



JUIN 2018 / FRANCE

VALÉRIE LÉON

LES SOLIDARITÉS FACE AUX FLUX MIGRATOIRES : QUELLES MARGES DE MANŒUVRE EN FRANCE AUJOURD'HUI ?

SOMMAIRE

Introduction	1/
1. L'approche des pouvoirs publics et ses conséquences humanitaires	2/
2. Les limites de l'espace de « l'aide » : quelles tensions au regard des principes ?	6/
3. Les marges de solidarité en France aujourd'hui	8/
Des pistes pour l'avenir	11/



Le Groupe URD est un institut indépendant spécialisé sur les pratiques et les politiques humanitaires et post-crise.

Réalisé dans le cadre du projet « Apprendre et innover face aux crises », avec le soutien de :



INTRODUCTION

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche opérationnelle - « Innover et apprendre face aux crises » - dont le but est d'accompagner l'apprentissage collectif du secteur humanitaire face aux évolutions majeures des contextes de crise. Soutenue par l'Agence française de développement (AFD), la Coopération monégasque et la Fondation de France, cette étude vise à éclairer la manière dont les divers acteurs de la solidarité en France peuvent aujourd'hui apporter une assistance et une protection de base aux migrants dans le respect de leurs mandats et des valeurs qui guident leur action (humanitaire, sociale ou militante).

Afin de mieux délimiter l'espace humanitaire en réponse aux besoins fondamentaux des primo-arrivants sur le territoire français, l'étude s'efforce de traiter deux questions centrales :

- Quels sont le **périmètre et la nature de l'espace humanitaire** dans le contexte des **politiques nationales actuelles** ?
- Quelles **solutions et pratiques innovantes pour l'évolution des réponses de l'aide** dans un environnement certes plus contraint, mais également source d'initiatives nouvelles ?

Pour ce faire, la présente étude cherche à :

- Identifier les **lignes de tension au regard des principes de l'aide humanitaire**, en particulier ceux de dignité humaine, d'indépendance

et d'impartialité (Code de conduite FICR/CICR, Core Humanitarian Standard...);

- Analyser la **recomposition du paysage et les dynamiques entre les divers acteurs** impliqués dans la réponse aux besoins ;
- Réfléchir aux **espaces à investir pour un positionnement approprié de l'aide** dans le but de suggérer des pistes d'action.

MÉTHODOLOGIE

La période d'investigation s'étend d'automne 2016 à fin 2017. Néanmoins, des informations plus anciennes - datant notamment de l'été 2015 - ont été collectées et incluses dans l'analyse lorsqu'elles ont marqué le contexte actuel et les stratégies d'intervention des acteurs. Sur le plan géographique, l'étude couvre trois secteurs particulièrement sous tension : les Hauts-de-France (Lille, Calais, Grande-Synthe), Paris et ses environs, et enfin la région proche de la frontière franco-italienne (entre Cannes et la vallée de la Roya).

La méthodologie de l'étude repose sur des phases de collecte d'information, de triangulation et d'analyse, qui peuvent être synthétisées comme suit :

- **Revue documentaire et collecte des données secondaires.** Durant cette phase, 11 entretiens de cadrage ont été réalisés à distance avec des interlocuteurs clés ;
- **Collecte des données primaires** à partir d'entretiens avec des informateurs clés, de visites de terrain et d'observations directes (47 entretiens) ;
- **Triangulation et analyse des informations recueillies.** Compte tenu de la variété des situations et des divergences de points de vue, l'analyse a reposé sur un important travail de triangulation des différentes sources d'information (documentaires ou issues du terrain et d'interlocuteurs clés).

La principale limite de cette étude résidait dans l'exploration de problématiques au cœur de l'actualité et en perpétuelle évolution, ce qui a compliqué la prise de recul nécessaire à l'analyse.

1. L'APPROCHE DES POUVOIRS PUBLICS ET SES CONSÉQUENCES HUMANITAIRES

Depuis le début des années 2000, les politiques françaises d'asile et d'accueil se fondent sur la crainte de « l'appel d'air » et une nette catégorisation entre réfugiés politiques et migrants économiques. Cette approche explique en partie l'engorgement des dispositifs publics en matière d'accueil, et induit des niveaux de protection en deçà des standards de protection habituels. Si de telles insuffisances sont peut-être le fruit d'un manque d'anticipation et de préparation, elles révèlent aussi une volonté de non-accueil et n'offrent pas de solutions pérennes à une problématique durable.

1.1 L'APPROCHE DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE D'ASILE ET D'ACCUEIL

1.1.1 Une brève mise en perspective des flux migratoires actuels

Plutôt que d'une « crise des réfugiés » sans précédent en Europe, il est plus correct de parler d'une crise des déplacés forcés à l'échelle mondiale, laquelle affecte prioritairement les régions proches des zones de crise et résulte en des mouvements ultérieurs vers l'Europe dans une moindre mesure. En 2016, l'Union européenne à 28 pays a ainsi

enregistré 1,2 million de demandes d'asile, mais les situations sont très contrastées d'un pays à l'autre puisque l'Allemagne enregistrait à elle seule 62 % des demandes. De son côté, la France comptabilisait respectivement 85 000 et 100 000 demandes d'asile en 2016 et 2017.

Par ailleurs, de tels mouvements migratoires ne sont pas inédits au XX^e siècle. La France a en effet accueilli près d'un demi-million d'Espagnols en janvier-février 1939, puis environ 1,5 million de rapatriés d'Algérie (512 000 durant le seul été 1962). S'il s'agissait bien sûr de ressortissants nationaux dans ce dernier cas, cet afflux de rapatriés démontre néanmoins la capacité des autorités françaises à gérer ce genre de situation. Enfin, en 1979-80, le gouvernement de Valéry Giscard d'Estaing a accueilli 120 000 « boat people » vietnamiens et cambodgiens de manière collective, sans examen individuel de leur situation (statut de réfugié octroyé au *prima facie*).

1.1.2 Des politiques publiques fondées sur une catégorisation des migrants et conditionnées par la crainte de « l'appel d'air »

La tension entre la catégorisation des migrants et la réalité des mouvements migratoires

En France, beaucoup d'analystes s'entendent sur le fait que la distinction nette entre migrants éligibles au droit d'asile (et donc potentiels réfugiés politiques) et migrants économiques n'est pas pertinente à l'heure des flux mixtes de migration (les facteurs économiques sont souvent liés à la violence et à des violations des droits de l'Homme). En outre, des profils collectifs de migrants apparaissent car les personnes fuient des discriminations politiques, religieuses, sexuelles, qui peuvent être le fait d'acteurs non-étatiques ainsi que des sociétés civiles, et non des seuls États.

Dès lors, les demandeurs d'asile qui frappent aux portes de l'Europe s'éloignent du statut de réfugié envisagé par la Convention de Genève (1951) qui renvoie uniquement à une persécution de nature politique. Élaboré à l'époque de la guerre froide, il semble aujourd'hui daté car il ne permet pas de prendre en compte la majorité des demandes de protection internationale.

La crainte de « l'appel d'air » façonne les politiques d'accueil en France

Depuis le début des années 2000, la crainte de « l'appel d'air » souvent invoquée à propos des « jungles » de Calais s'est imposée dans le discours politique. Cette peur explique le refus des pouvoirs publics d'améliorer les conditions de vie dans les campements de peur de les pérenniser, en supposant que les conditions d'accueil puissent influencer sur les trajectoires de migration. Ce rapport de forces entre le politique et l'humanitaire est régulièrement dénoncé par les acteurs humanitaires, car les aspects de vulnérabilité et de protection des personnes ne sont alors pas suffisamment pris en compte.

Dans le Calaisis notamment, la notion d'« appel d'air » apparaît biaisée puisqu'elle n'intègre pas les raisons principales de la présence des migrants, à savoir leur inaltérable motivation de passer vers l'Angleterre (pour des raisons familiales ou économiques) et les accords franco-britanniques qui créent une situation de blocage en renforçant la sécurisation de la frontière. Ainsi, des méthodes sont appliquées pour éviter que les migrants ne se regroupent et que des campements informels ne se reconstituent. Or, cette lutte contre les « points de fixation » se traduit par un cycle récurrent d'expulsions, de situations d'errance et de reconstitutions de campements de fortune. Les migrants deviennent moins visibles, mais cela tend à complexifier les opérations d'assistance et de protection en faveur des migrants.

1.1.3 La complexité et l'engorgement des dispositifs d'accueil

L'engorgement du système provient essentiellement du sous-dimensionnement et de la saturation des dispositifs publics qui devraient garantir un hébergement et un accompagnement aux personnes les plus vulnérables, dont les migrants. Malgré l'annonce du gouvernement de créer 7 500 places d'ici 2019, le dispositif d'accueil dédié aux migrants offre des capacités d'accueil bien inférieures aux besoins. Les services autres que l'hébergement sont

pourtant cruciaux : accompagnement social et juridique (notamment pour le dépôt d'une demande d'asile), soins médicaux et psychologiques, services d'interprétariat.

Par ailleurs, les diverses sollicitations auprès de la société civile produisent un effet « boomerang » qui aggrave l'engorgement des dispositifs nationaux puisque les acteurs de l'aide orientent les personnes vers les services de droit commun, se refusant par là-même à suppléer les carences des autorités. Ainsi, les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) déjà débordées se retrouvent totalement surchargées en raison des référencement effectués par les maraudes médicales et sociales.

1.1.4 Un manque de pragmatisme politique ou une volonté de non-accueil ?

Certains voient dans l'insuffisance des dispositifs nationaux un manque de vision et d'anticipation des flux migratoires

Il s'avère difficile de cartographier la présence effective des différentes « catégories » de migrants sur le territoire national, ainsi que les trajectoires et logiques d'errance à l'échelle européenne. Or, ce manque de visibilité sur les données ne permet pas, tant aux acteurs institutionnels qu'à ceux de la société civile, de prévoir et préparer des réponses adéquates.

On constate en outre souvent des querelles autour des chiffres entre acteurs associatifs et préfectures, ce qui ne facilite pas des échanges pragmatiques et la préparation des acteurs en vue de l'accueil et de l'orientation des personnes. Selon les associatifs, les préfectures auraient tendance à minimiser le nombre de personnes vivant en campements informels ou dans la rue sous l'effet de la pression du gouvernement.

Plutôt qu'un manque de pragmatisme, l'Etat semble conduire une politique de « non-accueil » qui vise à dissuader les migrants

Dans la lignée de la politique de « fermeté et d'humanité » inaugurée par Bernard Cazeneuve lors de la précédente mandature, l'actuel plan gouvernemental plaide pour « une politique assumée de lutte contre l'immigration irrégulière » et semble conditionner l'accueil de certains migrants (réfugiés politiques, profils attractifs) aux renvois d'autres catégories de migrants (migrants économiques). En cela, il s'inscrit parfaitement dans la lignée de politiques migratoires européennes qui se sont définies depuis les années 1990 autour de la maîtrise des flux migratoires, et dont la préoccupation majeure est la gestion des frontières extérieures. S'il existe des consignes très claires données par le gouvernement aux préfectures, les acteurs de terrain observent parfois une grande variabilité dans la volonté et les initiatives impulsées par les acteurs publics pour l'accès aux dispositifs (délais pour le dépôt d'une demande d'asile, la délivrance ou le renouvellement d'une attestation, la mise à disposition de places d'hébergement d'urgence ou l'accompagnement social et juridique...).

Pour les acteurs de la solidarité, ce manque d'anticipation politique ou de volonté d'accueil n'offre aucune solution pérenne face à des phénomènes migratoires durables

En matière d'accueil et d'asile, l'Etat semble intervenir en faveur des migrants uniquement sous le coup de décisions de justice, lorsqu'un seuil d'urgence ou de médiatisation est atteint ou encore lorsqu'il a le sentiment d'une perte de contrôle. Cette approche a pu entraîner une sorte de « prime à la rue » en raison de la « compétition » entre publics (Roms, migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, personnes isolées et désocialisées). Les campements de migrants, en devenant plus visibles, pouvaient déclencher des opérations de mise à l'abri et donc susciter un espoir d'accès à un hébergement même temporaire.

Pour plusieurs auteurs, ce manque de réalisme politique se retrouve à l'échelon européen alors même que le phénomène migratoire actuel revêt probablement un caractère durable. Face au maintien de positions restrictives en matière d'immigration, à la difficulté de reformer le régime d'asile commun (RAEC) et à la crise de la solidarité en matière de réinstallation des demandeurs

d'asile, la lecture des dispositifs d'asile européens est devenue extrêmement compliquée. A cause de cela, les migrants ont développé des stratégies de mobilité qui tendent à générer une cohorte de « migrants errants » à travers l'Europe. En retour, cette problématique des flux secondaires contribue à l'engorgement des dispositifs nationaux d'asile et des capacités d'accueil.

1.2 LES CONSÉQUENCES HUMANITAIRES DE L'APPROCHE DES POUVOIRS PUBLICS

1.2.1 L'approche des pouvoirs publics porte atteinte à la dignité des personnes et comporte des risques en matière de protection

Les conditions de vie des migrants ont été jugées à plusieurs reprises comme une atteinte à la dignité des personnes. Le 23 novembre 2015, une ordonnance du Conseil d'État condamnait ainsi pour la première fois l'État français à propos d'un camp de réfugiés, sur le fondement du concept de dignité humaine. Or, cette décision pourrait faire jurisprudence pour tous les bidonvilles sur le territoire français si les conditions de vie y sont telles que les personnes sont soumises à des traitements inhumains et dégradants.

L'approche des pouvoirs publics comporte également des risques en matière de respect du droit d'asile et de protection des personnes, notamment au regard de l'examen des situations individuelles et des renvois collectifs à la frontière. En effet, toute personne arrivant en France et exprimant son souhait de demander l'asile en France a le droit à ce que sa situation individuelle soit examinée. En outre, les expulsions collectives d'étrangers ou de migrants sont contraires à la Convention européenne des droits de l'Homme.

Par ailleurs, les mineurs non accompagnés (MNA) constituent un groupe de migrants particulièrement vulnérable, car davantage exposé aux risques de non-protection (abus, violences, trafic humain via des réseaux de passeurs ou de prostitution, etc.). Leur situation est d'autant plus préoccupante lorsqu'ils tombent dans un vide juridique et d'accompagnement social, notamment pendant la phase d'évaluation de leur minorité, alors que la loi prévoit une mise à l'abri immédiate. Or, dans l'éventualité d'un rapprochement des critères de la politique migratoire et de la protection des MNA, des dispositifs dissociés pourraient voir le jour (entre mineurs français et mineurs étrangers par exemple) et engendrer des niveaux de protection beaucoup plus faibles pour ces derniers.

1.2.2 La stratégie de dispersion des migrants rend leur accès à l'assistance particulièrement difficile

La pression exercée par les forces de l'ordre s'est accentuée depuis le début de l'année 2017, à la fois sur les migrants et sur les bénévoles. Ainsi, des témoignages recueillis par le Défenseur des droits et Human Rights Watch font état de confiscations de couvertures, de duvets et de vêtements de rechange, et parfois même d'eau et de nourriture, de dispersions à coups de pied, de poing ou de matraque, mais aussi d'usages de gaz sur des personnes endormies, y compris des enfants.

Dans une telle situation où les migrants rencontrent de plus en plus de difficultés pour accéder à une assistance et une protection de base, les organismes d'aide ont dû consacrer plus de temps au repérage des personnes qui se cachent, leur localisation variant entre le jour et la nuit. Les aidants ont également été contraints d'adapter leurs modus operandi, par exemple en éclatant les points de distribution, en organisant des maraudes ou des distributions volantes afin d'accéder aux personnes, ou encore de déployer une présence nocturne dans le but de prévenir des violences policières.



2. LES LIMITES DE L'ESPACE DE « L'AIDE » : QUELLES TENSIONS AU REGARD DES PRINCIPES ?

Si les principes et référentiels de l'aide humanitaire ne sont pas forcément partagés par les acteurs sociaux français, il existe néanmoins un terrain commun au regard des valeurs et de l'éthique promues afin de prévenir et d'alléger les souffrances humaines, que ce soit par les acteurs humanitaires (partout dans le monde), ou par les acteurs caritatifs, sociaux et citoyens œuvrant dans leur propre pays. Dès lors, quel cadre éthique et quel espace de travail peuvent être définis entre les autorités et les acteurs de la solidarité pour offrir une assistance de base et une protection (minimale) aux personnes migrantes, actuellement présentes sur le territoire ?

2.1 LES ENTRAVES AU PRINCIPE D'HUMANITÉ OU « D'AGIR SOLIDAIRE »

1. Les décisions visant à empêcher les opérations d'aide
2. Les blocages / entraves physiques aux biens et services d'assistance
3. La judiciarisation des actes d'aide (visant à détourner les aidants des opérations d'assistance)
4. Un environnement qui décourage « l'agir humanitaire »

LA POLÉMIQUE DU « DÉLIT DE SOLIDARITÉ »

Le « délit de solidarité » n'existe pas à proprement parler dans le droit français. Apparue pour la première fois dans un décret-loi de 1938 et reprise dans une ordonnance de 1945, l'incrimination pénale pour « l'aide à l'entrée, au séjour et à la circulation irréguliers d'un étranger en France » existe néanmoins à l'article L. 622-1 du Code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Malgré l'apparition d'immunités familiales et le renforcement d'une immunité de type « humanitaire » (renforcée par la loi Valls du 31 décembre 2012), la formulation de telles exemptions demeure suffisamment imprécise ou « restrictive » pour donner lieu à des interprétations jurisprudentielles parfois contradictoires. Selon un avis de la CNCDH, les restrictions à l'immunité humanitaire permettent en effet de poursuivre et sanctionner « des actions humanitaires et désintéressées », « (...) criminalisant ainsi des actions de solidarité ».

La succession d'affaires (en particulier à la frontière italienne) illustre les difficultés rencontrées par de simples citoyens, militants ou soutiens, pour prouver que leurs actions sont couvertes par l'immunité humanitaire. Parce que l'exemption ne joue que pour l'aide au séjour, une personne peut en effet être poursuivie et sanctionnée pour aide à l'entrée et à la circulation (même si elle prend dans son véhicule un étranger sur quelques kilomètres seulement). La justice a même récemment condamné les aidants en raison de leur « démarche d'action militante » alors que des décisions en première instance reconnaissaient que l'exemption humanitaire s'appliquait à leurs actions. Ces interprétations restreignent l'immunité humanitaire en utilisant un motif de militantisme pour aggraver une peine, alors même que la cause visée consiste à apporter secours et protection à des personnes vulnérables en l'absence de dispositifs publics suffisants et adéquats.

Pour toutes ces raisons, la CNCDH recommande au gouvernement et au législateur l'abrogation des articles L. 622-1 et L.622-4, estimant en outre que les dispositions du CESEDA ne sont pas conformes au droit européen (directive 2002-90 du 28 novembre 2002) qui indique que seule l'aide au séjour apportée dans un but lucratif est sanctionnée.

* Le 06 juillet 2018, le Conseil Constitutionnel décrétait qu'une aide désintéressée au « séjour irrégulier » ne saurait être passible de poursuites au nom du « principe de fraternité ». L'article L 622-4, ainsi partiellement censuré, devra être revu d'ici décembre.

2.2 L'IMPARTIALITÉ OU L'INCONDITIONNALITÉ DE L'AIDE, FORTEMENT SOUS CONTRAINTE

La logique promue par le gouvernement de type « hébergement et traitement administratif concomitant » contrevient au principe d'impartialité ou d'inconditionnalité de l'aide pour reprendre une terminologie des acteurs sociaux. De fait, la catégorisation administrative vient s'insérer dans des dispositifs qui ne pourraient plus offrir un accueil inconditionnel, c'est-à-dire au seul regard de la vulnérabilité des personnes.

Au lieu de définir les modalités de prise en charge en fonction des vulnérabilités les plus aiguës (sur la réalité des besoins), ce sont des critères administratifs qui court-circuitent en amont ou très tôt le diagnostic et influent sur le type de protection et d'assistance disponible. Selon la vérification administrative effectuée, les personnes se voient attribuées ou non la possibilité de déposer une demande d'asile (en procédure normale, accélérée, ou sous procédure Dublin) et d'obtenir un hébergement et d'autres formes d'assistance, ou encore sont orientées vers des établissements en vue d'un éventuel renvoi. Ainsi, la catégorisation administrative tend à définir le besoin ou l'état de vulnérabilité sans porter attention à la situation particulière des individus.

Cette inversion de la logique de l'aide comporte un effet pervers majeur : si la situation administrative des gens ne correspond pas aux risques réels pour leur sécurité, cette politique risque d'omettre et de ne pas remplir des obligations au titre de la protection internationale (personnes fuyant la guerre mais également d'autres formes de violence pouvant être assimilées à des persécutions, enfants isolés, etc.). Il s'agit là d'une des conséquences néfastes de la distinction entre réfugiés et migrants économiques ainsi que des imperfections de la procédure d'asile en France aujourd'hui (renvois collectifs, non usage de la clause de souveraineté de Dublin III, non reconnaissance de la minorité, etc.)

2.3 L'ÉMERGENCE DE DILEMMES ÉTHIQUES

Au cours de cette étude, des dilemmes éthiques sont apparus tout particulièrement lors de nos conversations avec des travailleurs sociaux qui exercent leurs fonctions au sein d'institutions publiques ou d'associations en délégation de service public (DSP). De nombreux aidants se disent en effet tiraillés entre la philosophie de leur métier (« partir de la situation des personnes pour leur trouver des solutions ») et les injonctions de l'administration et des politiques.

La saturation des dispositifs nationaux joue également son rôle puisque, malgré les efforts déployés, les travailleurs sociaux ne sont pas en mesure de trouver des solutions (même d'urgence et temporaires) à des personnes très vulnérables (qui remplissent ou non les « bons » critères administratifs). Les travailleurs sociaux se retrouvent ainsi face à la lourde responsabilité de décider « qui a droit et qui n'a pas droit », et ont conscience de laisser des personnes dans la précarité plutôt que de les aider. Il peut par exemple s'avérer extrêmement difficile de laisser repartir des personnes à la rue (parfois des familles) tout en ayant conscience qu'il n'existe aucune solution alternative de logement et ceci, quelle que soit la situation administrative de ces individus.



3. LES MARGES DE SOLIDARITÉ EN FRANCE AUJOURD'HUI

3.1 FACTEURS DE CLIVAGE ET POSITIONNEMENTS DES ACTEURS DE L'AIDE

La posture vis-à-vis des pouvoirs publics

Le facteur de clivage le plus visible concerne le rapport qu'entretiennent les acteurs de la solidarité avec les pouvoirs publics, lequel induit des formes d'action et d'engagement parfois radicalement différentes. Selon leur posture vis-à-vis des pouvoirs publics, trois types d'acteurs de l'aide se dégagent même s'il existe bien sûr un gradient - et parfois même un mélange - entre des stratégies de prestation, d'influence et de confrontation directe avec les pouvoirs publics :

- les organismes prestataires de services publics ;
- les associations qui souhaitent rentrer dans un rapport d'influence auprès des pouvoirs publics ;
- les acteurs qui préfèrent rester en dehors de tout dispositif public pour pouvoir agir et dénoncer.

Les acteurs du secteur médico-social, souvent prestataires de l'État, n'ont qu'une faible marge de manœuvre pour critiquer les politiques publiques si elles ne veulent pas prendre le risque de perdre leurs contrats. De même, on peut supposer que les associations recevant des subventions de l'Etat ou de l'Union européenne peuvent difficilement dénoncer les politiques menées par leurs bailleurs de fonds. Pourtant, certaines associations mandatées par l'État se sont déjà opposées à l'emprise des pouvoirs publics.

Enfin, certaines associations, dans un souci de respect des principes de l'aide, essaient de développer un pouvoir d'influence en alertant les pouvoirs publics tout en évitant toute forme de communication publique, mais aussi toute coordination même informelle avec des acteurs plus militants. Ils évoquent à ce propos une stratégie de « changement par petits pas ».

Mouvement citoyen vs. association instituée

Dans le secteur médico-social comme dans le secteur humanitaire, on dénombre beaucoup d'associations instituées qui entretiennent des relations régulières et continues avec les pouvoirs publics. Le mouvement citoyen, apparu depuis les années 2014-15, inaugure quant à lui de nouvelles formes d'engagement militant, aux limites du social, de l'humanitaire et du politique. Constitué d'associations et de collectifs, il se caractérise par un haut degré d'indépendance financière, de militance politique et une vraie force de frappe sur le terrain à travers la mobilisation intense de bénévoles (beaucoup de jeunes entre 18 et 30 ans, mais aussi des retraités très actifs).

Au vu de ces contrastes, le secteur associatif institué a pu se « braquer » vis-à-vis de certains acteurs citoyens, leur reprochant leur manque de professionnalisme et d'encadrement, ainsi qu'un manque de distanciation qui pouvait aller jusqu'à impliquer les migrants sur des causes militantes. Il est ici intéressant de noter le modèle hybride d'organisation que représentent les associations citoyennes impliquées sur la question des migrants. Elles semblent en effet se situer à mi-chemin entre un collectif citoyen dont elles sont parfois issues, et une association instituée reposant sur un mélange de professionnels et de bénévoles, combinant alors les avantages des deux types d'organisation.

Trois enjeux intéressants pour l'avenir sont à retenir de cette courte analyse des modes d'organisation et d'action :

- l'élaboration et le respect d'une charte minimum portant sur les comportements des aidants (instance de suivi et de régulation des aidants ?) ;

- le nécessaire soutien en termes d'analyse et de supervision des pratiques (par exemple, un appui psychologique auprès des bénévoles) ;
- l'opportunité de clarifier une certaine répartition des rôles entre acteurs associatifs et mobilisations citoyennes aux méthodes d'action nouvelles.

3.2 QUELLES LIGNES ROUGES ENTRE AIDE ET POLITIQUE ?

3.2.1 Le délicat équilibre entre substitution et plaidoyer

Les différents canaux de plaidoyer employés par les acteurs sont : l'influence, la dénonciation, la confrontation directe et, de manière croissante, le contentieux. Il coexiste même parfois des lignes divergentes au sein des organisations, plutôt institutionnelles ou davantage portées sur la dénonciation. Si les positionnements sont plus ou moins véhéments, la visée des actions de plaidoyer consiste toujours à interpeller l'État sur les carences du système afin qu'il y remédie.

En outre, certaines organisations acceptent de se substituer à l'État tout en exerçant une activité d'influence (dite « plaidoyer institutionnel »). Les avantages de cette posture que l'on peut qualifier de « un pied dedans, un pied dehors » sont la connaissance et la confiance mutuelles, et potentiellement l'effet de levier que cette position procure auprès des institutions de l'État. Une logique de négociation entre associations et pouvoirs publics peut alors s'instaurer, même si elle n'est pas dénuée d'un rapport de forces qui peut paradoxalement se transformer en une relation de dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, voire s'assimiler à travers certaines formes d'instrumentalisation.

À l'autre bout du spectre, les stratégies de dénonciation - voire de confrontation directe - avec les pouvoirs publics présentent aussi des avantages. Dans certaines circonstances, ces positionnements plus radicaux ont pu provoquer des changements positifs, que ce soit au sein du secteur associatif traditionnel ou du côté des pouvoirs publics.

3.2.2 Peut-on parler d'une certaine instrumentalisation de l'aide ?

Pallier les carences du système constitue une mission légitime des acteurs de l'aide si celle-ci est réalisée de manière partielle et temporaire. Cependant, une telle substitution aux pouvoirs publics paraît excessive avec un risque d'instrumentalisation selon les trois cas de figure explicités ci-dessous.

Scénario A : Les initiatives de la société civile contribueraient à l'inaction des pouvoirs publics

Ce premier cas correspond aux situations où les acteurs publics sont tellement débordés et/ou incapables de répondre à la situation que les acteurs citoyens et associatifs sont naturellement « poussés à agir ».

Scénario B : Les pouvoirs publics sollicitent l'aide de la société civile en l'absence de dispositif public

À titre d'exemple, le secteur associatif est régulièrement sollicité pour accompagner les opérations de démantèlement de camps, ou encore des associations médicales pour réaliser des soins dans des centres d'hébergement relevant du droit commun. Certaines formes de pression ont même pu s'exercer pour obtenir le soutien du secteur associatif à des opérations qu'elles contestaient au départ.

Scénario C : Des dispositifs publics s'adossant à des dispositifs prétendument humanitaires

Cette forme d'instrumentalisation est probablement la plus aboutie car elle consiste à juxtaposer un dispositif public à but de contrôle migratoire à des dispositifs dits « humanitaires ». Ce type de situation est illustré par les polémiques autour du Centre de premier accueil (CPA) et de la récente circulaire « Collomb ».

3.2.3 Un dialogue parfois difficile entre aidants et pouvoirs publics

Des collaborations réussies – mais éphémères - entre pouvoirs publics et acteurs de l'aide ?

Les collaborations qui ont émergé - grâce au courage politique d'élus locaux et d'autres acteurs publics - doivent néanmoins être relativisées au regard de leur faible durée.

Une collaboration difficile avec les pouvoirs publics

La collaboration avec les pouvoirs publics est souvent perçue comme un leurre, par exemple lorsque les pouvoirs publics ne convient pas tous les acteurs concernés ou experts des sujets traités à des réunions, ou lorsque les consultations se résument à des points d'information de type « descendant ». Aux dires des acteurs locaux, ce clivage de coordination s'est aggravé avec l'arrivée des ONG humanitaires (à envergure internationale), cloisonnement entre acteurs qui a contribué à nourrir les préjugés entre acteurs caritatifs, militants et techniciens de l'humanitaire.

3.3 LES DYNAMIQUES ENTRE ACTEURS DE L'AIDE

3.3.1 Pourquoi une réponse tardive des acteurs humanitaires ?

Par rapport à la réponse spontanée du mouvement citoyen, les associations instituées (y compris des organisations humanitaires) ont parfois mis un certain temps à se positionner et intervenir car elles estimaient qu'il ne leur incombait pas d'assister et de se suppléer à l'État (privilegiant d'abord une stratégie de plaidoyer).

3.3.2 Quelle coordination ? Quelles complémentarités possibles entre acteurs ?

Un dialogue et une coordination initialement difficiles entre acteurs institués et citoyens

Comme évoqué précédemment, le dialogue peut être bloqué entre les divers acteurs de la réponse, ce qui freine le potentiel pour des initiatives concertées, voire coordonnées. Si la coordination entre acteurs a fonctionné selon les circonstances, la confiance a mis du temps à s'installer.

Existence ou création d'un espace commun pour les acteurs de l'aide ?

En raison de positionnements contrastés, une vraie question de légitimité se pose parmi les acteurs pour faciliter l'échange et la complémentarité des actions. Certains acteurs refusent en effet tout simplement de dialoguer entre eux, et il est souvent compliqué de regrouper opérateurs et militants, ou de faire le lien entre secteur associatif (« traditionnel ») et mobilisations citoyennes. De plus, la vision d'ensemble des acteurs de l'aide et des opérations menées n'est pas réellement disponible, ce qui complique les échanges et les opportunités de coopération.

Les associations humanitaires ont fait preuve d'une vraie volonté de se coordonner avec les acteurs locaux de la réponse (sur des aspects de coordination opérationnelle, de santé, de création d'abris, de communication et de plaidoyer), étant généralement reconnues comme porteuses d'un vrai savoir-faire ainsi que de formes utiles d'organisation et de professionnalisation (par exemple, pour la gestion du bidonville de Calais). En revanche, selon la perspective d'associations locales, l'implication d'ONG humanitaires a également pu gommer des dynamiques existantes, s'inscrivant ainsi dans une logique d'encampement encouragée par l'État.

Les bénéfices de la coopération entre acteurs

Malgré les divergences de vue, beaucoup d'interlocuteurs voient comme nécessaire l'amélioration de la complémentarité des actions de l'aide. Sur le terrain, la coordination opérationnelle s'organise souvent de manière fluide, en particulier pour fournir des réponses immédiates et sur des secteurs d'expertise spécifique.

Par ailleurs, à un niveau plus stratégique, une prise de conscience s'organise autour de la nécessité de mener des actions concertées. Des cercles de coopération s'organisent autour de positionnements ou thématiques d'intérêt commun. De même, des communiqués de presse associent de nombreuses associations sur des sujets tels que les atteintes aux droits et les violences à l'égard des migrants, la saturation des dispositifs nationaux, la non-reconnaissance de la minorité, les renvois collectifs sans examen individuel des situations, etc.

DES PISTES POUR L'AVENIR

La multitude et l'hétérogénéité des acteurs impliqués imposent de réfléchir à une plus grande complémentarité. Celle-ci est d'ailleurs probablement à réinventer suite à l'émergence d'acteurs dont les cultures, les modes de fonctionnement et les formes d'engagement se démarquent du secteur associatif traditionnel. Voici cinq pistes de travail pour améliorer la situation actuelle :

Piste 1 : Etablir et/ou négocier avec les pouvoirs publics un cadre de travail adapté

Le premier enjeu consiste à sécuriser un espace de travail et de collaboration entre acteurs de l'aide et pouvoirs publics pour limiter les tensions. L'instauration d'un dialogue constructif devrait viser à clarifier les marges de manœuvre et d'intervention des acteurs de la réponse, dans le respect de leurs valeurs et principes d'action, mais aussi en accord avec les engagements internationaux de la France en matière de droits de l'Homme.

Une autre avancée consisterait à amender les lois dont l'interprétation peut contrecarrer certaines initiatives de solidarité, comme proposé par la CNCDH (articles L. 622-1 et L. 622-4 du CESEDA).

Piste 2 : Faire évoluer les méthodes du travail médico-social

Les pratiques des travailleurs médico-sociaux vont devoir s'adapter à la nouvelle donne migratoire (ce que faciliterait une simplification du dispositif national d'accueil). Ils remplissent en effet de nouvelles fonctions que l'on peut qualifier d'humanitaires (gestion de camps et de files d'attente, responsabilités logistiques, sécurité des personnes et du personnel, forte composante de médiation interculturelle).

Il s'agit là d'une question de projection socio-politique qui dépendra du niveau d'anticipation des phénomènes migratoires de la part des pouvoirs publics. Il faudra également s'interroger sur la préparation des acteurs sociaux de demain face à l'arrivée de migrants en provenance de cultures et de contextes de crise très diversifiés. (voir Piste 4)

Piste 3 : Réinventer de nouvelles façons de travailler ensemble

3.1 Créer des partenariats entre acteurs associatifs et citoyens

Puisqu'acteurs associatifs et citoyens arrivent parfois à s'entendre pour démultiplier l'impact de leurs actions, des partenariats d'un « genre nouveau » pourraient être envisagés, mutuellement bénéfiques et fondés sur un partage d'expériences et de connaissances. Par ailleurs, le secteur associatif pourrait s'inspirer des modes d'organisation et de fonctionnement des nouveaux acteurs.

3.2 Mieux répartir les rôles entre agissants et influents ?

Il semble difficile d'envisager une stricte répartition des rôles entre des citoyens indépendants qui militent et assistent (proches du terrain) et des organisations plus proches des pouvoirs publics (et donc plus susceptibles d'influer sur leurs politiques). Pourtant, des partenariats ou des collaborations plus informelles pourraient voir le jour, et nourrir les actions des uns et des autres (par exemple, entre les niveaux local et national, de type assistance ou plaidoyer).

3.3 Stimuler la complémentarité et la coordination des actions

Les bénéfices d'une plus grande complémentarité ou coordination des acteurs se situent à deux niveaux : opérationnel (soutien mutuel, meilleur partage des informations et des données, projets combinant des expertises spécifiques : logistiques, médicales, juridiques et droits de l'Homme, etc.) et stratégique (élaborer des messages de communication ou de plaidoyer, influencer les acteurs publics, s'engager dans des actions de contentieux).

Piste 4 : Renforcer mutuellement les réponses des divers acteurs

4.1 Encourager l'échange de pratiques entre les secteurs humanitaire et médico-social

En vue d'une prise de relais par l'Etat et les organismes prestataires, des ponts de compétences pourraient être créés entre travailleurs sociaux et humanitaires. Ces derniers savent par exemple établir des procédures de sécurité pour éviter les rixes dans un camp/centre d'accueil et gérer plusieurs dizaines ou centaines d'arrivées par jour dans le respect des personnes (alors que l'accueil individualisé ne peut pas durer plus de trois minutes).

4.2 Consolider l'analyse et porter la voix des migrants

Davantage de travaux et de collaborations pourraient investir des champs jusqu'à présent peu explorés (santé mentale et psychiatrie, lutte contre les réseaux de traite et d'exploitation d'êtres humains...). Cela permettrait de guider et d'orienter les acteurs désireux de s'y engager.

L'implication des migrants est un autre sujet important, pour le moment peu investi par les acteurs de l'aide. Il serait en effet souhaitable de les consulter davantage dans la définition des réponses, voire de soutenir l'expression de leurs paroles à travers certaines formes de mobilisation.

4.3 Partager expériences et compétences au sein de toute l'action sociale

Non seulement les échanges peuvent être fructueux entre organisations d'aide aux migrants, mais des éclairages pertinents peuvent aussi provenir d'autres champs de l'action sociale. Ainsi, les réussites d'associations pro-migrants ont créé une jurisprudence qui peut s'avérer utile pour améliorer les conditions de vie dans l'ensemble des bidonvilles. De même, les savoir-faire du CNDH Romeurope ont pu servir aux actions pour la défense des expulsions sans solution de relogement.

Piste 5 : Favoriser des solutions d'accueil au niveau sociétal

Face au durcissement des politiques, la mobilisation des citoyens peut sembler la seule façon d'améliorer le sort des migrants. Les acteurs doivent ainsi s'engager dans une réflexion à large échelle pour mobiliser les citoyens et rénover les formes d'engagement.

5.1 Reconnaître et soutenir le rôle des populations hôtes

Afin de réduire le potentiel d'incompréhension et de polarisation au sein de la société française, il serait opportun de s'inspirer des leçons apprises à l'international pour reconnaître, valoriser et soutenir les apports des citoyens et des associations dans la prise en charge et l'aide à l'insertion (même temporaire) des populations migrantes.

5.2 Sensibiliser les franges ambivalentes de l'opinion publique

L'enjeu central consiste à changer le regard d'une grande part des citoyens, en valorisant les apports des migrations et en favorisant l'acceptation de personnes issues de cultures différentes. Dans un contexte socio-politique peu favorable, ce travail sur l'opinion devra nécessairement innover, notamment en s'inspirant des principes de l'éducation populaire et en se réfléchissant avec l'ensemble des acteurs engagés (français et européens).

5.3 Organiser un travail de vigilance citoyenne

Ce travail d'ores et déjà réalisé par des acteurs citoyens et associatifs pourrait être renforcé à l'échelle nationale. Il consiste essentiellement à collecter de manière systématique des témoignages circonstanciés afin d'apporter des preuves, d'appuyer des dénonciations et d'influer sur les politiques.

Auteur : Valérie Léon, Chargée de recherche. La version intégrale du rapport est disponible à l'adresse suivante : www.urd.org/Les-solidarites-face-aux-flux



SUIVEZ-NOUS SUR



URGENCE . REHABILITATION . DÉVELOPPEMENT

La Fontaine des Marins
26170 Plaisians – France
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35

urd@urd.org

www.urd.org