER C. (Dir.), *Vocabulaire des histoires de vie et de la recherche biographique*, Érès, 2019, pp. 446-448.

CAFFOZ T., « Droits fondamentaux », dans KADA N. *et al.* (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, , 2017, pp. 453-458.

COMMAILLE J., « Effectivité », dans ALLAND D. et RIALS S. (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, , 2003, p. 583.

DEVES C., « Chapitre 5 (folio n°1690), Compétences partagées de l'article L.1111-4 du CGCT (n°155 et s.) et autres compétences partagées (n°176) », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2020.

DOUENCE J.-C., « La qualification des relations contractuelles entre collectivités territoriales et associations », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2007, n°162-196.

FIALAIRE J., « Compétences des collectivités territoriales : enseignement public, planification scolaire et extensions de la décentralisation scolaire », *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2019.

LE GALÈS P., « Gouvernance », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (Dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Vol. 4e éd., Presses de Sciences Po, 2014, pp. 299-308.

LEFEBVRE R., « Proximité » [en ligne], dans PASQUIER R., GUIGNER S. et COLE A. (Dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Vol. 2e éd., Presses de Sciences Po, 2020, p. 628.

POIRAT F., « Territoire », dans ALLAND D. et RIALS S. (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1474.

SALMAN S. et TOPÇU S., « Expertise profane », dans HENRY E., GILBERT C., JOUZEL J.-N. et MARICHALAR P. (Dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise*, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 164-172.

V/ TRIBUNES ET ARTICLES DE PRESSE

AKOKA K., « Il n'est pas possible d'avoir un système d'asile juste sans politique d'immigration ouverte », *Libération*, 21 décembre 2020, pp. 16-17.

BAUMARD M., « Villeurbanne au cœur du centre de transit qui héberge Merhawi », *Le Monde*, 19 avril 2017.

BLASIO de B., HIDALGO A. et KHAN S., « Our immigrants our strenght », *New York Times*, Septembre 2016.

BOCHE J., « Jardin des Chartreux : Perrin-Gilbert saisit le défenseur des droits », *Lyon Capitale*, Août 2016.

BRET J.-P., « Migrants : “ la polémique engagée par Laurent Wauquiez est affligeante” », *Le Monde*, 20-21 septembre 2016.

DEPRETZ F., « A Lyon, le mouvement d’occupation monte en puissance face au durcissement de la politique migratoire », *Bastamag*, 19 janvier 2018.

EQUY L., ALBERTINI L. et HULLOT-GIYOT K., « Le rapport Taché sur l’intégration, vernis humaniste avant la loi immigration », *Libération*, 18 février 2018.

FONDATION ABBE PIERRE, URHY M. et DERDEK N., « Droit au logement : droit des étrangers ? », *Libération*, 9 octobre 2016.

GERAUD A. et JAMBAUD A.-C., « Gérard Collomb, douze ans de manière forte, le maire PS est un partisan de l’expulsion des Roms », *Libération*, 13 mai 2013.

MERCKX I., « Un droit à l’hospitalité », *Politis*, 26 avril 2017, n° 1451 (dossier intitulé *Réfugiés, le mythe de l’appel d’air*), pp. 21-25.

PERRIN-GILBERT N., « A Lyon, l’humanisme prend l’eau avec Gérard Collomb », *Marianne*, Août 2016.

PONNET Y., « Villeurbanne squat »/« Villeurbanne réfugiés », *Le Progrès*, 20 septembre 2016, p. 29.

RANCIERE J., « L’immigré et la loi du consensus », *Libération*, 12 juillet 1993.

ROYER S. de, « Report de la loi immigration : le gouvernement préfère “consulter” », *Le Monde*, 4 août 2022.

VINCENT E., « Le yin et le yang de Manuel Valls », *Le Monde*, 31 août 2012.

VILAIN J.-P. et IACONO G., « La Métropole de Lyon doit tenter une expérimentation territoire 0 SDF », *Rue 89 Lyon*, 1^{er} juin 2018.

WAHNICH S., « Fraternité ! », *Les agoras de l'Humanité*, 11 janvier 2016.

« Des élus socialistes soutiennent Manuel Valls sur les Roms », *Le Monde avec AFP*, 29 septembre 2013.

« Accueil des migrants à Villeurbanne : vers des squats plus hospitaliers », *Le Progrès*, avril 2019.

« Accueillir des migrants à Villeurbanne, quand les citoyens s'en mêlent », *Le Progrès*, 13 février 2019.

« La Mission Accueillir à Villeurbanne lance son jury citoyen », *Le Progrès*, 21 septembre 2018.

« Pourquoi supprimer l'observatoire national de la pauvreté ? », *Libération*, 21 octobre 2019.

« Villeurbanne, bains douches et accueil de jour au stade Georges-Lyvet », *Le Progrès*, 14 novembre 2019.

« Villeurbanne : douches, buanderie, salle de repos, les sans-abris ont désormais un lieu pour se ressourcer », *20 minutes*, 13 février 2020.

« Emmanuel Macron veut axer sa campagne sur l'école, la santé, les institutions et favoriser la participation citoyenne », *Le Monde*, 7 mars 2022.

VI/ REVUE DE PRESSE AUTOUR DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

FRANCE TERRE D'ASILE, « L'intégration dans les petites communes », *Lettre de l'asile et de l'intégration*, 2019, n° 88, 30 p.

STROESSER E., « Grenoble structure l'accueil en faveur des réfugiés », *Maires de France*, 10/2019, n° 372, p. 45

LA RÉDACTION, « Migrants : des responsabilités à clarifier », *Intercommunalités*, 11/2019, n° 244, p. 18-23

UNCCAS, Migrants : de l'urgence à l'intégration, *Territoires du social*, 05/2019, n° 499, p. 15-26

LEOTOING M., « La France n'est pas un pays qui rejette les étrangers », *Travail Social Actualités*, 11/2018, n° 97, p. 6-7

LA RÉDACTION, « Migrants : comment les territoires ont pris le relais de l'État », *Gazette des communes, des départements, des régions (la)*, 03/12/2018, n° 2443, p. 36- 43

LA RÉDACTION, « Il promeut la solidarité et l'assistance aux migrants », *Maires de France*, 11/2018, n° 362, p. 88-89

MOREL A., « Enfants migrants : une école rien que pour eux », *École des parents (l')*, 10/2018, n° 629, p. 28-29

GINOT L., KIRSCHEN B., LAPORTE A. *et al.*, « Mise en place d'une politique publique de santé des migrants », *Santé Publique*, 5/2018, Vol. 30, p. 611-616.

STROESSER E., « Intégrer des réfugiés requiert une action dans la durée », *Maires de France*, 02/2019, n° 365, p. 42-43

KAMMERER M., « Ces collectivités qui s'investissent sans compter pour venir en aide aux migrants », *Gazette des communes, des départements, des régions (la)*, 22/04/2019, n° 2462, p. 42- 43

AIQUEL P., « Migrants : faciliter l'accès aux services publics », *Courrier des maires et des élus locaux (le)*, 06/2018, n° 324-325, p. 52-53

AIQUEL P., « Ces villages qui donnent l'exemple en matière d'accueil de réfugiés », *Gazette des communes, des départements, des régions (la)*, 26/03/2018, n° 2408, p. 48-49

LA RÉDACTION, « Accueil des migrants, les maires "au pied du mur" », *Maires de France*, 02/2018, n° 354, p. 15

STOLL S., « Accueil des migrants : le rôle méconnu des bibliothèques », *Gazette des communes, des départements, des régions (la)*, 19/02/2018, n° 2403, p. 44-46

LA RÉDACTION, « Quand des réfugiés racontent leur parcours », *Maires de France*, 01/2018, n° 309, p. 46

LA RÉDACTION, « Accueil et hébergement des réfugiés », <https://www.paris.fr/>, (consulté le 25/09/2017)

DERROUCH P., « A Nantes, un démonstrateur de logement temporaire », *Traits urbains*, 09/2017, n° 91, p. 67

BONNIN O., « La garantie jeunes traduite pour les réfugiés » *Travail Social Actualités*, 09/2017, n° 85, p. 28-29

LA RÉDACTION, « Migrants : les maires en première ligne pour l'accueil et l'intégration », *Maires de France*, 07/2017, n° 348, p. 42-49

C.E.R.A.S, « Réfugiés : sortir de l'impasse », *Projet*, 06/2017, n° 358, p. 6-81

LA RÉDACTION, « Crise migratoire : Relever le défi de l'accueil » (Dossier) *Direction(s)*, 04/2017, n° 152, p. 22-29

VION A., « Migrants : les dispositifs d'accueil à l'épreuve », *Travail Social Actualités*, 04/2017, n° 81, p. 15-22

LA RÉDACTION, « Comment intégrer les migrants ? » *Maires de France*, 04/2017, n° 345, p. 41

AQUILINA C., « Nouveaux arrivants dans les campagnes françaises » *Coline Pour*, 04/2017, n° 230, p. 39-48

LANGLOIS G., « Après une première réussite, Lille s'apprête à accueillir de nouveaux réfugiés », *Gazette des communes*, 01/03/2018

LA RÉDACTION, « Montceau-les-Mines fait bon accueil aux réfugiés syriens et afghans », *Maires de France*, 12/2016, n° 341, p. 34-35

RAINALDI V., « Pour un accueil des migrants réussi, Briançon livre son expérience (05) » *Banque des Territoires, Caisse des dépôts et des territoires*, 05/2017

BLANCHARD L., « En Auvergne, une commune de 550 habitants accueille à nouveau des migrants (63) », *Banque des Territoires, Caisse des dépôts et des territoires*, 12/2016

JOMA N., « Enfant-espoir ou enfant-sacrifice ? Être mineur isolé à Mayotte », *Vie sociale et traitements*, 2016, n° 130, p. 78-83

LA RÉDACTION, « La crise des migrants : des CCAS mobilisés dans l'urgence, tournés vers le plus long terme », *Actes : actions et territoires du social*, février 2016, n° 465, pp. 9-16.

BILONG S., « La participation des personnes exilées : des pistes pour repenser l'intégration », *Institut français des relations internationales*, 05/2020, 83 p.

ROUILLEAULT D., « La participation citoyenne et l'engagement politique » *Lettre de l'asile et de l'intégration (La)*, 06/2021, n° 94, 8 p.

LAZAROVA R., « Démocratie locale : la participation des réfugiés à l'action municipale, clé de leur intégration », *Gazette des communes, des départements, des régions (la)*, 05/04/2021, n° 2559, p. 42-43

LA RÉDACTION, « Pau : trouver des logements », *Actes : actions et territoires du social*, n° 465, 02/2016, p. 10-11

MIGNOT S., « Accueil de réfugiés chez des particuliers. Solidarité bien ordonnée », *Actualités sociales hebdomadaires*, 13/01/2017, n° 2992, p. 14-17

CANONNE J., « Un habitat "modulaire" innovant pour des familles exilées », *Média social (Le)* [en ligne], 15/07/2021

OLLITRAULT C., « J'irai dormir chez vous », *Projet*, 03/2021, n° 382, p. 8-13

FAUQUEMBERGUE A., « "La cohabitation solidaire" : nouveau maillon de la politique d'intégration ? », *Le reportage de la rédaction France culture*, 28/04/2021

JOUBERT R., « "TINY HOUSE" une solution d'hébergement mobile en milieu rural pour les réfugié·e·s », *Le magazine de la fédération des acteurs de la solidarité*, 03/2021, n° 21, p. 6

JABRE L., « Accès au logement des réfugiés : les consignes aux collectivités pour 2020 » *Lagazettedescommunes.com*, 01/09/2020

BAYETTE S., « Faciliter l'accès au logement des réfugiés avec l'intermédiation locative : expérience de Vitré Communauté (35) », *Intercommunalités*, 11/2019, n° 244, p.

DARMON L., « Des réfugiés en immersion totale chez des particuliers », *Travail Social Actualités* [en ligne], 17/09/2018

VII/ AVIS, RAPPORTS ET AUTRES TEXTES INSTITUTIONNELS DIVERS

AGENCE D'URBANISME DE L'AIRE METROPOLITAINE LYONNAISE, « Occupations temporaires, enjeux et guide pratique à l'usage des collectivités locales », octobre 2019.

ASSEMBLEE NATIONALE, Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, n°2203, 29 Août 2019.

Annexe à l'arrêté préfectoral n°18-243 du 18 juillet 2018 relatif au schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, Auvergne Rhône Alpes, 2018-2019.

Annexe n°16 au projet de loi de finances pour 2020 mission « immigration, asile, intégration », dans le Rapport général fait au nom de la commission des finances (1), 21 novembre 2019.

Avis n°146, Commission des lois, Sénat, pour le projet de loi de finances pour 2020 : Asile, Immigration, Intégration et Nationalité, 21 novembre 2019.

BOCKEL J.-M., 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.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHONE-ALPES, Rapport d'observations définitives et ses deux réponses « La métropole de Lyon, la mise en place des métropoles », mai 2020.

Id., Département du Rhône, 17 juillet 2020.

COMMISSION EUROPEENNE, « Six principes pour l'approfondissement de la coopération entre l'UE et la Turquie en vue de résoudre la crise migratoire », Communiqué de presse, 16 mars 2016, IP/16/830.

Id., « Gérer la crise des réfugiés : la Commission publie un rapport sur la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie », Communiqué de presse, 20 avril 2016, IP/16/1444.

CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX, “From reception to integration : the role of local and regional authorities facing migration”, 2017 ; «The role of local and regional governments in protecting internally displaced persons (IDPs)”, 2019 ; “Border regions facing the migration phenomenon”, 2018; “Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe’s municipalities and regions”, 2018; “Unaccompanied refugee children: the role and responsibilities of local and regional authorities”, 2018.

CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU GRAND LYON, *Quelle métropole pour les citoyens ? 40 propositions*, 17 septembre 2014.

CONSEIL D'ETAT, « Sécurité juridique et complexité du droit », *Études et documents du Conseil d'État*, La Documentation française, 2006.

Id., Étude annuelle : le droit souple, 2013, 297 p.

CONSEIL EUROPEEN, Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016.

COUR DES COMPTES, Référé adressé au Premier ministre Manuel Valls, « L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile », n° S 2015 09771, 30 juillet 2015.

Id., Les agents contractuels dans la fonction publique, exercices 2010-2019, 2020.

Id., Rapport sur la préparation et la mise en œuvre du plan de relance, communication à la commission de finance du Sénat, Mars 2022.

DEFENSEUR DES DROITS, Avis n°18-09, mars 2018.

Id., Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France, 9 mai 2016, 304 p.

Id., Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants, Rapport du 19 juin 2019.

Id., Décision n° 2020-237 du 15 décembre 2020.

DREES, Étude « Hébergement d'urgence permanent : au cours des années 2010, davantage de familles et des séjours rallongés », n°1184, Mars 2021.

DUBEDOUT H., *Ensemble refaire la Ville*, La documentation française, 1983, 122 p.

HUSSON J.-F. (DIR.), RAPPORT GENERAL n°138 pour le projet de loi de finance 2021, tome III les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, 19 novembre 2020.

IGAS, Rapport n° 2017-105K, « L'accompagnement social », Septembre 2018.

Id., Rapport d'évaluation de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté », Juillet 2021.

INSEE, Références, dossiers « Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018 », Édition 2021.

L'INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME, « L'urbanisme transitoire : aménager autrement », *la note rapide territoires*, n°741, 2017.

KAROUTCHI R., Rapport spécial autour de la mission « immigration, asile, et intégration » de la commission des finances du Sénat, 2013.

METROPOLE DU GRAND LYON, Projet métropolitain des Solidarités, 2017-2022, PV de la séance publique du 6 novembre 2017.

Id. Plan pauvreté métropole du Grand Lyon « développement des maraudes mixtes » et des démarches d'aller vers les publics en grande précarité, 2019.

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, « Plan migrant : "Répondre aux défis des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit" », 17 juin 2015.

Id., Courrier de Bernard Cazeneuve aux maires de France concernant l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile [courriel], 6 septembre 2015, 2 p.

Id., Organisation de l'accueil de 30 000 demandeurs d'asile et réfugiés, NOR : INTK1500245J, 12 septembre 2015.

Id., Livret d'information des maires ou « kit des maires », 15 septembre 2015.

MINISTRE DES SOLIDARITES, *Guide de la domiciliation des personnes sans domicile stable*, mis à jour par la note d'information n°DGCS/ SD1B/2018/56 du 5 mars 2018 relative à l'instruction du 10 juin 2016.

OCDE, Les indicateurs de l'intégration des immigrés, 13 août 2015, 356 p.

Id., Améliorer l'intégration locale des migrants : les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration des réfugiés, Mai 2022.

ONPES, L'invisibilité sociale, une responsabilité collective, Rapport remis le 15 juin 2016.

PREFET DE LA REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES, Annexe à l'arrêté préfectoral n°17-049, schéma régional d'accueil demandeurs d'asile du 17 février 2017.

PREFET DU RHONE, *période hivernale 2014 – 2015*, Dossier de presse, 10 p.

Id., *L'activité domiciliation dans le Rhône*, bilan de l'enquête 2020 sur les données 2019, 36 p.

PREMIER MINISTRE, « De nouvelles mesures pour prévenir et lutter contre la bascule dans la pauvreté », Octobre 2020, 20 p.

PRESIDENTE DE L'UNIVERSITE LYON 2, Communiqué, Novembre 2017.

Id., Lettre adressée au Ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb, 26 novembre 2017.

RAPPORT PARLEMENTAIRE, Au nom de la commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés

et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France, sous la présidence de Sébastien Nadot, 10 novembre 2021.

RAPPORTS PARLEMENTAIRES sur les projets de loi finances pour 2019 (n°147), 2020 (n°140), 2021 (n°3360), 2022 (n°4482), mission et programmes « immigration, asile et intégration ».

SENAT, Rapport relatif au projet de loi de finance pour 2020, analyse du programme 303 « immigration et asile ».

Id., Rapport d'information fait au nom de la loi des constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la question migratoire par MM. BUFFET N., n°626, 10 mai 2022.

Id., Rapport d'information fait au nom de la commission des finances par MM. GUENE C. et RAYNAL C., 10 avril 2019.

Id., Hébergement d'urgence, renforcer le pilotage pour mieux maîtriser les financements ; fin du parcours d'insertion en escalier, 19 avril 2022.

Id. Interventions des représentants des associations d'élus locaux lors de la table ronde « les collectivités territoriales et l'accueil des réfugiés : crises et perspectives », Compte rendu de table ronde, 8 octobre 2015.

Stratégie nationale de prise en charge des sans-abris ou mal logées, 10 novembre 2009.

Stratégie nationale pour l'intégration des personnes réfugiées, 5 juin 2018.

TACHE A., 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, Rapport au premier ministre, Février 2018, 173 p.

Analyse des besoins sociaux 2015.

VIII/ DOCUMENTS DE LA VILLE DE VILLEURBANNE

PROCES-VERBAUX DES CONSEILS MUNICIPAUX (DE 2015 A 2021)

Procès-verbal, conseil municipal du 17/10/2016, p. 68 et s.

Procès-verbal, conseil municipal du 15/12/2016, p. 58.

Procès-verbal, conseil municipal du 20/11/2017, p. 98.

Procès-verbaux des conseils municipaux du 21/11/2016, 15/12/2016, 26/02/2018 faisant mention du terme migrants.

DOCUMENTS DIVERS :

- Analyse des besoins sociaux 2015.

-Appel à candidature, autorisation d'occupation temporaire du domaine public en vue de la gestion d'un site dédié à l'urbanisme transitoire.

-Communiqué de presse, « Villeurbanne mobilise les acteurs de l'asile pour accueillir les réfugiés et participer à l'effort national », 6 septembre 2015.

-Contrat de Ville Métropole de Lyon « convention locale villeurbannaise », 2015-2020.

-Convention cadre CCAS-Ville, 2013.

-Rapport du conseil consultatif villeurbannais de lutte contre les discriminations ethniques, 2014.

-Règlement des aides facultatives du CCAS 2015 et 2019.

-Fiches individuelles de domiciliation et de l'aide alimentaire.

-Plan social de territoire de Villeurbanne 2021.

-Rapports d'activités CCAS 2016-2019.

-Archives municipales du secrétariat du maire Jean-Paul Bret : 374 W 1 – 73

DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

-Délibération D-2018-521. « Avenant à la convention financière entre la Ville de Villeurbanne et le centre culturel œcuménique (CCO) Jean-Pierre Lachaize » du 28 Juin 2018.

-Délibération D-2017-17 relative à la convention cadre avec l'association le CCO du 13 février 2017.

-Délibération D-2017-429 relative à la révision de la tarification des droits d'entrée dans les piscines villeurbannaises du 21 décembre 2017.

-Délibération D-2015-10 relatif au rôle du conseil consultatif de lutte contre les discriminations ethniques du 26 février 2015.

-Délibération D-2019-49 : « Convention de partenariat entre la Métropole de Lyon et le consortium : Urban Innovative Actions (UIA) Home silk road – projet européen « L'autre-soie » du 11 février 2019.

-Délibération 2019-50, Cession d'un terrain nu appartenant à la Ville pour le projet de l'Autre soie, du 11 février 2019.

-Délibération D-2019-537 implantation d'un lieu dédié à l'hygiène et l'accès aux droits des familles sans-domicile sur le territoire de Villeurbanne du 19 décembre 2019.

-Délibération D-2019-280 Adhésion à l'association nationale des villes et territoires accueillants du 25 mai 2019.

-Délibération D-2021-249 attributions de subventions aux associations intervenant dans le domaine de la solidarité du 5 juillet 2021.

-Délibérations D-2019-68 relative à la remise gracieuse de dettes de restauration scolaire et activités périscolaires du 11 février 2019 ; D-2018-61 relative à la remise gracieuse de dettes de restauration scolaire et activités périscolaires, du 26 mars 2018.

-Délibération D-2021-95 Convention tripartite avec l'État et la Métropole de Lyon visant la résorption du sans-abrisme sur le territoire de Villeurbanne du 31 mai 2021.

IX/ DECISIONS DE JUSTICE, CONCLUSIONS ET NOTES DE JURISPRUDENCE (ORDRE CHRON.)

CE, 29 mars 1901, *Casanova*.

CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers.

CE, 19 mai 1933, *Blanc*.

CE, sect., 13 juillet 1968, *Narcy*.

CC, 16 janvier 1982 ; note HAMON L., *D.*, 1983, p. 169.

CE Sect., 4 mai 1984, *Préfet de police c/ M. Guez* ; concl. DUTHEILLET de LAMOTHE O., *AJDA*, 1984, p. 393.

CE Sect., 5 octobre 1984, Commissaire de la République de l'Ariège, n° 47875.

CE, 26 juillet 1985, *Ville d'Aix-en-Provence* ; *Rec.* p. 236.

CE, 30 juin 1989, *Ville de Paris c/ Lévy*.

CC, 22 janvier 1990, n° 89-269DC.

CE, 10 février 1993, *Ville de la Rochelle*, n° 95863.

CC, 13 août 1993, n° 93-325DC.

Civ. 1^{re}, 4 janvier 1995, *Bull. civ.* I, n° 4 ; obs. GRIMALDI M., *D.*, 1995, Somm. 328.

CC, 19 janvier 1995, n° 94-359 DC.

CE, ord. 3 mai 2002, *Assoc. de réinsertion sociale du Limousin*, n° 245697 ; note DESCHAMPS E., *AJDA*, 2002, p. 818.

CC, 12 août 2004, n° 2004-503 DC.

CE, 7 juin 2006, n° 285576.

CE, sect., 22 février 2007, *APREI*, n°264541.

CE, sect. 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, n°284736.

CE, ord., 17 septembre 2009, n° 331950.

Civ. 3^e, 20 janvier 2010, n° 08-16.088 ; obs. FOREST G., *Dalloz-actualite.fr*, 2 févr. 2010.

CE, Avis, 2 juillet 2010, *Maache*, n° 332825.

CE Sect., 3 décembre 2010, *Ville de Paris c/ Assoc. Paris Jean Bouin*.

TA Paris, 11 février 2011, *Préfet d'île de France, préfet de Paris*, n° 10134363 ; note DELAUNAY B., *AJDA*, 2011, p. 1026.

CC, 30 septembre 2011, n° 2011-169 QPC.

CE, ord., 10 février 2012, *Fofana*, n° 356456 ; notes DURANTHON A., « Le droit à l'hébergement d'urgence constitue une liberté fondamentale », *AJDA*, 2012, p. 716 ; LE BOT O., « Le droit à un hébergement d'urgence invocable en référé-liberté », *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, 2012, n° 7, p. 2059.

Crim. 11 décembre 2012, n° 11-84.304, à propos de l'ENS de Lyon ; obs. ROUJOU de BOUBEE G., *D.*, 2013, pp. 15 et 2713.

CE, ord., 1^{er} mars 2013, n° 366382.

CE, 28 mars 2013, n° 341269.

CE, ord., 5 avril 2013, n° 367232 ; note MICHELET K., « Le droit des demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil décentes : un droit en perte d'effectivité ? », *AJDA*, 2013, p. 1637.

CE, ord., 23 septembre 2013, *Alla*, n° 372324.

CA Toulouse, 4 novembre 2015, n°15/01195.

CE, ord., 23 novembre 2015, n° 394540 et 394568 ; note ROMAN D. et SLAMA S., « “La loi de la jungle” : protection de la dignité et obligation des pouvoirs publics dans le camp de Calais », *RDSS*, 2016, p. 90.

A propos des délais d'enregistrement de la demande d'asile :

TA Paris, 27 février 2016, n° 1602937/9.

TA Paris, 18 avril 2016, n° 1605520/9 et n° 1605477/9.

TA Melun, 6 juillet 2016, n° 1605663

CE, 30 mars 2016, n° 382437 ; concl. LESSI J., « Sur l'étendue des compétences incombant aux départements en matière d'hébergement et d'aide aux familles en difficulté », *RDSS*, 2016, p. 521.

CE, 13 juillet 2016, n° 400074, 388317, 399829, 399834 et 399836 ; concl. LESSI J. et note HABCHI H., « Le “département-providence” à l'épreuve du juge », *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, 2016, n° 37, p. 2244.

CE, ord., 11 janvier 2017, n° 406154 ; note LE BOT O., « Le référé-liberté au secours du recours DALO ? », *AJDA*, 2017, p. 1784.

CC, 26 janvier 2017, n° 2016-745 DC.

CE, 21 avril 2017, n° 404934, 405164, 405165 et 406065 (4 décisions).

CE, 28 juillet 2017, n° 410677 ; note LE BOT O., « Référé-liberté à la maison d'arrêt de Fresnes : les limites de l'article L.521-2 », *AJDA*, 2017, n° 44, p. 2540.

CE, 31 juillet 2017, n° 412125.

CE, ord., 20 septembre 2017, n° 414254.

TA Lyon, 28 octobre 2017, n°1707741.

TI Bobigny, 8 novembre 2017, n°12-17-000241.

CE, ord., 24 novembre 2017, n°415630.

Civ. 3^e, 21 décembre 2017, n° 16-25.469 ; obs. KEBIR M., « Référé : l'occupation sans droit, ni titre est un trouble manifestement illicite ! », *Dalloz-actualite.fr*, 23 janvier 2018.

CE, ord., 20 février 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et a., n° 417207.

TA Lyon, ord., 19 mars 2018, Service Départemental Métropolitain d'Incendie et de Secours (SDMIS), n°1801569.

CE, 11 avril 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et a., n° 417206.

CE, ord., 27 avril 2018, n° 419884.

TA Grenoble, 24 mai 2018, *Préfet de l'Isère*, n° 1701663.

CE, 28 décembre 2018, n° 410347.

CE, ord., 26 février 2019, n° 428203.

CEDH, 28 février 2019, *Khan c/ France*, n° 12267/16. note PARROT K., « Un jeune Afghan dans la “ jungle de Calais ” : condamnation de la France », *Recueil Dalloz*, 2019, p. 1096.

CE, 14 mars 2019, n° 428200.

CEDH, 22 octobre 2021, *MD c/ France*, n°57035/18.

CE, 17 avril 2019, n° 428314.

TI Villeurbanne, 30 mai 2019, n°12-19-000001.

Civ, 3^e QPC, 20 juin 2019, n°19-49.010 ; note CAYOL A., « Conciliation entre droit de propriété et droit au logement » [en ligne], *Dalloz-actualite.fr*, 10 juillet 2019.

CE, ord., 5 juillet 2019, n° 431441.

CE, 31 juillet 2019, n° 410347.

Civ. 3^eème, 28 novembre, 2019, n°17-22.810 ; note DREVEAU C., « Expulsion : pas d'ingérence disproportionnée dans le droit au respect du domicile » [en ligne], *Dalloz-actualite.fr*, 23 déc. 2019.

CEDH, 14 mai 2020, *Hirtu et autres c/ France*, n° 24720/13.

CEDH, 2 juillet 2020, *N.H. et autres c/ France*, n° 28820/13.

CE, 8 juillet 2020, n° 425310.

CE Sect., 22 mars 2021, n° 429361.

CE, 30 juillet 2021, n° 447339.

TA Rouen, 1^{er} avril 2022, *Cimade*, n° 2102218.

X/ RAPPORTS ASSOCIATIFS

ALPIL, Rapports d'activité, 2016 et 2020.

ATD QUART-MONDE, *Rapport « Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs « tout est lié, rien n'est figé »*, Recherches internationales participative par le mouvement ATD quart monde et l'Université d'Oxford, octobre 2019.

ANVITA, Rapport d'activité, 2019.

Id., Guide pour une France accueillante : des pratiques territoriales inspirantes.

Id., Guide groupe de travail #1 « La participation des personnes exilées », 2021.

Id., Guide groupe de travail #2 « hébergement et logement des personnes exilées », 2021.

Id., Dossier de presse relatif à l'Alliance Migrations, Octobre 2019.

Id. Texte fondateur de l'Alliance Migrations, Octobre 2019

FONDATION ABBE PIERRE, « personnes migrantes : un dispositif national d'accueil bien peu accueillant » dans le rapport annuel n°27, L'état du mal logement en France, 2022.

Id., Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés, Les cahiers du logement, 2021.

FORUM REFUGIES, L'asile en France et en Europe, 2000-2020, État des lieux et perspectives, juin 2020, 120 p.

FORUM REFUGIES-COSI, Rapport d'activité, 2021, 120 p.

FEDERATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS D'ACCUEIL ET DE REINSERTION SOCIALE ET LA CROIX ROUGE, SIAO : Repères et pratiques, plan d'accompagnement de la refondation piloté par la DGCS et la DIHAL, 69 p.

GISTI, *Sans papiers, mais pas sans droits*, les notes pratiques, 2019, 104 p.

OBSERVATOIRE ASILE EN ISERE, *État des lieux de l'asile en Isère*, 2016.

LA CIMADE, Rapport d'activité 2017.

Id., État des lieux des dispositifs d'accueil et d'hébergement dédiés aux personnes demanderesse d'asile et réfugiées, 2020.

LALCA, « Qu'est ce que l'hospitalité à l'échelle d'une Ville », Millénaire 3, La Prospective de la Métropole de Lyon, Octobre 2021.

La Mission Régionale de l'Information et de l'Exclusion, étude « capitalisation du projet andatu », 2016.

Id. « Enquête logement d'abord » ; Lettre 49, mai 2019.

Id. « Enquête de qualification des besoins des personnes sans logement » Lettre 50, janvier 2020.

Id. Rapport thématique « Logement, emploi d'abord », 2021.

Id. Rapport d'évaluation, « Le projet Logement d'abord : réussites, blocages, et perspectives un an après sa mise en œuvre ; écouter le point de vue des ménages entrés dans le dispositif », 2020.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
I/ L'objet : l'accueil des personnes exilées	5
1- L'accueil, une notion d'abord saisie par l'État	6
2- Au-delà des catégories juridiques : des situations précaires des personnes exilées	17
A- L'accroissement des difficultés d'accès aux procédures	18
B- La multiplication des statuts relatifs à l'asile.....	21
3- Le dévoilement de l'accueil local	26
II/ L'intérêt d'une étude juridique consacrée à l'accueil des personnes exilées sur le territoire.....	34
1- L'absence d'étude sur les configurations juridiques dans l'analyse du virage local de l'accueil	34
2- L'Appréhension d'une compétence locale en train de se faire à l'échelle d'une commune	37
III/ La nécessité d'une thèse inscrite dans une démarche de recherche empirique et interdisciplinaire .	42
1- La réalisation d'une étude de cas sur Villeurbanne	42
A- Le choix de l'étude de cas	43
B- Le choix de la commune de Villeurbanne : portrait et configurations locales d'une ville ouvrière et populaire.....	46
2- Les conditions pratiques de la thèse : le choix d'une convention industrielle de formation par la recherche.....	52
3- La posture de recherche adoptée	54
4- Les outils méthodologiques mobilisés	56
A- L'observation participante : une immersion au sein de l'administration publique locale	57
B- Les entretiens semi-directifs	58
C- La collecte de « littérature grise »	60
IV/ Présentation de la problématique et du plan.....	61
PARTIE I : FACE AUX MANQUEMENTS DE L'ÉTAT, LA DOUBLE CONDITION D'EMERGENCE D'UNE COMPETENCE LOCALE DE FAIT	66
CHAPITRE 1 : Une compétence de fait comme palliatif des lacunes juridiques dans le cadre de la territorialisation de l'accueil	69

Section 1 : Le signalement citoyen de l'« inaction publique » comme révélateur des carences étatiques de l'accueil auprès des collectivités territoriales.....	71
A- Les facteurs constitutifs des carences étatiques dans les conditions matérielles d'accueil	71
1- Le sous-dimensionnement du dispositif national d'accueil.....	72
2- Les répercussions sur le dispositif général de l'hébergement d'urgence.....	80
B- La mise en lumière des espaces conflictuels du droit par les citoyen-ne-s	94
1- L'espace conflictuel du droit comme révélateur des tensions entre droit et environnement social	95
2- De l'indignation à la formulation d'enjeux publics locaux : le rôle des émotions	99
3- Les stratégies juridiques d'actions citoyennes pour visibiliser les conditions des personnes exilées sans abris.....	105
a. Les occupations de l'espace public	105
b. Les tentatives de judiciarisation en demi-teinte.....	118
Conclusion de la section 1	127
Section 2 : L'instauration de stratégies relationnelles par la commune en réaction aux sollicitations citoyennes	127
A- Les réponses municipales ponctuelles entre discrétion et tolérance	128
1- L'enjeu ambivalent de la proximité communale	129
2- La gestion municipale controversée de l'espace public	134
a. Composer avec la conflictualité des usages de l'« espace public »	135
b. La difficile conciliation des approches sociale et sécuritaire de l'espace public.....	141
B- La mise en place progressive d'espaces de régulation par la commune.....	154
1- Les réunions inter-acteur-trice-s autour des collectifs citoyens	154
2- L'appui de l'action citoyenne au profit de la commune	157
Conclusion de la section 2	163
Section 3 : L'association utilitariste des collectivités territoriales organisée par l'État, brèche dans l'élargissement du rôle de la collectivité dans l'accueil.....	165
A- L'association bricolée autour de la « gestion de crise » pour le développement de nouveaux centres d'hébergement	165
B- L'association limitée de la commune à la gestion de l'accueil	170
Conclusion de la section 3	179
Conclusion du chapitre 1	179

CHAPITRE 2 : Une compétence locale de fait facilitée par les potentialités juridiques de l'action sociale des communes 181

Section 1 : Les instruments supports du cadre national de la décentralisation susceptibles de fonder l'intervention communale de l'accueil	182
A- La clause générale de compétence comme le « support d'une création normative »	182

B-	La reconnaissance d'un intérêt public local de l'accueil en faveur des personnes exilées	188
	Conclusion de la section 1	190
	Section 2 : Les moyens garantis de l'action sociale communale en faveur des personnes exilées	191
A-	Des réponses municipales impulsées par une logique sociale pragmatique	193
B-	Le rôle déterminant des services sociaux locaux dans la protection minimale des droits fondamentaux en faveur des personnes exilées.....	204
1-	Le centre communal d'action sociale, outil incontournable des collectivités territoriales pour l'accueil minimal	205
a.	La place prépondérante du CCAS appuyée par l'organisation interne de la Ville	205
b.	L'attention singulière aux besoins nouveaux au-delà de l'analyse des besoins sociaux	207
c.	Le premier accueil inconditionnel et l'accès limité aux aides financières pour les personnes exilées précaires.....	210
d.	Le respect de l'obligation légale la mise en œuvre du droit résiduel à la domiciliation des personnes exilées précaires	212
e.	L'orientation nécessaire des personnes exilées dans l'accès aux autres droits : accompagnement social et médiation santé	217
2-	L'aménagement des pratiques locales autour de la solidarité.....	221
a.	L'infra-droit au service de la « pragmatique des droits » dans la recherche d'effectivité.....	221
b.	L'émergence d'un outil de solidarité : la tarification sociale	227
	Conclusion de la section 2	231
	Section 3 : Une compétence sociale limitée.....	232
A-	L'effet nuisible de l'imbrication des catégories conduisant à des impasses ou prises en charge parcellaires des personnes exilées.....	233
B-	Toujours hors du droit commun : l'assistance publique minimale de la commune.....	246
	Conclusion de la section 3	254
	Conclusion du chapitre 2	255
	Conclusion de la partie I.....	257
	 PARTIE II : VERS LA RECONNAISSANCE D'UNE COMPETENCE DE DROIT EN FAVEUR DE L'ACCUEIL	 261
	CHAPITRE 1 : La reconnaissance interne de la compétence communale en faveur de l'accueil comme défi incontournable à saisir.....	267
	Section 1 : La transformation des modalités d'organisation de l'administration locale	269
A-	L'appui d'un engagement politique et pratique préalable de la collectivité avec ses élus et ses technicien·ne·s.....	270
B-	La transversalité de l'accueil comme enjeu nouveau pour l'administration publique locale	274

C-	La mise en administration d'une mission entre « nouveau management territorial » et pragmatisme	
	276	
1-	La fonction créatrice de la mission.....	276
a.	La présentation de la mission.....	276
b.	La légitimation par le droit.....	282
c.	La stratégie discutée de l'inclusion des bénéficiaires.....	285
2-	La fonction organisationnelle de la mission en faveur d'une souplesse administrative.....	289
D-	Vers la pérennisation d'une organisation transversale institutionnelle.....	295
	Conclusion de la section 1.....	300
	Section 2 : L'évolution des cadres d'action en réponse à la diversification des acteur-riche-s.....	301
A-	La collaboration entre une association et la commune dans l'action publique locale en faveur de l'accueil.....	302
1-	Le potentiel service public de la participation comme moyen supplémentaire de construire la compétence.....	302
2-	Le rôle controversé de facilitatrice de l'expression plurielle des acteur-riche-s locaux-ales.....	307
B-	L'instrument participatif pour concourir à l'approfondissement de la compétence locale.....	309
1-	Le dépassement du cadre juridique limité de la démocratie locale.....	310
2-	La constitution d'un public divers et concerné pour penser l'accueil.....	313
3-	Un espace participatif consensuel et limité à un rôle consultatif.....	321
4-	Un rôle consultatif non dénué d'effet sur la compétence locale d'accueil.....	325
	Conclusion de la section 2.....	334
	Section 3 : Le recours volontaire à de nouveaux instruments en réponse aux enjeux de solidarité.....	335
A-	Le renouveau potentiel du socialisme municipal.....	335
1-	Les empreintes idéologiques du socialisme municipal à Villeurbanne.....	336
2-	Les indicateurs structurels du renouveau du socialisme municipal dans la Ville.....	339
B-	Le développement de l'urbanisme transitoire en faveur de l'accueil.....	348
1-	Le développement de l'habitat transitoire pour pallier les situations de sans-abrisme.....	348
2-	L'expérimentation des tiers lieux en faveur de l'accueil : des bains-douches et un lieu dédié à l'alimentation.....	354
C-	L'impulsion d'un nouveau développement social partenarial à travers le levier de la contractualisation.....	360
1-	La contractualisation comme levier de l'action publique locale pour créer des dispositifs de solidarité.....	360
a.	Un levier financier activé par défaut.....	360
b.	Un outil de formalisation de partenariat.....	369
2-	Le résultat d'une recomposition des solidarités locales entre public et privé.....	372
	Conclusion de la section 3.....	375
	CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....	377

CHAPITRE 2 : La reconnaissance externe de la compétence comme vecteur de la légitimité à agir de la commune	380
Section 1 - Le levier de l'influence politique des réseaux de Ville pour la reconnaissance externe de la compétence de l'accueil.....	381
A- Le renforcement des liens entre collectivités pour affirmer la compétence	382
1- Un espace associatif pour créer un véritable rapport de force dans les relations institutionnelles	382
2- Le renforcement d'une dynamique collective interacteur-trice-s	388
B- La contribution à la consolidation de la compétence	391
Conclusion de la section 1	397
Section 2 : La mobilisation du droit international des droits humains par la commune.....	398
A- L'investissement des collectivités dans les sphères intermédiaires entre le local et le global	399
B- L'affirmation de la collectivité à l'international à travers de nouveaux engagements normatifs transnationaux protégeant les droits des personnes exilées	405
1- L'élaboration et l'adhésion aux instruments de « <i>soft law</i> » protégeant les droits humains	406
2- La reconnaissance progressive des villes dans l'ordre mondial, la conséquence d'un bouleversement juridique.....	412
Conclusion de la section 2	415
CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	417
Conclusion de la partie II.....	419
CONCLUSION GENERALE.....	421
ANNEXES.....	427
Annexe 1 : Grille d'entretien	429
Annexe 2 : Liste des entretiens.....	435
Annexe 3 : Synthèse des observations participantes	443
Annexe 4 : Lettre de mission	445
BIBLIOGRAPHIE.....	447
I/ Ouvrages, chapitres d'ouvrage.....	447
II/ Thèses, mémoire et HDR.....	460

III/	Articles.....	462
IV/	Entrées de dictionnaires et d'encyclopédies	495
V/	Tribunes et articles de presse.....	496
VI/	Revue de presse autour des collectivités territoriales	499
VII/	Avis, rapports et autres textes institutionnels divers	503
VIII/	Documents de la Ville de Villeurbanne	509
	Procès-verbaux des conseils municipaux (de 2015 à 2021)	509
	Documents divers :	509
	Délibérations du conseil municipal.....	510
IX/	Décisions de justice, conclusions et notes de jurisprudence (ordre chron.)	512
X/	Rapports associatifs	517
	TABLE DES MATIERES	521