

Rapport de recherche

Les solidarités face aux flux migratoires : quelles marges de manœuvre en France aujourd'hui ?

Valérie Léon

JANVIER 2018



Le Groupe URD (Urgence – Réhabilitation – Développement)

Fondé en 1993, le Groupe URD est un institut indépendant spécialisé dans l'analyse des pratiques et le développement de politiques humanitaires et post-crise. Son rôle est d'accompagner les acteurs humanitaires pour améliorer la qualité de leur intervention. Il combine plusieurs types d'activités qui s'alimentent les unes les autres, et stimulent l'apprentissage collectif du secteur humanitaire : appui stratégique, études et recherche, évaluation, développement d'outils et de méthodes, appui organisationnel, formation.

Il travaille sur des thématiques propres à chaque secteur d'intervention (eau et assainissement, protection, urbanisme, etc.) ainsi que sur des sujets transversaux de l'aide humanitaire (qualité de l'aide, environnement, réduction des risques et prévention, lien urgence-développement, etc.).

Note sur l'auteure

Chercheuse et évaluatrice au sein du Groupe URD depuis 2012, Valérie Léon travaille principalement sur des sujets stratégiques et des thèmes transversaux liés à la résilience et aux migrations. Depuis 2016, elle a participé à deux évaluations multi-pays des réponses de l'aide aux besoins des réfugiés dans toute l'Europe (Start Network, Médecins du Monde). Elle dirige actuellement un pôle de réflexion sur les positionnements humanitaires face aux flux migratoires actuels en Europe.

Avant de rejoindre le Groupe URD, Valérie Léon a collaboré à la conception et la révision de programmes de développement pour les Nations Unies (PNUD et UNICEF) puis travaillé pour le CICR pendant huit ans en tant que déléguée polyvalente et coordinatrice de programmes de sécurité économique (Kosovo, Colombie, Ethiopie, Géorgie, Salvador, Myanmar).

Remerciements

Le Groupe URD souhaite remercier l'Agence française de développement, la Fondation de France et la Principauté de Monaco qui ont financé cette étude et permis sa réalisation.

L'auteur tient également à remercier chaleureusement toutes les personnes rencontrées pour la disponibilité, l'ouverture et la confiance accordées au cours de ce travail. Il a été conjointement décidé de ne pas nommer ou citer la plupart des organisations et individus consultés afin de désamorcer toute tension potentielle due à une réalité complexe et souvent très polarisée.

L'auteur espère que cette étude pourra éclairer l'action et favoriser le dialogue dans le proche avenir.

© Groupe URD | Janvier 2018

Crédit photo (couverture) : © Olivier Papegnies pour Médecins du Monde (MdM)

Sommaire

PRÉFACE	5
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	9
INTRODUCTION	13
1. L'APPROCHE DES POUVOIRS PUBLICS ET SES CONSÉQUENCES HUMANITAIRES	17
1.1. L'approche des pouvoirs publics en matière d'asile et d'accueil	18
1.1.1 UNE BRÈVE MISE EN PERSPECTIVE DES FLUX MIGRATOIRES ACTUELS	18
1.1.2 DES POLITIQUES PUBLIQUES FONDÉES SUR UNE CATÉGORISATION DES MIGRANTS ET CONDITIONNÉES PAR LA CRAINTE DE "L'APPEL D'AIR"	19
1.1.3 LA COMPLEXITÉ ET L'ENGORGEMENT DES DISPOSITIFS D'ACCUEIL	22
1.1.4 UN MANQUE DE PRAGMATISME POLITIQUE OU VOLONTÉ DE NON-ACCUEIL ?	23
1.2. Les conséquences humanitaires de l'approche des pouvoirs publics	27
1.2.1 L'APPROCHE DES POUVOIRS PUBLICS PORTE ATTEINTE À LA DIGNITÉ DES PERSONNES ET COMPORTE DES RISQUES EN MATIÈRE DE PROTECTION	27
1.2.2 LA STRATÉGIE DE DISPERSION DES MIGRANTS REND LEUR ACCÈS À L'ASSISTANCE PARTICULIÈREMENT DIFFICILE	30
2. LES LIMITES DE L'ESPACE DE « L'AIDE » : QUELLES TENSIONS AU REGARD DES PRINCIPES DE L'AIDE ?	33
2.1. Les entraves au principe d'Humanité ou « d'agir solidaire »	34
2.2. L'impartialité ou l'inconditionnalité de l'aide, fortement sous contrainte	39
2.3. L'émergence de dilemmes éthiques	41
3. LES MARGES DE SOLIDARITÉ EN FRANCE AUJOURD'HUI	43
3.1. Facteurs de clivage et positionnements des acteurs de l'aide	44
3.2. Quelles lignes rouges entre aide et politique ?	47
3.2.1 LE DÉLICAT ÉQUILIBRE ENTRE SUBSTITUTION ET PLAIDOYER	47
3.2.2 PEUT-ON PARLER D'UNE CERTAINE INSTRUMENTALISATION DE L'AIDE ?	48
3.2.3 UN DIALOGUE PARFOIS DIFFICILE ENTRE AIDANTS ET POUVOIRS PUBLICS	49
3.3. Les dynamiques entre acteurs de l'aide	51
3.3.1 POURQUOI UNE RÉPONSE TARDIVE DES ACTEURS HUMANITAIRES ?	51
3.3.2 QUELLE COORDINATION ? QUELLES COMPLÉMENTARITÉS POSSIBLES ENTRE ACTEURS ?	52
DES PISTES POUR L'AVENIR	55
LISTE DES ORGANISATIONS CONSULTÉES ET/OU RENCONTRÉES	59

Acronymes

AT-SA : Accueil temporaire – Service de l’asile

CADA : Centre d’accueil des demandeurs d’asile

CAES : Centres d’accueil et d’examen de situation administrative

CAO : Centre d’accueil et d’orientation

CAP : Centre d’accueil provisoire

CAOMI : Centre d’accueil et d’orientation des mineurs isolés

CARDA : Centre d’assignation à résidence pour demandeurs d’asile

CHUM : Centre d’hébergement d’urgence migrants

CPAR : Centre de préparation et d’aide au retour

DIHAL : Délégation interministérielle à l’hébergement et à l’accès au logement

DNA : Dispositif national d’accueil

HUDA : Hébergement d’urgence pour demandeurs d’asile

MECS : Maison d’enfants à caractère social

MNA : Mineurs non accompagnés

PRAHDA : Programme d’accueil et d’hébergement des demandeurs

PRÉFACE

Préface

Terre d'asile, pays des droits de l'Homme, patrie des Sans Frontières, terre de Résistance, mais aussi pays de la Collaboration, du Ministère de l'Identité nationale et d'une extrême-droite dédramatisée, la France a souvent fait montre de nombreuses contradictions. Pourtant, rarement ces tensions entre idéaux magnifiques et enjeux de politique interne n'ont été aussi fortes qu'avec la crise actuelle de l'accueil et de la gestion des mobilités.

En matière d'accueil des réfugiés, notre pays a déjà vécu des heures difficiles, pendant, et surtout à la fin de la guerre civile qui a ravagé l'Espagne entre l'été 1936 et le printemps 1939, nombreux sont les Espagnols qui ont traversé les Pyrénées pour sauver leur vie. Ils ont été ainsi plus de 150 000 pendant la guerre elle-même et près de 500 000 au début 1939. Après une période de grande générosité sous le Front Populaire, le gouvernement d'Edouard Daladier n'a cessé de tout faire pour contrôler les étrangers. Il répond alors à la forte poussée xénophobe d'un pays qui avait jusque-là reçu à bras ouvert les exilés et recruté des dizaines de milliers de travailleurs étrangers pour combler les vides démographiques causés par la Première guerre mondiale. Le décret du 12 novembre 1938 prévoit l'internement des étrangers « indésirables » – le qualificatif figure dans le préambule du texte – dans des « centres spéciaux ». Eparpillement des familles, renvoi vers l'Espagne, création de camps : certes, la IIIe République finissante a accordé le droit d'asile aux républicains espagnols, mais avec tant de réticences que les conditions en ont souvent été inhumaines. Par manque de vision ou d'anticipation, la politique française de l'accueil a donc été, en 1939, essentiellement sécuritaire. Et on connaît malheureusement la suite... La Seconde guerre mondiale a donné le jour à une nouvelle dynamique : accueillir des réfugiés provenant de l'Europe entière, souvent même cacher ceux qui fuyaient les persécutions nazies, les aider à traverser les montagnes et les mers vers des cieux plus cléments. Là encore, notre pays a montré son plus beau visage : celui de la générosité, du courage, mais on en a aussi vu le pire : les dénonciations, les rafles, les arrestations...

Lors des Trente glorieuses, lorsqu'il a fallu reconstruire la France, l'Etat a fait appel de façon massive à l'émigration (principalement issue du Maghreb et Afrique de l'Ouest). Commença le « long voyage des gens du fleuve » pour reprendre le titre du magnifique livre d'Adrian Adams. Durant la présidence de Valéry Giscard d'Estaing fut tentée la politique dite « du million pour le retour », soit un million de Francs français pour inciter à rentrer ceux qui, par leurs rémittances, représentaient la « life line » d'une région grande comme la France, tandis qu'on durcissait les conditions de vie dans les Foyers Sonacotra. A l'époque, seule une poignée d'ONG (dont la CIMADE, le GRDR et le CCFD) tentait d'expliquer pourquoi cela ne fonctionnait pas. Puis vint la vague du « co-développement » pour tenter de freiner l'exode, tandis que le gouvernement de François Mitterrand permettait enfin le regroupement familial. Aux autres coins du Monde, la Guerre froide avait transformé ceux qui fuyaient la guerre et les régimes alliés à l'URSS en pions politiques : les réfugiés cambodgiens en Thaïlande, les Afghans au Pakistan, etc., étaient du « bon côté », mais il fallait tout de même qu'ils restent dans les pays de premier asile, là où les camps représentaient le « Rest & Recreation » des Freedom Fighters. Les ambassades qui faisaient la sélection des réfugiés auxquels serait donné un asile en pays tiers (la troisième solution durable du HCR, à côté de l'intégration dans le pays de premier accueil et du retour au pays d'origine dans le cadre d'accords tripartites) ciblaient les professeurs, les ingénieurs, et ceux qui parlaient des langues étrangères. Dans de nombreux contextes, l'approche dite « push and pull » est devenue centrale en matière de réflexion stratégique sur l'accueil des réfugiés et la gestion des camps : elle consistait à inciter à venir et à rester en mettant en place des conditions favorables à l'accueil ou, au contraire, tenter de contenir les flux par la mise en place de conditions très dures dans les camps. Les paysans formaient alors la masse des réfugiés dans les camps avant que la fin de la Guerre froide a changé la donne. Il fallait alors les faire rentrer chez eux au plus vite. Les programmes d'appui au retour ont en général été très insuffisants, mais surtout la réinsertion a souvent été très difficile : les réfugiés rentrant étaient en effet ceux qui avaient fui, ils étaient donc vus comme des traîtres.

6 – Les solidarités de l'aide face aux flux migratoires : quelles marges de manœuvre en France aujourd'hui ?

Avec les difficultés économiques que connaît aujourd'hui la France (hausse du chômage, baisse de la croissance...) et la montée du rejet de l'Autre, les portes ont commencé à se refermer, alors que le proche environnement méditerranéen et africain entrainé dans une nouvelle période de turbulence (Syrie, Mali, Libye...), tandis que les conflits non réglés s'installaient dans la durée (Erythrée, Afghanistan, Pakistan...). Pour les populations visant à rejoindre la Grande-Bretagne, la politique devenue très restrictive des autorités britanniques a conduit au désastre de Sangatte, puis à la jungle de Calais. Progressivement, l'Europe de l'Hymne à la Joie est devenue l'Europe forteresse et la France des lumières celle des petits lumignons dans des abris précaires et des tentes glaciales.

Depuis les années 90, le Groupe URD, institut indépendant spécialisé dans la recherche et l'évaluation des gestions de crise à l'international, observe ces tensions, contradictions et incohérences entre les pratiques à l'international et celles sur le territoire européen : plusieurs évaluations nous ont ainsi fait suivre les lignes de l'exil de la Syrie et du Liban vers la Grèce, les Balkans, puis l'Allemagne. Nous étions d'ailleurs à Berlin le jour où les premiers trains de réfugiés sont arrivés en ville et avons été émus par la magnifique générosité des Berlinoises venues en

masse avec des pancartes « Welcome », des soupes chaudes, des gâteaux, des habits pour les enfants... Depuis, les choses se sont gâtées : si l'accord Europe-Turquie a freiné l'exode via la Grèce, on a aussi vu apparaître de nouvelles routes de l'exil, toujours plus dangereuses, toujours plus mortelles, au gré des conflits, de la pauvreté, de la gabegie des gouvernements, de la dégradation des termes de l'échange économique et des impacts croissants des changements climatiques.

C'est dans le cadre de ces réflexions que s'inscrit le travail réalisé par Valérie Léon. Passant patiemment à travers le labyrinthe des juridictions changeantes et les méandres des procédures, observant la réalité des situations et la diversité des approches, la présente étude fait ressortir les grandes tensions entre les pratiques et les principes qui forment l'action humanitaire à l'international et la gestion des flux migratoires en Europe et surtout en France. Ce travail nous permet donc de relier la saga des French Doctors et l'engagement des passeurs de col de la Résistance, de montrer combien engagement citoyen et compétences professionnelles peuvent et doivent être combinés et non opposés. Puisse-t-il irriguer les réflexions des décideurs et des acteurs.

François Grünewald,

Directeur général et scientifique, Groupe URD



© Teresa Maffei & Guy Ouillon pour Association pour la démocratie à Nice (AdN)



RÉSUMÉ EXECUTIF

Résumé exécutif

Depuis le début des années 2010, la couverture médiatique et l'évocation de chiffres record en matière de migrations peuvent donner l'impression que le franchissement des frontières par des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés constitue un phénomène exceptionnel qui pourrait devenir hors de contrôle, notamment en Europe.

La mise en œuvre et le renforcement du règlement Dublin III¹, la complexité et la lenteur des procédures d'asile, ainsi que les ressources inadéquates qui sont consacrées à un accueil et une intégration dignes des personnes, tendent à causer – plutôt qu'à résoudre – des problèmes de protection et de respect des droits. A plus long terme, ces difficultés peuvent également aller à l'encontre de la cohésion sociale et des valeurs humanitaires défendues par les ONG européennes dans le monde entier.

Cette situation – située au carrefour des politiques d'urgence humanitaire, d'asile, d'immigration et d'intégration – implique une multiplicité d'acteurs et de points de vue tout en se politisant de plus en plus, notamment depuis 2016. Elle crée ainsi des risques d'instrumentalisation de l'aide ou même de déformation des valeurs et des principes de l'aide, tout en suscitant de nouvelles modalités de réponse.

En France, il existe de multiples contraintes aux initiatives d'aide et de solidarité en faveur des primo-arrivants. Si l'on appréhende l'approche des pouvoirs publics à l'aune de leurs conséquences humanitaires, on s'aperçoit qu'elle comporte bon nombre de répercussions qui nuisent à la dignité, à la sécurité et à la protection de populations migrantes déjà très vulnérables et compliquent leur accès à une assistance basique. De plus, alors que les valeurs et modes opératoires des acteurs de la réponse sont sujets à une pression croissante, ceux-ci se trouvent confrontés à la problématique des marges de solidarité, à savoir : « comment apporter une aide digne, humaine et inconditionnelle conformément à une mission (humanitaire, sociale ou militante) dans le contexte de politiques restrictives ? »

Or, au regard des vulnérabilités, des besoins à couvrir et des violations des droits fondamentaux, il serait légitime de reconnaître le « caractère humanitaire » de certaines situations en France aujourd'hui, alors même que ce terme est habituellement réservé à des contextes situés en dehors de l'Union européenne. En effet, quelle que soit la cohérence ou la fermeté assumée des politiques publiques, celles-ci ne devraient pas s'exercer au détriment du droit et des valeurs fondamentales de dignité humaine et de solidarité, partagées tant par les acteurs humanitaires, que les acteurs sociaux et citoyens.

Ainsi, au-delà de l'aide immédiate auprès des migrants (qui peut revêtir un caractère d'urgence), la préoccupation humanitaire concerne l'adéquation des politiques (en matière d'asile et d'accueil) au respect des droits humains fondamentaux et des principes de l'aide. Dans le contexte français (ou européen) actuel, la question qui nous intéresse devient alors la suivante : 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 national ?

La ligne de démarcation entre substitution et responsabilisation des autorités compétentes reste délicate à tracer dans un contexte où la volonté politique de subvenir à des besoins fondamentaux est défailante, voire absente. Même si aider demeure une nécessité, les stratégies de plaidoyer apparaissent donc cruciales pour les acteurs engagés dans la réponse. Quitte à remettre en question les autorités compétentes, il s'agit d'éviter le risque d'être instrumentalisés et piégés dans des logiques d'assistanat synonymes d'éternel recommencement. Enfin, d'autres gages d'intégrité et d'indépendance de l'aide sont probablement à rechercher à travers les complémentarités et les dynamiques qui pourront surgir et croître entre des acteurs aux mandats, cultures et modes d'action dissemblables.

^{1/} Le système européen de l'asile adopté en 2013 repose notamment sur le règlement dit « Dublin III » (du 26 juin 2003). Celui-ci permet à un Etat membre de refuser d'instruire une demande d'asile déposée sur son sol et rend responsable de l'examen de la demande le pays de première arrivée dans l'Union européenne. Ce règlement est vivement critiqué car il fait peser l'essentiel de la demande d'asile et de l'accueil des migrants sur quelques pays aux frontières de l'UE (comme la Grèce et l'Italie), dont les capacités sont débordées.

Par ailleurs, depuis 2015, une part significative de l'aide en faveur des migrants a été apportée par des « humanitaires citoyens² » composés de groupes de bénévoles et d'associations de terrain qui ont comblé les lacunes laissées par les organismes d'Etat, ainsi que les associations classiques d'aide humanitaire et du secteur médico-social. Les relations entre les bénévoles et les acteurs institués ont tout d'abord été difficiles. Pourtant aujourd'hui, des associations caritatives et humanitaires (d'envergure nationale et/ou internationale) travaillent avec des groupes bénévoles et des associations de terrain de manière à concevoir des modalités de collaboration aussi bien au niveau de la mise en œuvre que du plaidoyer.

Parmi cette myriade d'acteurs impliqués dans la réponse aux besoins des migrants, les positionnements sont très contrastés et se clivent parfois, en particulier autour des positionnements et des relations entretenues avec les pouvoirs publics. Malgré les différences de mandat et d'approche opérationnelle, il serait souhaitable donc qu'à l'avenir de nouvelles relations de collaboration se développent entre associations et dynamiques citoyennes.

Quelques pistes pour l'avenir :

Piste 1 : Etablir et/ou négocier avec les pouvoirs publics un cadre de travail pour les acteurs de l'aide en faveur des migrants

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

Piste 3 : Réinventer de nouvelles façons de travailler ensemble

3.1 Créer des partenariats entre acteurs associatifs et citoyens pour renforcer mutuellement et rénover les modes de réponse

3.2 Songer à une certaine répartition des rôles, entre les agissants et les influents ?

3.3 Stimuler une meilleure complémentarité et coordination des actions

Piste 4 : Renforcer mutuellement les réponses des divers acteurs

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

4.2 Consolider l'analyse et porter la voix des migrants eux-mêmes

4.3 Partager des expériences et des compétences à travers des champs variés de l'action sociale

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

5.1 Reconnaître et soutenir le rôle des populations hôtes

5.2 Sensibiliser les franges ambivalentes de l'opinion publique

5.3 Organiser un travail de vigilance citoyenne

^{2/} On parle aussi de mobilisations citoyennes ou tout simplement de « soutiens ».



INTRODUCTION

Introduction

Le Groupe URD a été sollicité en 2016 par des consortiums humanitaires pour évaluer la qualité de programmes multisectoriels déployés dans plusieurs pays européens entre 2015 et 2016. Suite à ces premières expériences de terrain en lien avec le contexte des flux migratoires vers l'Europe, nous avons débuté une réflexion interne sur la place et le rôle des humanitaires classiques, familiers des contextes de conflits, de catastrophes naturelles et de déplacements de populations sur des terrains internationaux, mais « moins habilités » à intervenir sur le territoire de l'Union européenne.

Fort de leurs expériences internationales, les membres du Groupe URD ayant participé à ces missions d'évaluation ont été interpellés par les multiples défis posés aux acteurs de la solidarité pour apporter une aide en faveur des migrants sur le sol européen, et ceci au regard des principes et des valeurs promues dans de nombreux contextes similaires d'accueil et de prise en charge de populations migrantes ou réfugiées. Le Groupe URD a donc décidé de poursuivre sa réflexion sur le positionnement des acteurs de l'aide face aux flux migratoires vers l'Europe, phénomène complexe qui risque de perdurer et questionne les pratiques des acteurs humanitaires traditionnels. Enfin, au vu des difficultés rencontrées et des multiples contraintes posées aux acteurs de la solidarité sur le sol français, nous avons décidé d'examiner le cas d'étude France durant l'été 2017.

Objectifs de l'étude

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche opérationnelle destiné à faciliter la compréhension de problématiques complexes liées aux dynamiques de crise. Ce projet intitulé « Innover et apprendre face aux crises » vise à accompagner l'apprentissage collectif du secteur humanitaire face aux évolutions majeures des contextes de crise. Il est soutenu par l'Agence française de développement (AFD), la Coopération monégasque et la Fondation de France.

Sur proposition et validation de la Commission Humanitaire de Coordination Sud, le sujet de l'étude a été validé et affiné suite à plusieurs entretiens de cadrage (à partir de l'été 2017). Elle vise à fournir des éclairages sur 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, que celle-ci soit qualifiée d'humanitaire, de sociale ou de militante.

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

- Quel est 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 conduite³, CHS⁴).

3/ FICR/CICR (2004), *Le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe*, Genève.

4/ CHS : Core Humanitarian Standard (Norme humanitaire fondamentale). Pour plus de détails, voir : <http://www.corehumanitarianstandard.org>.

- 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'est concentrée sur la période allant de l'automne 2016 jusqu'à fin 2017. Néanmoins, des histoires 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, à savoir : les Hauts-de-France (Lille, Calais, Grande-Synthe) ; Paris et ses environs ; la région de la frontière franco-italienne (entre Cannes et la vallée de la Roja)⁵.

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.** Collecte des données à partir d'entretiens avec des informateurs clés, de visites de terrain et d'observations directes. Au total, 47 entretiens ont été réalisés auprès de 32 organisations ou individus (cf. Tableau 1 ci-dessous).

Site	Nombre d'entretiens	Nombre d'organisations (ou individus)
Hauts-de-France	16	11
Paris	14	9
Alpes Maritimes	17	12
Total	47	32

Table 1 : Conduite d'entretiens terrain : nombre, lieux et types d'interlocuteurs.

- **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, qu'elles soient documentaires ou issues du terrain et d'interlocuteurs clés.

La limitation rencontrée lors de cette étude résidait essentiellement dans l'exploration et l'analyse de problématiques au cœur de l'actualité et en perpétuelle évolution.

^{5/} La France représente un pays de destination mais aussi un pays de transit pour les réfugiés et migrants qui veulent se rendre au Royaume-Uni.



1 L'APPROCHE DES POUVOIRS PUBLICS ET SES CONSÉQUENCES HUMANITAIRES

1 L'approche des pouvoirs publics et ses conséquences humanitaires

L'observation des flux migratoires et de l'approche des pouvoirs publics pour y répondre est utile pour comprendre et agir face à un phénomène qui affectera probablement le continent européen dans les années à venir. En France, les politiques d'asile et d'accueil se fondent depuis le début des années 2000 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 à l'arrivée de personnes migrantes et/ou réfugiées, elles révèlent aussi une volonté de non-accueil des migrants 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

Depuis les années 2010, la couverture médiatique et l'évocation de chiffres record en matière de migrations peuvent donner l'impression que le franchissement des frontières par des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés constitue un phénomène exceptionnel. En Europe notamment, le manque de clarté et de pédagogie autour de ces chiffres a tendance à alarmer l'opinion publique et générer le sentiment que ces flux – qui vont probablement se poursuivre dans les années à venir⁶ – pourraient devenir hors de contrôle. Or, la réalité des migrations est beaucoup plus nuancée. Tout d'abord, la plupart des personnes déplacées de force – en raison de persécutions, de conflits, de situations de violence généralisée ou de violations des droits de l'Homme – sont des déplacés internes qui demeurent dans leur pays d'origine (40,3 sur 65,6 millions en 2016)⁷. En ce qui concerne les personnes mobiles internationalement (afin d'obtenir l'asile ou immigrer), les tendances de long terme sont plutôt stables. Ainsi, la part des migrants internationaux se situe aux alentours de 3 % de la population mondiale depuis 1945⁸. En 2016, les réfugiés internationaux représentaient 17,2 millions de personnes, ce qui est l'équivalent du principal pic enregistré par le HCR (depuis 1951) à l'époque des guerres en ex-Yougoslavie (17,8 millions en 1992)⁹. Aussi, la proportion de réfugiés à l'échelle mondiale restait en 2015 inférieure à celle du début des années 1990 (0,22 % de la population mondiale en 2015 contre 0,32 % en 1990¹⁰).

6/ En raison notamment des écarts démographiques entre le Nord et le Sud, de l'inégale répartition des richesses, des crises politiques (déplacés et réfugiés), de l'urbanisation et du changement climatique (déplacés environnementaux). Cf. Catherine Wihtol de Wenden (2016), « L'Europe et la crise de l'accueil des réfugiés », dans *La revue des juristes de Sciences Po*, automne 2016

7/ UNHCR, Rapport Global trends 2016, HCR : Genève, 2017.

8/ Voir Catherine Wihtol de Wenden (2016), *op.cit.* et Hein de Haas (2016), "Refugees: A small and relatively stable proportion of world migration", août 2016.

9/ UNHCR, Rapport Global trends 2016, HCR : Genève, 2017.

10/ Farsight (2016), "Displaced people : where is the real crisis ? The numbers behind the noise". Farsight Research Exploration, septembre 2016.

Plutôt que d'une « crise des réfugiés » en Europe, il est donc plus correct de parler d'une crise des déplacés forcés à l'échelle mondiale, qui affecte prioritairement les régions proches des zones de crise et résulte en des mouvements ultérieurs vers l'Europe dans une moindre mesure. En effet, la grande majorité (86 %) des réfugiés sont accueillis dans des pays à revenus faibles ou intermédiaires. Malgré cela, l'Europe a bel et bien expérimenté des afflux importants de personnes poussées à fuir leur pays ces dernières années. Ainsi, en 2016, l'Union européenne à 28 pays a enregistré 1,2 million de demandes d'asile, soit près du double des niveaux enregistrés en 2014 et lors du « pic historique de 1992 » (672 000 demandes). Ces chiffres sont néanmoins à relativiser car l'Union ne comptait que 15 pays membres à l'époque, contre 28 aujourd'hui. Entre pays européens, les situations sont aussi très contrastées puisque l'Allemagne comptabilisait à elle seule 62 % des demandes de l'Union, soit 745 155 demandes¹¹. De son côté, la France enregistrerait respectivement aux alentours de 85 000 et 100 000 demandes d'asile en 2016 et 2017, ce qui correspond à une hausse de 17 % entre ces deux dernières années¹².

Pourtant, de tels mouvements migratoires ne sont pas inédits dans la période historique récente (seconde guerre mondiale, guerres en ex-Yougoslavie, guerres coloniales). S'agissant de la France, elle a accueilli près d'un demi-million d'Espagnols qui avaient traversé la frontière pyrénéenne suite à l'avancée des troupes de Franco (la « Retirada », janvier-février 1939). Parqués en plein air dans des camps extrêmement précaires, ils ont été ensuite dispersés dans une cinquantaine départements français. Plus tard, suite aux accords d'Evian signés en 1962, environ 1,5 million de rapatriés d'Algérie ont traversé la Méditerranée pour s'installer en France métropolitaine (512 000 durant le seul été 1962). S'il s'agissait bien sûr de ressortissants nationaux (en cela, le phénomène des flux de migrants vers l'Europe n'est pas comparable), cet afflux de rapatriés a tout au moins démontré la capacité des autorités françaises de l'époque à gérer la situation en offrant un soutien à la réinstallation des rapatriés¹³. Enfin, en 1979-80, le gouvernement de Valéry Giscard d'Estaing ouvrait la porte à 120 000 « boat people » vietnamiens et cambodgiens de manière collective, c'est-à-dire 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, les politiques actuelles reposent sur une distinction nette entre les migrants éligibles au droit d'asile (et donc potentiels réfugiés politiques) et les migrants économiques¹⁴. Or, beaucoup d'analystes s'entendent sur le fait que ces notions ne sont pas véritablement étanches à l'heure des flux mixtes de migration.

En effet, les personnes aujourd'hui en mouvement fuient pour de multiples raisons (la guerre ou l'insécurité, la répression politique, les catastrophes naturelles, la pauvreté et l'aspiration à améliorer leurs conditions de vie), voire une combinaison de ces facteurs. Apparue dans les années 1990¹⁵, l'analyse du continuum entre migrations forcée et volontaire identifie des racines communes à la

11/ Ce chiffre masque une importante baisse des arrivées en Europe pour 2016 en raison du décalage d'enregistrement des arrivées de 2015 (le nombre de demandeurs d'asile arrivés en 2015 est estimé à 890 000 contre 280 000 en 2016).

12/ A titre de comparaison, lors du « pic de 1989 », 62 000 demandes d'asile étaient enregistrées en France.

13/ Emmanuel Blanchard et Claire Rodier, « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », Migreurop. Article extrait du *Plein droit* n° 111, décembre 2016, « Quelle « crise migratoire » ? ».

14/ G. Collomb, « Notre politique doit toujours concilier efficacité et générosité. Nous accueillons tous ceux qui fuient guerres et persécutions, mais nous distinguons les réfugiés de ceux dont la migration obéit à d'autres ressorts, notamment économiques. Donc il s'agit d'accueillir, mais aussi d'organiser des retours. », *Le Journal du dimanche*, 5 août 2017.

15/ A. Richmond, "Global Apartheid: Refugees, Racism and the New World Order". Oxford: Oxford University Press, 1994.

mobilité où 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 Etats¹⁶.

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

Depuis les années 1990, le phénomène des flux migratoires mixtes est de plus en plus reconnu et pose de nouveaux défis aux politiques migratoires, en particulier aux ministères de l'Intérieur concernés par le contrôle des entrées sur le territoire. En 2007, l'approche du HCR définie dans un « Plan d'action en 10 points » (UNHCR, 2007)¹⁷ évoquait le besoin de différencier les catégories de migrants. Cependant, à partir de 2008, le HCR s'est distancié de la notion de flux mixtes (ou encore de lien migration-asile) car le discours devenait étroitement associé à l'agenda des pays du Nord (préoccupation au sujet de l'immigration irrégulière, contrôle des frontières, demandes d'asile infondées, retour des déboutés, etc.) et pouvait rentrer en contradiction avec le mandat de protection du HCR¹⁸. Ainsi, en Europe (et en France) aujourd'hui, les politiques d'asile cherchent à classer les migrants par catégorie sur la base d'une seule motivation (travail, études, réfugié, regroupement familial, etc.). Or, dans bien des cas, la migration menée pour diverses raisons nécessiterait une approche plus complexe. Il existe donc une véritable tension entre les motivations mixtes à se déplacer et la classification des migrants – qualifiée de manière de plus en plus usuelle de « tri des migrants » en France.

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. Inaugurée par Nicolas Sarkozy lors de la fermeture du camp de Sangatte¹⁹, la notion d'« appel d'air » a par la suite été reprise par Bernard Cazeneuve qui déclarait ne pas vouloir un « nouveau Sangatte à Calais »²⁰. La notion d'« appel d'air » 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.

Sur de nombreux contextes internationaux, une vision similaire – qualifiée de « pull and push factor » – s'observe lorsque les prises de décision politiques se mêlent à celles humanitaires pour fixer le niveau d'assistance dans le but d'attirer ou au contraire de refluer les populations sur un territoire (dans les camps pakistanais et thaïlandais dans les années 1980-90, et plus récemment les camps de Darfuri au Tchad). Ce rapport de forces entre le politique et l'humanitaire a été régulièrement dénoncé par les acteurs humanitaires, car les problématique de vulnérabilité et de protection des personnes ne sont alors pas suffisamment prises en compte.

16/ Catherine Wihtol de Wenden (2016), *op.cit.*

17/ UNHCR, "A Refugee Protection and Mixed Migration: A Ten-Point Plan of Action", update 2016. UNHCR, Genève, 2016. Extrait : "The 10-Point Plan recommends the establishment of differentiated processes and procedures for various categories of persons travelling as part of mixed movements. This allows tailored and appropriate responses to be provided according to the respective needs and profiles of the persons involved. ».

18/ J. Crisp, « Beyond the Nexus: UNHCR's Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration ». *Research paper* 155, UNHCR, Genève, 2008.

19/ Nicolas Sarkozy déclarait le 6 décembre 2002 à propos de la décision de supprimer le camp : « nous mettons fin à un symbole d'appel d'air de l'immigration clandestine dans le monde ». Cf. Violaine Carrère, « Sangatte, un symbole d'impuissance », article extrait du *Plein droit* n° 58, décembre 2003, « Des camps pour étrangers ».

20/ Interview de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, à *Europe 1* le 29 août 2014. Extrait : « (...) je ne veux pas d'un nouveau Sangatte à Calais, pourquoi ? Parce que la situation de Sangatte c'était le désastre humanitaire, l'appel d'air pour les migrants et troisièmement, surtout, un extraordinaire terrain de cynisme et d'intervention pour les passeurs (...). ».

Dans le Calais notamment, la notion d'« appel d'air » semble toutefois biaisée puisqu'elle n'intègre pas les raisons principales de la présence des migrants, à savoir leur inébranlable 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. A Calais depuis 2002, et désormais partout en France aujourd'hui, des méthodes similaires sont appliquées pour éviter que les migrants se regroupent et que se reconstituent des campements informels. Cette lutte contre les « points de fixation » se concrétise ainsi par un cycle récurrent d'expulsions, de situations d'errance et de reconstitution de campements de fortune. L'établissement du bidonville de la Lande (appelée la « new jungle » ou tout simplement la « jungle ») démontre à quel point l'accueil des exilés a été conditionné par la crainte de cet appel d'air. Il répondait également à une volonté affichée d'installer cette population à l'extérieur du centre-ville, c'est-à-dire de les rendre également moins visibles (cf. Encadré 1).

Cela illustre le paradoxe d'une situation dans laquelle l'Etat a toléré, et même encouragé, l'établissement d'un camp illégal aux conditions insalubres, et donc susceptible d'être évacué à tout moment. Dans le même temps, les pouvoirs publics (tout comme les associations d'ailleurs) ne souhaitaient pas le transformer en camp de réfugiés du type de ceux gérés par le HCR et répondant à des normes humanitaires minimales (en matière d'alimentation, d'abri, d'hygiène et de santé, d'éducation, de protection des personnes, etc.). En cela, la création de la jungle a répondu à une dynamique « d'encampement » selon l'expression de l'anthropologue Michel Agjer²¹.

Encadré 1 : La création de la « jungle » de la Lande

En septembre 1999, le centre de Sangatte est le premier lieu provisoire ouvert afin d'accueillir les réfugiés du Kosovo. En décembre 2002, sa fermeture conduit à la dispersion des migrants sur un territoire plus vaste (à Calais et dans d'autres villes du littoral). Ces derniers s'installent dans des sous-bois, des bâtiments abandonnés et à proximité d'aires d'autoroute. Ces divers campements, squats et bidonvilles seront à partir de 2009 désignés sous le nom générique de « jungles » de Calais²².

Par la suite et pendant de nombreuses années, les pouvoirs publics se refusent à la création de centres d'hébergement (inclus des centres d'accueil de jour) sur le territoire du Calais. Néanmoins, un revirement s'opère en 2014 suite à l'augmentation du nombre d'arrivées de migrants liées aux guerres au Proche- et au Moyen-Orient. L'ouverture d'un centre d'accueil de jour est tout d'abord sollicitée par la maire de Calais (Natacha Bouchard), puis validée par le ministre de l'Intérieur (B. Cazeneuve). Quelques mois avant l'ouverture du centre, le ministre ne souhaitait « pas créer un centre d'accueil qui soit un nouveau point de convergence des migrants » (août 2014)²³. De son côté, la maire de Calais déclare que l'ouverture de cet accueil de jour permettra de « vider à 80 % la ville du phénomène »²⁴.

Ouvert en mars 2015, la mission première du centre d'accueil de jour Jules Ferry consistait à mettre à disposition des douches, des toilettes, des points de recharge pour les téléphones et des soins infirmiers, à délivrer des repas (initialement prévue pour 1 500, la moyenne journalière a atteint 5 000 à l'été 2016) et à offrir un hébergement pour des femmes et des enfants (jusqu'à 400 places).

L'ouverture du centre Jules Ferry marque aussi l'établissement du bidonville de la Lande à proximité du centre. Alors que les lieux occupés dans le centre-ville sont évacués (démantèlement des derniers squats entre avril et juin 2015), les migrants sont persuadés par les autorités de s'installer sur le terrain marécageux de la Lande où ils seront tolérés. Les associations calaisiennes ont même été sollicitées par la préfecture du Pas-de-Calais afin d'inciter les migrants à se regrouper. A ce sujet, la Plateforme de Services aux Migrants (PSM, cf. Encadré 15) parle d'une « auto-expulsion » car les migrants se sont rapidement installés dans la « new jungle » à partir d'avril 2015, de crainte d'être expulsés de manière violente.

21/ Michel Agjer, *Un monde de camps*, Paris, La Découverte, 2014.

22/ Suite au démantèlement de la jungle des Pashtounes en septembre 2009.

23/ *Le Monde* avec AFP, « Afflux de migrants à Calais : Cazeneuve opposé à l'ouverture d'un centre », 28 août 2014.

24/ Citation rapportée par *La Voix du Nord*, 7 avril 2014, « Migrants de Calais : Natacha Bouchard, de l'appel anti-squat à la "richesse culturelle" ».

Comme le note le Défenseur des droits dans son rapport d'octobre 2015²⁵ : « *cette volonté de regrouper les migrants sur ce nouveau terrain s'est manifestée par la mobilisation de plusieurs leviers, d'ordres institutionnel, juridique et policier* ». A cela, il ajoute : « *c'est bien cette situation d'entre-deux (campement illégal toléré mais non pris en charge par l'État) qui n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle conduit à privilégier une approche binaire humanitaire / sécuritaire²⁶ qui n'offre aucune perspective de résolution des problèmes et, en tout état de cause, interdit aux exilés de faire valoir leurs droits.* »

En raison de la crainte de « l'appel d'air », l'approche des politiques publiques vise surtout à disperser et n'offre pas de solutions pérennes à de nombreux migrants présents (de manière régulière) ou en transit sur le territoire national²⁷. En raison de leur dispersion, les migrants deviennent moins visibles, ce qui tend à complexifier les opérations d'assistance et de protection en faveur des migrants (cf. Section 1.2.2).

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 social aux personnes les plus vulnérables, dont les migrants. Cela a pour conséquence d'offrir des standards d'accueil en deçà des standards de protection habituels, notamment au regard du droit à l'hébergement, à la mise à l'abri et à un accès effectif aux procédures d'asile²⁸.

En matière d'hébergement, le dispositif national d'accueil (DNA) demeure très complexe et largement insuffisant malgré les efforts des autorités pour pallier le manque de places, suite à la crise des campements (Calais, Grande-Synthe et Paris). Le DNA est éclaté en de multiples types de centres d'hébergement (CADA, AT-SA, centres de transit, HUDA²⁹, etc.). De création récente, suite au démantèlement de la « jungle » (CAO, CAOMI) ou des campements parisiens (CHUM), ces établissements ont été mis en place dans des délais courts et manquent parfois de personnel expérimenté. Ils répondent aussi à la volonté d'accélérer les renvois (PRAHDA³⁰, CPAR, CARDA) et/ou d'orienter les personnes vers des centres d'hébergement en fonction de leur situation administrative (CAES). A ce dispositif dédié aux demandeurs d'asile s'ajoutent les nuitées hôtelières et l'hébergement d'urgence de droit commun (via le Samu social et le 115).

Malgré l'annonce du gouvernement de créer 7500 places d'ici 2019³¹, le dispositif d'accueil dédié aux migrants offre des capacités d'accueil bien en deçà des besoins. Selon la Cimade³² et Forum-réfugiés Cosi, il compte entre 75 000 à 80 000 places alors que le nombre de demandeurs d'asile en cours d'instance est proche de 110 000 personnes. Comme environ 20 % des places sont occupées par des personnes déboutées de leur demande ou bénéficiaires d'une protection, la Cimade estime que 40 à 50 % des demandeurs d'asile ne sont pas hébergés (plus de la moitié selon Forum-réfugiés Cosi³³).

25/ Le Défenseur des droits (2015), « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », octobre 2015

26/ Comprendre « répressif ».

27/ Des demandeurs d'asile, parfois même des réfugiés statutaires, se trouvent parmi les résidents des campements informels, à défaut de places d'hébergement disponibles dans le dispositif national.

28/ Dans un rapport fondateur d'octobre 2015, le Défenseur des droits listait une série de violations aux droits (« déni de droits »), en matière d'hébergement et de mise à l'abri, de respect du domicile, de conditions matérielles de vie décente, de protection de la santé, d'accès à l'asile et de protection spécifique pour les femmes, les enfants et les mineurs isolés. Cf. Le Défenseur des droits (2015), *op. cit.*

29/ Hébergement d'urgence réservé aux demandeurs d'asile en attente d'une prise en charge en CADA ou qui n'ont pas vocation à y être admis (en particulier les personnes sous procédure Dublin, procédure prioritaire et réexamen).

30/ Ces centres sont dédiés aux *dublinés*.

31/ Plan présenté par le Premier ministre le 12 juillet 2017, intitulé « Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires ».

32/ La Cimade, *Etat des lieux du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile*, 8 décembre 2017.

33/ Forum-réfugiés Cosi, « Plan gouvernemental sur l'asile et l'immigration. Avancés et limites », document de plaidoyer, juillet 2017.

La saturation des dispositifs nationaux concerne non seulement l'hébergement, mais aussi les services associés, en particulier l'accompagnement social et juridique (notamment pour le dépôt d'une demande d'asile), les soins médicaux et la santé mentale, ainsi que les services d'interprétariat. Par ailleurs, les services d'interprètes – bien trop rarement offerts par les services publics (hôpitaux, maraudes de l'OFII, etc.) – sont cruciaux car ils permettent d'augmenter la qualité de l'information transmise et de s'assurer d'une bonne compréhension par les migrants eux-mêmes (sans aucun repère dans la société française pour les primo-arrivants). De plus, dans les hôtels où sont accueillis prioritairement des personnes dites vulnérables (couples, familles, femmes enceintes, mineurs, etc.), les associations décrivent un manque d'alimentation, d'information sur l'asile et de contrôle sanitaire.

Enfin, 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

Dans un premier temps, il s'avère extrêmement difficile de dresser un panorama de la présence effective des différentes « catégories » de migrants sur le territoire national³⁴, ainsi que des trajectoires et des logiques d'errance à l'échelle européenne. Ce manque de visibilité sur les données ne permet pas, tant aux acteurs institutionnels qu'à ceux de la société civile, de prévoir et de préparer des réponses adéquates.

En France, on a bien une idée du nombre de demandeurs d'asile (aux alentours de 100 000 en 2017³⁵) et de personnes sous procédure Dublin (environ 12 000 en 2016 selon l'OFII³⁶), du nombre de transferts au titre du règlement Dublin (1 293 transferts effectifs, soit un taux de transfert de 5 % au regard des demandes adressées par la France à un autre Etat³⁷) ou de renvois vers des pays d'origine ou de transit (26 000 au total, dont plus de 14 000 retours forcés pour l'année 2017)³⁸.

En revanche, les statistiques de la DIHAL ne comptabilisent pas les campements de migrants (depuis octobre 2015) dans le nombre de personnes vivant en bidonvilles. De même, le nombre d'Afghans déboutés du droit d'asile en Allemagne est estimé entre 400 000 et 500 000. Or, aucune projection n'a été partagée entre acteurs institutionnels et associatifs au sujet de potentiels flux secondaires vers la France (et ces derniers sont arrivés de manière croissante au cours du second semestre 2017).

34/ Qu'ils soient demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés, « dublinés », en transit, etc.

35/ Selon les chiffres provisoires de l'OFPPRA, 100 412 demandes d'asile (dont 92 830 premières demandes y compris les mineurs) ont été déposées en France, soit une hausse de 17 % par rapport à l'année 2016.

36/ Les chiffres de l'Ofpra n'incluent pas les personnes placées en procédure Dublin. En revanche, l'OFII comptabilise l'ensemble des demandes d'asile enregistrées aux guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA). Sur un total de 97 300 demandeurs, environ 12 000 étaient placés sous procédure Dublin en 2016 (rapport d'activité de l'OFII, 2016). Les données relatives à 2017 n'étaient pas disponibles à l'heure de l'édition du présent rapport.

37/ Ces données sont issues d'un article de la Cimade qui analyse les statistiques obtenues auprès du ministère de l'Intérieur. Cf. La Cimade, « Application du règlement « Dublin » en France en 2016 », 7 avril 2017.

38/ Le 8 janvier 2017, le ministre de l'Intérieur déclarait à l'AFP que 14 000 éloignements forcés avaient été réalisés durant les onze premiers mois de 2017, soit une hausse d'au moins 14 % par rapport à 2016. Le reste des mesures d'éloignement (26 000 au total) concernent des départs aidés et spontanés.

En outre, il existe 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. De telles divergences sur les recensements ont été rapportées à l'époque de la « jungle » de Calais, du camp de Grande-Synthe ou plus récemment sur les campements de rue à Paris. 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 gouvernement³⁹.

PLUTÔT QU'UN MANQUE DE PRAGMATISME, L'ÉTAT 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 mandature⁴⁰, l'actuel plan gouvernemental plaide pour « une politique assumée de lutte contre l'immigration irrégulière⁴¹ » 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 extérieures⁴². C'est pourquoi, l'analyste des migrations M. Tardis perçoit dans la politique française « un glissement depuis l'objectif d'assurer l'accueil des populations en besoin de protection vers celui de lutter contre l'immigration irrégulière. Cela instrumentalise la politique d'asile au service d'une politique de plus fort contrôle des frontières⁴³ ». 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 (par exemple, 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 lorsque les autorités ont le sentiment d'une perte de contrôle. L'exemple du Calais depuis 20 ans est emblématique à cet égard (fermeture de Sangatte en 2002, destruction de la « jungle » des Pashtouns en 2009, démantèlement de la « new jungle » en 2016)⁴⁴. Et le même cycle de constitution–démantèlements–reconstitution a été observé pour les campements parisiens, entre 2015 et 2017 (cf. Encadré 2 ci-dessous).

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, un espoir pour obtenir l'accès à un hébergement même temporaire.

39/ Cf. Discours d'Emmanuel Macron à Orléans, 27 juillet 2017 et discours du président de la République aux préfets, 5 septembre 2017.

40/ Cf. Vidéo et commentaires sur le site de Public Sénat, « "Fermeté", "humanité" et émotion : le Sénat débat de la question des réfugiés », septembre 2015.

41/ Plan présenté par le premier Ministre le 12 juillet 2017, *op. cit.*

42/ Catherine Wihtol de Wenden (2016), *op. cit.*

43/ Matthieu Tardis, « La politique française d'immigration et d'asile : un déni de réalité ? », Editoriaux de l'Ifri, Ifri, 27 juillet 2017.

44/ J. Fourquet & S. Manternach, « Calais : miroir français de la crise migratoire européenne », Fondapol, mars 2017.

Encadré 2 : Les campements parisiens (été 2015 – été 2017)

En 2014-15, des campements informels se forment dans les rues de Paris où convergent des migrants nouvellement arrivés, qui souhaitent soit demander l'asile en France, soit poursuivre leur voyage vers Calais et la Grande-Bretagne. Si ce phénomène n'est pas totalement nouveau (bidonvilles habités principalement par des populations Roms d'Europe de l'Est, camp afghan autour du square Villemin), la population de migrants en transit est beaucoup plus hétéroclite, s'accroît fortement au cours de l'année 2015 et une part croissante d'entre eux souhaite demander l'asile en France. A cela s'ajoute la saturation des dispositifs nationaux d'accueil, ce qui explique que de nombreuses personnes campent dans les rues de Paris.

L'approche des pouvoirs publics vise à démanteler les campements, lorsque la situation devient trop critique, en fonction du nombre de personnes, des risques sanitaires, des plaintes et des pétitions des riverains ou d'une forte médiatisation. Parmi les opérations de « mise à l'abri », certaines se sont accompagnées d'arrestations et de placements en centres de rétention, ce qui a provoqué de fortes mobilisations citoyennes et l'occupation de bâtiments publics (en particulier entre juillet et octobre 2016).

Finalement, la répression policière a donné lieu à une mobilisation plus forte de soutien aux migrants (par exemple, à travers un hébergement chez des particuliers) et à la création du collectif La Chapelle en lutte qui a eu des positions ouvertement critiques vis-à-vis des pouvoirs publics⁴⁵. Par la suite, l'Etat a commissionné des acteurs associatifs (FTDA, Emmaüs Solidarités) pour veiller à la sécurité des biens et des personnes lors des démantèlements et associé des communes environnantes pour ouvrir des lieux d'hébergement.

La crise parisienne se caractérise par un cycle de campements et d'évacuations, sans que des solutions pérennes ne soient proposées à l'ensemble des personnes évacuées, et ceci quel que soit leur statut administratif. En effet, l'offre d'hébergement étant souvent provisoire (quelques jours dans un hôtel) et les arrivées constantes sur la capitale, les campements se reforment très rapidement. Entre juin 2015 et juin 2017, on dénombre ainsi 35 évacuations de campements. La dernière opération d'ampleur a eu lieu le 18 août à la Porte de La Chapelle et a permis d'évacuer ou de « mettre à l'abri » 2459 personnes⁴⁶.

Au sujet des expulsions de campements informels, la campagne inter-associations *#25AnsBidonvilles* dénonce une politique coûteuse et inefficace⁴⁷ puisque, en l'absence de solutions de relogement pérennes, ces habitats précaires se reconstruisent ailleurs. Amplifié par la saturation des dispositifs d'hébergement à chaque échelon, le cycle continu de constitution/reconstitution des campements génère en outre des différences de traitement susceptibles de créer des tensions entre communautés vivant dans l'extrême précarité. C'est ce que l'on constate régulièrement à l'international, des émeutes et des violences se produisant sur des territoires qui accueillent, parfois sur de longues périodes, réfugiés, déplacés internes et populations hôtes aux faibles ressources (par exemple au Tchad en 2008-09 ou lors des événements de Gambella en Ethiopie en 2004).

45/ Cf. Appel de soutien aux migrants de La Chapelle, juin 2015.

46/ Le Monde.fr avec AFP, « Près de 2 500 migrants évacués de campements porte de la Chapelle à Paris », 18 août 2017.

47/ Cf. Note de positionnement de la campagne « 25 ans de politiques coûteuses et inutiles d'expulsions des bidonvilles ».

Encadré 3 : Compétition entre publics – Les campements informels de la Porte de la Chapelle

Les opérations de mise à l'abri menées par les pouvoirs publics dans les rues de Paris ont permis d'apporter une prise en charge à l'ensemble des migrants présents (même s'il ne s'agissait souvent que de solutions temporaires). Dans le même temps, des Roms vivant deux kilomètres plus loin (à Saint-Denis) étaient expulsés.

De l'avis des associations actives sur le terrain, cette situation a créé le sentiment que la question rom était mise de côté, alors qu'un intérêt « nouveau » était suscité parmi les médias et les citoyens. Pourtant, bon nombre de problématiques sont communes aux résidents des campements informels, qu'ils soient migrants (demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés, « dublinés », en transit, etc.) ou originaires d'Europe de l'Est (Roms ou non, essentiellement des ressortissants roumains et bulgares). Ces similarités ont trait aux conditions de vie (extrêmement précaires), au respect des droits fondamentaux et à l'accès aux services du droit commun associés (hébergement d'urgence ou social, eau, santé, scolarisation)⁴⁸.

Pour plusieurs auteurs, ce manque de réalisme politique se retrouve à l'échelon européen alors même que le phénomène actuel de migrations revêt fort probablement un caractère durable. En octobre 2012, le HCR exhortait déjà l'UE à assurer l'accès à son territoire aux réfugiés des guerres du Moyen-Orient. Finalement, la situation de l'été 2015 n'était pas inattendue au regard des multiples crises dans le monde qui s'inscrivent souvent dans la durée (guerre en Syrie, chaos libyen, déstabilisation au Sahel, crises chroniques en Afghanistan, Irak et Somalie, instabilité et répression politique en Ethiopie et Erythrée).

Face au maintien de positions restrictives en matière d'immigration⁴⁹, 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'asile⁵⁰, 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. Cette problématique des flux secondaires contribue en retour à l'engorgement des dispositifs nationaux d'asile et des capacités d'accueil.

1.2 Les conséquences humanitaires de l'approche des pouvoirs publics

Si l'on appréhende l'approche des pouvoirs publics à l'aune de leurs conséquences humanitaires, on s'aperçoit qu'elle comporte bon nombre de répercussions qui nuisent à la dignité, à la sécurité et à la protection de populations migrantes déjà très vulnérables et compliquent leur accès à une assistance basique.

48/ Romeurope (2017), « 20 propositions pour une politique d'inclusion des personnes vivant en bidonvilles et squats », Collectif National Droits de l'Homme Romeurope.

49/ En particulier, signature d'accords bi- et multilatéraux à des fins de reconduction vers les pays de départ et de transit et révision en cours du règlement Dublin III.

50/ Alors qu'en 2015, l'UE s'engageait à réaffecter 160000 réfugiés arrivés en Grèce et en Italie sur une période de 2 ans, le programme de relocalisation et de réinstallation n'a permis de répartir entre pays européens que 28 % du quota prévu (l'objectif ayant été réduit à 98255 suite à l'accord UE-Turquie de mars 2016).

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 EXTRÊMES DES MIGRANTS ONT ÉTÉ JUGÉES À PLUSIEURS REPRIS COMME UNE ATTEINTE À LA DIGNITÉ DES PERSONNES

En reconnaissant une carence caractérisée de l'Etat dans l'aménagement du campement calaisien, l'ordonnance du Conseil d'Etat du 23 novembre 2015⁵¹ consacrait l'existence d'obligations étatiques sur la « jungle » calaisienne. Cette décision est historique dans la mesure où l'Etat était condamné pour la première fois à propos d'un camp de réfugiés, sur le fondement du concept de dignité humaine⁵². Elle peut également faire jurisprudence pour tous les bidonvilles sur le territoire français si les conditions de vie y sont telles que les personnes peuvent être soumises à des traitements inhumains et dégradants (cf. Encadré 4 ci-dessous).

Encadré 4 : La carence des autorités reconnue comme atteinte à la dignité humaine

Déjà en octobre 2015 à l'époque du bidonville de Calais⁵³, le Défenseur des droits constatait de multiples atteintes aux droits fondamentaux des exilés, s'agissant des droits à l'hébergement, au respect du domicile, à des conditions de vie décente (distribution de repas, eau, enlèvement des ordures), aux soins et à l'asile. S'appuyant sur ce rapport, Médecins du Monde et le Secours Catholique déposaient une requête en référé liberté auprès du tribunal administratif de Lille. Celui-ci ordonnait la mise en place de 10 points d'eau supplémentaires, de 50 latrines, d'un système de collecte d'ordures et de conteneurs-poubelles, ainsi que le nettoyage complet du site, la création d'accès pour les secours et le recensement des mineurs isolés. Ce faisant, il a formellement reconnu l'existence d'obligations étatiques sur le bidonville.

Suite à un recours en appel du ministère de l'Intérieur et de la municipalité de Calais, le Conseil d'Etat confirmait les mesures attaquées et en clarifiait les fondements, à savoir la protection de la dignité et le droit à l'hébergement d'urgence (ordonnance du 23 novembre 2015).

Courant 2017, une bataille judiciaire s'engage à nouveau à Calais, entre les associations d'une part et l'Etat et la mairie d'autre part, autour de la couverture de besoins humains fondamentaux tels que l'accès à l'eau, à la nourriture, à l'hygiène et à un lieu de répit. Suite à un appel de l'Etat et de la municipalité, le Conseil d'Etat confirme une ordonnance du tribunal administratif de Lille sur la base du principe de dignité. Par une ordonnance du 31 juillet 2017⁵⁴, le CE impose à l'Etat la mise en place de points d'eau, de toilettes et de douches, le renforcement des maraudes d'information pour les mineurs isolés, ainsi que la possibilité à tous ceux qui le souhaitent de quitter Calais à destination des CAO (cf. Encadré 5 ci-après).

^{51/} Ordonnance du Conseil d'Etat du 23 novembre 2015, ministre de l'Intérieur commune de Calais, Nos 394540, 394568.

^{52/} Maud Angliviel, « La relative consécration d'obligations étatiques dans la « jungle » calaisienne », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés.

^{53/} Le Défenseur des droits (2015), *op.cit.*

^{54/} Conseil d'Etat, 31 juillet 2017, Commune de Calais, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, Nos 412125, 412171.

Encadré 5 : La bataille autour de l'accès à l'eau et aux douches – Calais, 2017

En juin 2017, le Défenseur des droits alertait à nouveau sur des « atteintes aux droits fondamentaux les plus élémentaires », qualifiant la situation à Calais « d'une exceptionnelle et inédite gravité » et dénonçant « des conditions de vie inhumaines »⁵⁵. Il demandait au gouvernement l'accès à l'eau et à la nourriture, la mise à l'abri des mineurs et des femmes, la mise à disposition d'un lieu de répit et l'accès à un service de dépôt de demande d'asile.

Le 16 juin, onze associations humanitaires déposaient un référé liberté, souhaitant l'ouverture de places d'hébergement dans le Calais et la création d'un lieu sanctuarisé (fermé à la police) où regrouper la distribution de nourriture et l'accès à une hygiène minimale. Le 26 juin, une décision du tribunal administratif de Lille enjoignait l'Etat et la Ville de Calais à « créer plusieurs dispositifs d'accès à l'eau permettant aux migrants de boire, de se laver et de laver leurs vêtements, ainsi que des latrines, et d'organiser un dispositif adapté d'accès à des douches ».

Suite à un appel de l'Etat et de la municipalité, le Conseil d'Etat confirmait l'ordonnance du TA. Dans sa décision du 31 juillet 2017, le CE estime que l'absence de tout dispositif permettant l'accès à une hygiène minimale « révèle, de la part des autorités publiques, de carence de nature à exposer les personnes concernées à des traitements inhumains et dégradants » portant « une atteinte grave et manifeste à une liberté fondamentale ».

Le 31 juillet, le ministre de l'Intérieur annonce la mise en place de points d'eau dans le Calais et la création dans le Nord de deux centres d'accueil et d'examen immédiat de situations (CAES). Un premier dispositif choisi par la préfecture et géré par l'association La Vie Active se compose de 25 toilettes (dont 5 mobiles) et 3 points d'eau (dont 1 mobile). Parce que les robinets ont été installés à seulement 40 cm du sol, ils ont été rehaussés par la suite et des abris mis en place pour en permettre un usage digne. Fin août, il n'y a toujours pas de douches à Calais pour les migrants, les autorités utilisant l'argument selon lequel les personnes malades peuvent avoir accès aux douches thérapeutiques de la PASS.

Finalement, sur insistance des associations (dont une menace de saisir le Conseil d'Etat), un dispositif de 28 douches est installé par la préfecture à partir du 20 septembre. Depuis lors, 14 d'entre elles sont activées pour les hommes isolés (un autre module est réservé aux femmes et aux enfants), avec une navette organisée selon un créneau horaire fixé par la préfecture, et des roulements maximisés par l'organisme prestataire. Alors que la population de migrants autour de Calais est estimée entre 600 et 700 personnes, la fréquentation des douches, régulière depuis septembre, oscille entre 120 et 150 personnes par jour, ce qui peut dénoter une sous-utilisation du dispositif.

Mi-octobre 2017, des experts des Nations unies exhortaient le gouvernement français à fournir de l'eau potable et des services d'assainissement aux migrants résidant à Calais et le long du littoral nord, rappelant que « les droits de l'homme s'appliquent à tous, y compris les migrants, indépendamment de leur statut »⁵⁶.

^{55/} Le Défenseur des Droits (2017), Compte-rendu de visite à Calais, 14 juin 2017.

^{56/} En particulier, signature d'accords bi- et multilatéraux à des fins de reconduction vers les pays de départ et de transit et révision en cours du règlement Dublin III.

L'APPROCHE DES POUVOIRS PUBLICS COMPORTE ÉGALEMENT DES RISQUES EN MATIÈRE DE RESPECT DU DROIT D'ASILE ET DE PROTECTION DES PERSONNES

Certaines pratiques des autorités publiques contreviennent au droit d'asile, 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 (ceci, quelle que soit leur volonté ou non de demander l'asile) sont contraires à la Convention européenne des droits de l'Homme (art. 4 protocole 4).

La préfecture des Alpes-Maritimes a ainsi été condamnée à deux reprises en 2017 par le TA de Nice pour non-respect du droit d'asile. En septembre 2017, le juge confirmait qu'« *il appartient au Préfet des Alpes-Maritimes qui avait été informé de leur volonté de solliciter l'asile en France, d'enregistrer leur demande d'asile avant de mettre en œuvre la détermination de l'Etat responsable* » et que ces demandeurs bénéficiaient du droit de se maintenir en France jusqu'à la fin de cette procédure et « *ne pouvaient faire l'objet d'une décision de refus d'entrée en France* »⁵⁷. Les actes de la préfecture avaient d'ores et déjà été annulés le 31 mars de la même année suite au renvoi expéditif d'une famille érythréenne.

Dans un avis du 4 juin 2017⁵⁸, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) rappelle que tout étranger souhaitant entrer sur le territoire français bénéficie de droits minimaux, tels que « *le droit de se voir notifier dans une langue qu'il comprend une décision écrite et motivée de refus d'entrée, le droit d'être informé de la possibilité de ne pas être renvoyé immédiatement (...), ou encore le droit de demander l'asile et de voir sa demande examinée* ».

Par ailleurs, un groupe de migrants particulièrement vulnérable est constitué par les mineurs non accompagnés (MNA), car davantage exposés aux risques de non-protection (abus, violences, trafic humain via des réseaux de passeurs ou de prostitution, etc.)⁵⁹. 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, de nombreux mineurs isolés se retrouvent à la rue car ils ne sont ni éligibles aux dispositifs d'urgence réservés aux adultes (du type 115), ni à ceux dédiés aux mineurs (MECS, mais également foyers de jeunes travailleurs et hôtels). Cette problématique – le phénomène des « ni ni » – est particulièrement saillante en région Ile-de-France.

Dans le cadre du plan d'action consacré aux mineurs non accompagnés (annoncé le 10 juillet 2017 dans le cadre du Plan Migrants), une réflexion interministérielle est en cours (Justice, Solidarités et Santé) et des groupes de travail préparent un colloque prévu en janvier 2018⁶⁰. Les acteurs impliqués aux côtés des mineurs étrangers isolés craignent la perte d'un régime relativement protecteur si une partie des compétences actuellement confiées aux départements était transférée vers des ministères, en particulier le processus d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri. En effet, au titre de la protection de l'enfance, un MNA est avant tout considéré comme un mineur (plutôt qu'un étranger). 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 étrangers et mineurs français par exemple) et engendrer des niveaux de protection beaucoup plus faibles.

57/ Cf. Série d'articles sur le blog de *Mediapart*. Eugénio Populi, « Le préfet des Alpes-Maritimes à nouveau épinglé pour atteinte au droit d'asile », 5 septembre 2017.

58/ Avis de la CNCDH n°0131 du 4 juin 2017, « Mettre au fin au délit de solidarité », Journal officiel de la République française.

59/ UNICEF (2016), « Ni sains, ni saufs, une enquête sociologique sur les enfants non accompagnés sur le littoral du Nord et de la Manche », juin 2016. Voir aussi communiqué conjoint MSF/MDM/Unicef, juin 2017.

60/ Les axes de réflexion sont les suivants : la phase d'évaluation et de mise à l'abri, la lutte contre le trafic de migrants, la qualité de la prise en charge des MNA et les dispositifs de sortie de ce public de l'aide sociale à l'enfance. Cf. Actualités de la Mission Mineurs Non Accompagnés du ministère de la Justice, 28 septembre 2017.

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 SEMBLE S'ÊTRE ACCENTUÉE DEPUIS LE DÉBUT DE L'ANNÉE 2017, À LA FOIS SUR LES MIGRANTS ET SUR LES BÉNÉVOLES

Dès 2014-15, le Défenseur des droits constatait⁶¹ à Calais une pression policière afin de dissuader les migrants de s'installer en centre-ville, ainsi que des violences perpétrées par les forces de l'ordre à l'encontre des migrants (incluant l'usage de gaz lacrymogène) et des actes d'intimidation à l'encontre des acteurs associatifs. Depuis, la situation semble s'être encore détériorée puisque le Défenseur des droits dénonçait en juin 2017 une « sorte de traque » contre les migrants ou encore « ce qui s'apparente à un déni d'existence des exilés »⁶². Dans sa décision du 31 juillet, le Conseil d'Etat évoque également l'« état de dénuement et d'épuisement des migrants » à Calais.

En juillet 2017, le rapport de Human Rights Watch⁶³ révélait une série de violences policières à l'encontre des migrants, ainsi que des comportements entravant la délivrance de l'assistance humanitaire. Les témoignages recueillis font état de : confiscation ou gazage de couvertures, de duvets et de vêtements de rechange, et parfois même d'eau et de nourriture, dispersion à coups de pied, de poing ou de matraque, usage de gaz sur des personnes endormies, y compris des enfants.

Dans un tel contexte, les acteurs de l'aide dénoncent une stratégie de « harcèlement policier » ou d'« épuisement » des migrants qui vise à empêcher leur réinstallation dans des campements voire à les encourager à quitter les lieux. Le compte-rendu de visite du Défenseur des droits et le rapport de Human Rights Watch ont donné lieu à une évaluation du ministère de l'Intérieur⁶⁴ sur les agissements de la police, qui a estimé plausibles les faits et violences rapportés (cf. Encadré 6, ci-dessous).

Encadré 6 : Evaluation de l'action des forces de l'ordre à Calais et dans le Dunkerquois – Extraits

« L'accumulation des témoignages écrits et oraux, bien que ne pouvant tenir lieu de preuves formelles, conduit à considérer comme plausibles des manquements à la doctrine d'emploi de la force et à la déontologie policière, principalement à Calais. Ils portent sur des faits de violences, sur un usage disproportionné des aérosols lacrymogènes, la destruction d'affaires appartenant aux migrants ainsi que le non-respect de l'obligation du port du Référént d'identité opérationnelle (RIO). »

Parmi les recommandations données, on peut également relever :

- « Rédiger et mettre à disposition des associations et des migrants, sur support papier et en ligne, un document d'information sur les procédures de saisine des autorités administratives et judiciaires.
- Désigner au sein des commissariats de Calais et de Dunkerque un « référent migrants ».
- A Calais et Dunkerque, organiser des réunions régulières avec les associations autour du sous-préfet en présence de représentants des forces de l'ordre. »

61/ Ceci, dans le cadre de saisines et sur la base des réclamations transmises. Cf. *Rapport du Défenseur des droits, octobre 2015, op. cit.*

62/ Le Défenseur des droits (2017), *op.cit.*

63/ Human Rights Watch (2017), « C'est comme vivre en enfer – Abus policiers à Calais contre les migrants enfants et adultes ».

64/ IGPN/IGA/IGGN (2017), « Evaluation de l'action des forces de l'ordre à Calais et dans le Dunkerquois », octobre 2017.

S'agissant des entraves et des intimidations que subissent les aidants à Calais, elles sont multiples et relèvent de : l'interdiction et la limitation des distributions alimentaires, la destruction de biens d'assistance, des contrôles d'identité et des procès-verbaux fréquents, la saisie de téléphones et la destruction de fichiers (photos, vidéos). Selon Human Rights Watch, de tels comportements des forces de l'ordre visent « à perturber l'aide humanitaire et à harceler les personnes qui la délivrent ». Des pratiques similaires ont été rapportées lors de nos entretiens terrain, à la fois dans le Calaisis, à Paris et le long de la frontière franco-italienne (cf. Section 4.1.).

L'ACCÈS À L'ASSISTANCE EST RENDU PARTICULIÈREMENT DIFFICILE POUR LES MIGRANTS

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 adapter leur manière d'opérer. Ainsi, le rapport d'Human Rights Watch souligne l'impact négatif des agissements de la police sur l'accès aux services de la protection de l'enfance (pour les mineurs isolés), ainsi que la volonté ou la capacité à déposer une demande d'asile. Lors de notre étude (à Calais, Grande-Synthe et Paris), des acteurs de terrain rapportaient des cas de personnes malades refusant de se rendre à des cliniques mobiles ou à l'hôpital pour recevoir des soins par crainte d'être dispersées, arrêtées et/ou séparées des autres membres de leur groupe.

Les aidants doivent également consacrer plus de temps au repérage des personnes qui se cachent, leur localisation variant entre le jour et la nuit. Cela a parfois pu conduire à « un jeu du chat et de la souris », entre acteurs militants et citoyens d'un côté, et forces de l'ordre de l'autre. Ils 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.

Enfin, les aidants doivent faire preuve d'une vigilance accrue pour éviter que leurs opérations ne mettent en péril les personnes en raison de la proximité des forces de l'ordre. En effet, selon quelques acteurs rencontrés, les forces de police ont pu procéder à des interpellations près des points de ralliement pour les distributions ou des cliniques mobiles (Calais, Paris). Si les relations entre les acteurs de l'aide et les forces de l'ordre sont jugées bonnes en général, elles s'avèrent tendues là où les migrants se regroupent.

Finalement, au regard des vulnérabilités, des besoins à couvrir et des violations aux droits fondamentaux, il serait légitime de reconnaître le « caractère humanitaire » de certaines situations en France aujourd'hui, alors même que ce terme est généralement réservé à des contextes internationaux. Quelle que soit la cohérence ou la fermeté assumée des politiques publiques, celles-ci ne devraient pas s'exercer au détriment du droit et des valeurs fondamentales de dignité humaine et de solidarité, partagées tant par les acteurs humanitaires, que les acteurs sociaux et citoyens.

La mission des acteurs de l'aide – s'inscrivant dans une logique de légalité – pourrait se formuler ainsi : « s'assurer que les politiques publiques s'appliquent dans le respect des droits humains fondamentaux et dans un cadre éthique négocié avec les pouvoirs publics ». Au-delà de l'aide immédiate auprès des migrants (qui peut revêtir un caractère d'urgence), la préoccupation humanitaire concerne aussi l'adéquation des politiques (en matière d'asile et d'accueil) au respect des droits humains fondamentaux et de principes de l'aide.



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

2 Les limites de l'espace de « l'aide » : quelles tensions au regard des principes de l'aide ?

Compte tenu des politiques restrictives en matière d'accueil et d'asile (en France et en Europe aujourd'hui), de nombreuses tensions apparaissent au regard des principes de l'aide et de textes clés du droit humanitaire, notamment les Conventions de Genève de 1951. S'il existe des principes et des référentiels pour l'aide humanitaire (Code de Conduite, CHS), ceux-ci ne sont pas forcément partagés par les acteurs sociaux français. Néanmoins, il existe bien 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.

Historiquement, les principes humanitaires fondamentaux⁶⁵ (humanité, impartialité, indépendance, neutralité) ont été construits afin d'offrir des garanties aux Etats face à l'intervention d'acteurs internationaux sur des terrains de crise (conflit armé, catastrophe naturelle). Progressivement, de nouveaux cadres éthiques et référentiels qualité ont vu le jour afin de garantir la qualité des interventions humanitaires (Charte humanitaire et normes Sphère⁶⁶, Norme humanitaire fondamentale⁶⁷).

Si les principes humanitaires ne sont pas à proprement parler objet de droit dans un contexte de conflit armé, ils sont néanmoins mentionnés dans le Droit international humanitaire (DIH). Sur un terrain où il n'existe pas de conflit armé, leur application est en général étendue même si ce sont alors les Droits de l'Homme qui s'appliquent.

Dans le contexte français (ou européen) où subsistent des besoins humains fondamentaux non couverts, la question qui nous intéresse devient alors : 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 »

Comme explicité précédemment (cf. Section 1.2.1), l'approche des pouvoirs publics et ses conséquences en termes humanitaires ont été jugées par la plus haute juridiction française comme portant atteinte à la dignité des personnes. En ce sens, les décisions du Conseil d'Etat viennent confirmer l'existence d'atteintes au principe d'humanité. Celui-ci recouvre néanmoins plusieurs aspects qui ont trait aux conditions de vie, à la sécurité et à la protection des personnes affectées (par une catastrophe naturelle ou un conflit dans une situation humanitaire), mais aussi au devoir d'assistance. On parle alors d'un impératif humanitaire qui pourrait se reformuler pour des acteurs non-humanitaires comme un principe « d'agir solidaire ».

La section suivante met en lumière les multiples entraves rencontrées par les acteurs de l'aide en France, lesquelles portent atteinte aux principes « d'impératif humanitaire » ou « d'agir solidaire ».

65/ CICR (1996), *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Réf. 0513.

66/ Sphère (2011), *La charte humanitaire et les standards minimaux de l'intervention humanitaire*.

67/ CHS Alliance, Groupe URD et Projet Sphère (2015), *Norme humanitaire fondamentale*.

DÉCISIONS VISANT À EMPÊCHER LES OPÉRATIONS D'AIDE

Dans certains cas, des décisions administratives ont été prises pour empêcher ou dissuader des opérations d'assistance. C'est le cas des arrêtés municipaux pris à Calais (2 et 6 mars 2017)⁶⁸ qui visaient à empêcher des distributions alimentaires organisées par des associations locales (entre 400 et 500 repas par jour). Ces arrêtés ont été cassés par une décision du tribunal administratif de Lille du 22 mars qui considérait que de telles limitations aux distributions de repas constituaient une atteinte à la dignité des personnes⁶⁹ (cf. Encadré 7).

Comme le révèle *La Voix du Nord*⁷⁰, la maire de Calais soutenait qu'elle était « personnellement opposée, même si c'est humainement difficile à dire », à tout dispositif humanitaire mis en place dans sa ville, comme les douches fournies par le Secours Catholique ou encore les distributions de repas.

Encadré 7 : Ordonnance du TA de Lille, 22 mars 2017 – Extraits :

« Les mesures litigieuses qui ont pour effet de priver une population en très grande précarité d'une assistance alimentaire vitale ne sont ni adaptées, ni nécessaires, ni proportionnées au regard du but réalisé » [...] « La maire a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, à la liberté de réunion et, en faisant obstacle à la satisfaction par les migrants de besoins élémentaires vitaux au droit de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants consacré par l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. »

Malgré l'annulation des arrêtés municipaux, la préfecture n'autorisait qu'une seule distribution par jour jusqu'à ce qu'un curé n'offre l'enceinte de son église pour qu'elles aient aussi lieu le midi. D'avril à juin 2017, les distributions de repas du soir étaient quant à elles constamment encadrées par les forces de l'ordre qui exigeaient des associations qu'elles les limitent à une heure (puis deux heures), ce qui ne permettait pas forcément de délivrer le nombre suffisant de repas. Selon le préfet du Pas de Calais⁷¹, cette limitation des distributions de repas dans l'espace et le temps visait à éviter la reconstitution de points de fixation.

BLOCAGES / ENTRAVES PHYSIQUES AUX BIENS ET SERVICES D'ASSISTANCE

À la même époque, une série de blocages à l'entrée et d'arrestations aux abords du service de douches mis en place par le Secours Catholique annonce la véritable « saga » des douches de Calais. Dès le jour de la livraison de trois modulaires de douches (8 février), un membre du cabinet de la maire gare sa voiture devant l'entrée des locaux du Secours Catholique avant que la mairie y fasse installer une benne. Le tribunal administratif de Lille condamne alors la mairie⁷². Par la suite, une série d'arrestations et de contrôles d'identité visent à dissuader les personnes de faire usage du dispositif de douches. Le 15 février, une salariée de l'association, une journaliste de Libération et cinq mineurs sont arrêtés alors qu'ils se rendaient aux douches. Entre le 22 février et le 1er mars, 35 arrestations et 25 contrôles d'identité suivront selon le décompte réalisé par le GISTI⁷³. Enfin, les 25 février et 4 mars, des citoyens en soutien au Secours Catholique organisent des bains publics sur la place d'armes pour protester contre le fait que les exilés de Calais n'aient pas accès à cet acte d'hygiène élémentaire.

68/ Un arrêté municipal (2 mars 2017) interdisait les « occupations abusives, prolongées et répétées de la zone industrielle des Dunes », le deuxième arrêté municipal (6 mars) étendait l'interdiction à deux autres lieux (bois de Dubrulle, place d'armes).

69/ Ordonnance du TA de Lille, 22 mars 2017.

70/ *La Voix du Nord*, « La maire Natacha Bouchart veut empêcher les distributions de repas », 1^{er} mars 2017.

71/ Cité par l'AFP.

72/ CHS Alliance, Groupe URD et Projet Sphère (2015), Norme humanitaire fondamentale.

73/ Cf. site du GISTI. Douches du Secours Catholique à Calais, février-mars 2017 : blocages de l'entrée, arrestations, intimidations.

LA JUDICIARISATION DES ACTES D'AIDE — LA POLÉMIQUE DU « DÉLIT DE SOLIDARITÉ »

La multiplication des interpellations, des gardes à vue et des poursuites judiciaires à l'encontre des aidants (à Calais et à la frontière franco-italienne) contribue à leur épuisement. Au regard de la succession d'affaires récentes, on peut y voir à l'instar de la Commission consultative des droits de l'homme (CNCDH) une forme de dissuasion ou de criminalisation des actes de solidarité. Cette stratégie n'est pas sans rappeler la campagne menée par les autorités italiennes à l'encontre des ONG de sauvetage en mer Méditerranée (été 2017). L'objectif visé semble en effet le même : une bonne part de l'énergie des aidants est avalée par le contentieux, plutôt que par des opérations d'assistance et de secours.

A partir du milieu des années 1990 s'est développée la polémique autour du « délit de solidarité », expression utilisée par les militants. Le Groupement d'information et de soutien aux immigrés (GISTI) recense à ce jour environ une quarantaine de condamnations, dont une trentaine portant sur le fait d'avoir hébergé et/ou transporté, même de manière ponctuelle, un étranger en situation irrégulière⁷⁴. Les associations constatent en outre une recrudescence de ce type d'affaires depuis deux ou trois ans, hausse certainement liée à l'état d'urgence et au rétablissement des contrôles aux frontières. Dans un tel contexte, le 12 janvier 2017, plus de 400 associations, collectifs et syndicats locaux, nationaux, européens et internationaux, avec le soutien de quelques organisations politiques signaient un manifeste intitulé « La solidarité, plus que jamais un délit ».

Encadré 8 : L'article 622 du Code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

L'article L622-1 stipule : « Sous réserve des exemptions prévues à l'article L. 622-4, toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 Euros ».

L'exemption humanitaire prévu à l'article L. 622-4 exclut des poursuites pénales « toute personne physique ou morale, lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et consistait à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci ».

Le « délit de solidarité » n'existe pas à proprement parler dans le droit français. Apparu 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)⁷⁵ (cf. Encadré 8).

Malgré l'apparition d'immunités familiales (pour le bénéficiaire de proches des sans-papiers dans les années 1990) 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 CNCDH⁷⁶, les restrictions à l'immunité humanitaire permettent de poursuivre et sanctionner « des actions humanitaires et désintéressées », « (...) criminalisant ainsi des actions de solidarité ».

^{74/} Depuis 1986, le GISTI recense les poursuites, audiences et décisions de justice. Disponible sur la page du GISTI, Les Délits de solidarité.

^{75/} S. Slama (2017), « Délit de solidarité : actualité d'un délit d'une autre époque », Lexbase, 20 avril 2017.

^{76/} Avis n°0131 du 4 juin 2017, CNCDH, *op.cit.*

La succession d'affaires (en particulier à la frontière italienne) illustre la difficulté rencontrée par de simples citoyens, militants ou soutiens⁷⁷, 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 être poursuivie et sanctionnée pour aide à l'entrée et à la circulation (même si elle prend dans son véhicule un étranger sur seulement quelques kilomètres).

Dernièrement, la justice a même 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 (cf. Encadré 9).

Encadré 9 : L'aide condamnable au titre de l'action militante

Les militants et défenseurs des droits de l'Homme dénoncent parfois un harcèlement judiciaire à l'égard des citoyens solidaires. A cet égard, les actions de Cédric Herrou et de plusieurs citoyens de la vallée de la Roya, mais aussi le bras de fer enclenché avec la préfecture des Alpes-Maritimes sont particulièrement révélateurs.

Depuis 2016, Cédric Herrou a été placé en garde en vue sept fois et perquisitionné cinq fois, faisant l'objet de nombreuses condamnations et mises en examen. En février 2017, condamné en première instance à une amende de 3 000 euros, le Tribunal de grande instance de Nice avait reconnu que l'immunité humanitaire s'appliquait à l'aide apportée par Cédric Herrou aux migrants sur le sol français⁷⁸. Suite à l'appel du Parquet, la Cour d'appel (CA) d'Aix-en-Provence alourdissait la peine à quatre mois de prison avec sursis (et 1 000 euros d'amende)⁷⁹. Lors de l'audience, l'avocat général invoquait qu'il y avait une contrepartie à l'aide apportée, car « lorsque l'aide s'inscrit dans la contestation globale de la loi, elle sert une cause militante et constitue à ce titre une contrepartie ». La Cour n'a pas retenu qu'une action servant une cause militante était une « contrepartie » mais elle relève que ce but n'est pas prévu par l'article L. 622-4, ce qui aboutit à écarter l'exemption.

De manière similaire, Pierre-Alain Mannoni a été condamné par la CA d'Aix-en-Provence à deux mois de prison avec sursis, car son action s'inscrivait « dans une démarche d'action militante en vue de soustraire des étrangers aux contrôles mis en œuvre par les autorités pour appliquer les dispositions légales relatives à l'immigration »⁸⁰. En première instance, le TGI de Nice avait pourtant retenu l'exemption humanitaire dans la mesure où l'hébergement offert et l'aide à la circulation avaient pour objectif de « préserver la dignité et l'intégrité des trois migrantes »⁸¹.

Pour Raphaël Prio, un jeune homme de 19 ans, la sanction a été sévère dès la première instance (TGI de Nice, 2 octobre 2017). Il a été condamné à trois mois de prison avec sursis alors qu'il transportait quatre personnes de la gare de Saorge au domicile de C. Herrou qui avait un protocole avec les gendarmes locaux pour que les migrants puissent déposer une demande d'asile.

^{77/} L'appellation de « soutiens » désigne les collectifs de citoyens et de bénévoles qui se sont constitués en soutien aux migrants.

^{78/} TGI de Nice, 10 février 2017, n°16298000008.

^{79/} CA d'Aix-en-Provence, 8 août 2017, arrêt 2017/568.

^{80/} CA d'Aix-en-Provence, 11 septembre 2017, arrêt 2017/628.

^{81/} TGI de Nice, 6 janvier 2017, n° 16293000004.

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 apporté dans un but lucratif est sanctionné.

Il est également utile de noter que les chefs d'accusation diffèrent selon les régions. Dans le Calais, ils ont plutôt trait à l'occupation illégale de terrains et de squats, outrage et rébellion, participation à manifestation interdite, violences à agent ou refus de la dispersion. Dans son avis de juin 2017, le CNCDH appelle d'ailleurs les autorités « à cesser de recourir à des délits annexes sans rapport avec les infractions de l'article L. 622-1 du CESEDA, ou à l'immigration (...) pour intimider et parfois poursuivre les aidants solidaires ».

Selon les nombreux témoignages collectés sur le terrain et en raison du bras de fer qui s'instaure entre aidants et pouvoirs publics, on observe que dans un contexte aussi fortement politisé, le simple fait d'aider devient de facto un « acte militant ». Cela fait dire au sociologue Manuel Cervera Marzal : « Ce que l'Etat ne saurait tolérer, en revanche, c'est que cette solidarité se fasse au grand jour, que ceux qui aident les migrants l'assument publiquement, qu'ils exhortent leurs concitoyens à en faire de même. A cet instant, l'Etat est attaqué dans sa prérogative : celle de définir la réalité, de dire ce qu'il en est de ce qui est. »⁸²

UN ENVIRONNEMENT QUI DÉCOURAGE « L'AGIR HUMANITAIRE »

Comme évoqué précédemment et corroboré par les témoignages recueillis lors de nos visites terrain (Paris, Hauts de France, Alpes maritimes), la pression des pouvoirs publics est ressentie quotidiennement par les aidants à travers de multiples contrôles, des barrages, des convocations et gardes à vue, des menaces de poursuite pour aide au séjour irrégulier, etc.

Après la vallée de la Roya, le col de l'Echelle – qui permet de relier la vallée de la Clarée depuis l'Italie – est devenu le nouveau point chaud le long de la frontière franco-italienne, en raison d'une hausse des passages de migrants depuis l'été 2017 et du mouvement de solidarité citoyenne qui s'y est développé⁸³. Si aucune poursuite judiciaire à ce jour n'a été entamée, le même schéma d'entraves semble se répéter à l'identique dans les Hautes Alpes. Les citoyens et bénévoles doivent faire face à des intimidations policières qui entravent leurs possibilités d'aider les migrants pour parvenir jusqu'à Briançon où ces derniers peuvent être hébergés dans un centre d'urgence et démarrer leurs formalités administratives. Après l'arrestation de deux journalistes à la mi-novembre, une quarantaine de personnes auraient été convoquées dans le Briançonnais au titre de l'article L. 622-1 du CESEDA⁸⁴.

Lors de nos entretiens, il a également été fait mention d'interruptions de consultations médicales et d'une forme de triage des patients par la police (Hauts-de-France et Paris). A Calais (début octobre 2017), les associations reportaient un taux de destruction des biens non-alimentaires (tentes, bâches, duvets, couvertures, vêtements) de l'ordre de 75 à 80 % par semaine. Fin 2017, la stratégie de dispersion et de destruction des biens des migrants se poursuivait dans les Hauts-de-France et à Paris.

Cette multiplication des entraves oblige les aidants à renouveler le travail constamment, ce qui contribue à leur épuisement et explique la difficulté croissante à mobiliser des bénévoles. A Paris comme à Calais, plusieurs acteurs citoyens et associations locales (actives de longue date) ont témoigné avoir vécu la défection d'une partie de leurs bénévoles qui se sont sentis pressurisés par le comportement des forces de l'ordre. De fait, les aidants doivent se focaliser sur des opérations qui relèvent de l'urgence humanitaire ainsi qu'à une part de contentieux, qui ne sont pas forcément au cœur de leur mission, en particulier pour les associations à vocation caritative ou sociale.

^{82/} Manuel Cervera-Marzal, « Cédric Herrou a été condamné plus pour la visibilité de ses idées que pour l'illégalité de son action », *Le Monde*, « Tribune », 10 août 2017.

^{83/} Louise Fessard, « Sur la route des Alpes (1/2) : à Briançon, des montagnards solidaires des migrants », *Mediapart*, 2 novembre 2017.

^{84/} Barnabé Binctin, « Col de l'Echelle : une quarantaine de bénévoles convoqués pour "délit de solidarité" », *Basta !*, 10 janvier 2018.

Pour contrecarrer les entraves liées à la destruction des biens d'assistance, la Plateforme de services aux migrants (PSM, cf. Encadré 15) soutient une opération de type Assistance/Communication/Contentieux (intitulée « Touche pas à mon sac ») qui consiste à marquer les duvets distribués du logo des associations donatrices. La plateforme inter-associative espère ainsi contester la confiscation ou la destruction des biens par les autorités (le cas échéant) si les duvets sont considérés comme un prêt des associations qui en demeurent propriétaires.

De plus, les acquis parfois gagnés de haute lutte sont anéantis par les revirements de politiques qui se révèlent de plus en plus restrictives. Cela contribue alors à une forme de radicalisation des aidants. Ce fut le cas de certaines associations historiques du Calaisis, à la base purement caritative qui se sont tournées progressivement vers des actions de type plaidoyer, pour faire évoluer l'approche des pouvoirs publics. Le bien-fondé de telles dynamiques entre autorités et société civile questionne car elles ont pour conséquence de décourager, voire radicaliser, des personnes venues spontanément apporter leur aide ou avoir un simple geste de solidarité, en particulier des jeunes volontaires venus d'un peu partout dans le monde, essentiellement d'Europe.

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 concomitant⁸⁵ » contrevient au principe d'impartialité⁸⁶ de l'aide ou d'inconditionnalité⁸⁷ de l'aide pour reprendre une terminologie des acteurs sociaux. De fait, la catégorisation administrative⁸⁸ vient s'insérer dans des dispositifs qui ne peuvent offrir un accueil inconditionnel au seul regard de la vulnérabilité des personnes.

A cet égard, la polémique autour du Centre de Premier Accueil (CPA) est emblématique. Comme annoncé par les promoteurs du CPA (mairie de Paris, Emmaüs Solidarités), l'accueil de jour et l'orientation des primo-arrivants (sous la « bulle ») ont bien été inconditionnels car non liés à un statut. Or, l'hébergement offert (sous la halle) a été réservé aux seuls demandeurs d'asile, ainsi qu'aux individus souhaitant ou pouvant déposer une demande d'asile en France. En ce sens, le CPA ne peut véritablement prétendre au qualificatif « d'humanitaire » dans la mesure où l'accueil inconditionnel est limité dans le temps, et que son fonctionnement demeure dépendant d'un dispositif d'hébergement contrôlé par l'Etat. C'est la raison pour laquelle Utopia 56 a pris ses distances en se retirant du dispositif CPA en septembre 2017⁸⁹ (cf. Encadré 10).

Le 18 décembre dernier, plusieurs associations dénonçaient la nouvelle circulaire « Collomb » (12 décembre 2017) sur le recensement des étrangers dans les centres d'hébergement comme une remise en cause d'un principe fondamental de l'action sociale : l'accueil inconditionnel des personnes. Le Défenseur des droits a été interpellé⁹⁰, puis une requête en référé a été déposée auprès du Conseil d'Etat par vingt-sept associations⁹¹.

85/ Discours d'Emmanuel Macron à Orléans (juillet 2017) et aux préfets (septembre 2017), déjà cités.

86/ Le principe d'impartialité signifie que l'aide humanitaire doit être octroyée sur la seule base des besoins, sans aucune discrimination.

87/ Le principe d'inconditionnalité de l'aide est inscrit dans le code de l'action sociale et de la famille depuis 1956.

88/ Entre demandeurs d'asile, déboutés du droit d'asile, « dublinés » (susceptibles d'être expulsés vers le pays de première arrivée en Europe), migrants en transit, et non-éligibles au droit d'asile (susceptibles d'être rapatriés vers leur pays d'origine, par exemple les Albanais qui sont européens mais non ressortissants de l'UE).

89/ Communiqué Utopia 56, « Utopia 56 annonce son retrait du Centre Humanitaire de Paris », 13 septembre 2017.

90/ Ligue des droits de l'Homme, « Recensement des étrangers : les associations interpellent le Défenseur des Droits », Communiqué, 18 décembre 2017.

91/ *Le Monde*, « Offensive des associations contre le recensement des migrants en centres d'hébergement », 10 janvier 2017.

Encadré 10 : La potémique autour du Centre de Premier Accueil (Paris) – Un centre humanitaire ?

La critique la plus vive à l'égard du CPA ouvert en novembre 2016 par la mairie de Paris concerne le dévoiement de sa mission première au profit d'un centre de « tri ». L'idée initiale de mettre à l'abri et d'orienter les primo-arrivants pour leur permettre l'accès aux droits a été saluée par une majorité d'acteurs. L'initiative de la mairie de Paris, même si relativement tardive, a constitué une réponse à l'inaction, et un système d'assistance très fonctionnel a été mis en place.

Par la suite, il a été dénoncé comme un « centre de tri » en raison du passage presque « obligé » des migrants au CESA (Centre d'examen de situation administrative). Ce processus administratif permet de « sérier » les migrants, d'accélérer les procédures et, par conséquent, les mesures d'éloignement du territoire (pour les personnes reconnues comme non-éligibles à la demande d'asile). En effet, les personnes ne peuvent rester hébergées au CPA au-delà de 5 jours (sur une durée maximale d'hébergement de 10 jours) qu'à condition de passer par le guichet *ad hoc*⁹² ouvert par la préfecture à proximité.

En outre, le fonctionnement du CPA demeure dépendant de la mise à disposition (par les préfectures) de places d'hébergement (en CHU, CAO, etc.) et s'enraye dès qu'il n'y pas assez de places offertes et donc de sortie possibles (on estime entre 40 et 50 sorties par semaine le rythme adéquat de rotation).

Finalement, comme la « jungle » à son époque (2015-16), le CPA est devenu une sorte d'organe régulateur d'un système d'hébergement totalement saturé, ce qui semble démontré par la part croissante d'arrivées issues de mouvements secondaires (par exemple, les déboutés de l'asile dans d'autres pays européens ou d'autres départements français).

Au lieu de définir les modalités de prise en charge en fonction des vulnérabilités les plus aigües (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), 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., cf. Section 1.2.1).

^{92/} Le rendez-vous au CESA est fixé dans les 48 heures du jour d'arrivée au CPA.

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). Beaucoup se disent 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). Au bout du compte, les travailleurs sociaux se retrouvent 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. Par exemple, il peut 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 des gens⁹³.

Ces choix sont encore plus difficiles à faire lorsque les critères laissent une grande marge d'interprétation. C'est notamment le cas de la trame d'évaluation de la minorité et de l'isolement des jeunes (en vue de leur admission à l'ASE) détaillée dans la circulaire Taubira⁹⁴. S'il existe bien des éléments objectifs (documents de l'état civil), beaucoup d'autres sont uniquement déclaratifs (présentation du mode de vie dans le pays d'origine, du parcours et du projet de vie en France) et subjectifs (apparence physique, comportement et compatibilité avec l'âge allégué). En outre, l'augmentation du nombre de mineurs isolés (depuis 2015-16) crée une surcharge importante pour les évaluateurs qui ont beaucoup moins de temps à consacrer à chaque dossier, ce qui rend le traitement des cas individuels plus rapide (moins humain) et le rejet plus facile⁹⁵.

Certaines situations ont même été qualifiées de « proches de la schizophrénie ». Par exemple, lorsqu'à dix-huit ans et un jour, un mineur jusqu'à lors pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) devient du jour au lendemain un adulte migrant qui n'a droit à aucune protection, et qu'il s'agit de sortir du dispositif.

Au vu des multiples tensions entre principes de l'aide et politiques publiques, un grand nombre d'acteurs se trouvent confrontés à la problématique des marges de solidarité en France aujourd'hui, à savoir : « comment apporter une aide digne, humaine et inconditionnelle conformément à une mission (humanitaire, sociale ou militante) dans le contexte de politiques restrictives ? »

93/ Les travailleurs sociaux parlent alors de « sortie sèche ».

94/ Bulletin officiel du ministère de la Justice, Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

95/ Le Collectif ADJIE (Accompagnement et défense des jeunes isolés étrangers) dans un communiqué du 23 janvier 2017 mettait en cause le fonctionnement du dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (DEMIE) géré par la Croix-Rouge française à Paris. Parmi les pratiques dénoncées, on note des procédures express d'environ vingt minutes, des refus de guichet et de mise à l'abri malgré la présentation de documents d'état civil.



3 LES MARGES DE SOLIDARITÉ EN FRANCE AUJOURD'HUI

3 Les marges de solidarité en France aujourd'hui

Les acteurs qui apportent une réponse aux besoins des migrants sont extrêmement divers, que ce soit en termes de mission, de modes de fonctionnement ou d'action. De ce fait, il nous paraît intéressant de repérer les facteurs de clivage qui les distinguent avant d'analyser les dynamiques et les potentielles complémentarités entre acteurs.

3.1 Facteurs de clivage et positionnements des acteurs de l'aide

Trois facteurs de clivage apparaissent déterminants :

- la posture des acteurs de l'aide vis-à-vis des pouvoirs publics,
- leurs formes d'organisation et de fonctionnement,
- les valeurs qui sous-tendent leur action.

LA POSTURE VIS-À-VIS DES POUVOIRS PUBLICS

Le facteur de clivage le plus flagrant concerne probablement le rapport entretenu par les acteurs de la réponse vis-à-vis des pouvoirs publics. Il induit en effet des formes d'action et d'engagement qui peuvent être radicalement différentes.

Selon leur posture vis-à-vis des pouvoirs publics, trois types d'acteurs de l'aide se dégagent :

- 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.

Bien sûr, il existe un gradient, et parfois même un mélange, entre des stratégies de prestation, d'influence et de confrontation directe avec les pouvoirs publics.

Encadré 11 : La prestation de l'Etat vs. une « aide citoyenne »

Dans le secteur médico-social français, bon nombre d'associations remplissent leur mission dans le cadre d'une délégation de service public, ce qui signifie que l'Etat est leur donneur d'ordres et explique leur relation de coopération avec les pouvoirs publics. De fait, les dirigeants et membres de ces associations se trouvent dans un dialogue régulier avec les pouvoirs publics et des relations personnalisées peuvent parfois se tisser avec les représentants de l'Etat ou les élus locaux.

Certains interlocuteurs constatent une dépendance accrue des associations du secteur médico-social vis-à-vis de l'Etat, symptomatique du basculement de la relation depuis plusieurs années : d'une logique de subvention où régnaient encore les principes de cogestion et de capacité d'initiative de la part des associatifs à une logique de marchés publics. Les associations ont moins de marges d'initiative pour concevoir et cogérer des actions avec les pouvoirs publics, se limitant à un rôle de prestataire. Les acteurs publics, quant à eux, se focalisent sur une logique comptable (gestion des « flux » de migrants) et établissent des préférences parmi les associations-prestataires. En ce sens, le dialogue semble très affaibli entre l'Etat et les associations du secteur médico-social.

A l'inverse, les associations dites « citoyennes » ne se satisfont pas d'une « prise en main » par l'Etat de l'assistance apportée, voire du contrôle sur l'aide et les personnes. Cette situation plaide donc en faveur d'un renouveau du secteur médico-social qui est sollicité de manière croissante pour réaliser des tâches nouvelles s'apparentant à celles du secteur humanitaire, notamment lors de montage de camps ou de centres d'accueil (de type Jules Ferry et CAP⁹⁶ à Calais, CPA à Paris).

Les acteurs du secteur médico-social, souvent prestataires de l'Etat (cf. Encadré 11) 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 manière similaire, on peut supposer que les associations recevant des subventions de l'Etat ou de l'Union européenne peuvent difficilement dénoncer les politiques menées par ces bailleurs de fonds.

Toutefois, certaines associations bien que mandatées par l'Etat ont pu s'opposer à l'emprise des pouvoirs publics. Considérée comme contraire à leur mission sociale et à leurs valeurs, La Vie Active (dans les Hauts-de-France) ou Emmaüs Solidarités et Coalia (en région parisienne) refusent par exemple d'accepter l'imposition d'une assignation à résidence dans leurs centres pour les personnes en attente d'un transfert Dublin ou d'un renvoi.

Certaines associations, dans un souci de respecter les principes de l'aide et pour tenter d'influer sur les politiques publiques, essaient de développer un pouvoir d'influence, en alertant les pouvoirs publics tout en évitant toute forme de communication publique, voire de se coordonner informellement avec des acteurs plus militants. A cet égard, ils évoquent une stratégie de « changement par petits pas » (cf. Section 3.2.1).

Enfin, certains optent pour un positionnement le plus indépendant possible afin de dénoncer l'attitude des pouvoirs publics. Parmi les plus radicaux, certains acteurs sont entrés dans une confrontation directe avec les autorités. Ils refusaient ainsi de discuter non seulement avec des acteurs institutionnels, mais aussi des acteurs associatifs, les considérant comme trop proches des pouvoirs publics et les traitant de « vendus ». Ce fût notamment le cas du collectif La Chapelle Debout à l'époque de l'occupation du squat J. Quarré à Paris (cf. Encadré 12, ci-dessous).

Encadré 12 : Un dialogue parfois compliqué entre pouvoirs publics et soutiens – Le squat J. Carré (Paris)

Lors de l'occupation du squat J. Quarré (de juillet à octobre 2015), le collectif La Chapelle Debout a mis en œuvre un modèle d'autogestion, avec l'organisation d'assemblées générales traduites en plusieurs langues.

Confronté à de nombreuses difficultés liées à des conditions sanitaires déplorables, à la surpopulation, à des tensions et violences qui se multiplient entre résidents, le squat J. Quarré est évacué le 23 octobre. Par la suite, une collaboration s'instaure entre acteurs publics et associatifs, et le squat devient un centre d'hébergement d'urgence temporaire sous la gestion d'Emmaüs Solidarités (capacité de 145 places).

Au vu de la relation conflictuelle entre le collectif La Chapelle Debout et les pouvoirs publics, l'action d'un groupe de voisins solidaires (Solidarité Migrants Place des Fêtes) a permis de négocier une évacuation sans violence et avec relogement.

Source : Babels, *De Lesbos à Calais : comment l'Europe fabrique des camps*, Le Passager clandestin, 2017.

98/ Situé à proximité de la jungle, il a également été appelé le camp des conteneurs.

MOUVEMENT CITOYEN VS. ASSOCIATION INSTITUÉE

Dans le secteur médico-social comme dans le secteur humanitaire, on dénombre bon nombre d'associations instituées (ou « historiques ») qui entretiennent des relations régulières et continues avec les pouvoirs publics. Apparu depuis les années 2014-15, le mouvement citoyen inaugure quant à lui de nouvelles formes d'engagement militant, aux limites du social, de l'humanitaire et du politique.

Le mouvement citoyen (constitué d'associations et de collectifs) se caractérise par un haut degré d'indépendance financière⁹⁷, 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). Ainsi, un collectif calaisien présente sa mission de la façon suivante : « *retrouver leur côté militant et (...) sortir de l'aspect un peu trop institutionnalisé des grosses associations et de leur fonctionnement* »⁹⁸.

Parmi les collectifs, certains rejettent toute tentative de structuration interne ou ne fonctionnent qu'en assemblées générales, en particulier ceux nés de la mouvance Nuit debout (mais beaucoup d'entre eux ont disparu depuis lors, cf. Encadré 12). Cependant, des phénomènes d'usure ont touché les réseaux de bénévoles, usure en partie liée à la politique de dispersions et d'expulsions récurrentes qui leur ont coupé l'accès au terrain. Cela a contribué à l'essoufflement et à la quasi-disparition de certains collectifs parmi les plus engagés (La Chapelle Debout, Comité de protection des exilés, Solidarités Wilson). Bon nombre de leurs bénévoles ont alors rejoint d'autres collectifs ou associations citoyennes, et peut-être de façon plus marginale des associations instituées. 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 migrants⁹⁹. Celles-ci 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. Elles combinent alors les avantages de deux types d'organisation, à savoir l'indépendance et la liberté de parole de citoyens désirant agir et l'encadrement de professionnels dans le but d'optimiser leur impact sur le terrain.

De manière similaire, Médecins du Monde peut être considéré comme un acteur hybride, reconnu à la fois comme un acteur du secteur médico-social en France et un acteur humanitaire international. Cette double identité lui confère une légitimité auprès des pouvoirs publics (sur des thématiques sociales et de santé publique) et un certain degré d'indépendance dans l'action. Le modèle de gouvernance et de fonctionnement se fonde également sur un mélange de salariés et de bénévoles partageant la responsabilité des actions, les acteurs bénévoles étant généralement considérés en interne comme porteurs de la militance de l'association.

De cette courte analyse des modes d'organisation et d'action, on peut retenir quelques enjeux intéressants pour l'avenir :

- la pertinence d'élaborer et de respecter une charte minimum s'agissant des 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.

^{97/} Ils refusent toute subvention publique et, à l'instar de Médecins Sans Frontières, n'ont recours qu'à des dons privés.

^{98/} Cf. Page d'accueil du Réveil voyageur (Calais).

^{99/} Même si les contours des associations dites « citoyennes » sont peu définis, ce qualificatif désigne des associations nées d'une volonté d'indépendance et « d'agir citoyen » et de création récente (depuis 2014-15). Parmi celles qui se revendiquent « citoyennes », on peut citer l'Auberge des Migrants, Utopia 56 et Roja Citoyenne.

LES VALEURS QUI PORTENT L'ACTION : HUMANITAIRE, SOCIALE OU MILITANTE ?

Pour l'ensemble des acteurs rencontrés lors de cette étude, les valeurs qui portent leur action relèvent du respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme, de l'impératif humanitaire, du droit d'expression et d'agir, ou encore du devoir de solidarité ou d'entraide sociale. Les valeurs qui sous-tendent la philosophie d'action ont des répercussions sur les modes d'action qui sont qualifiés de plutôt humanitaire, social ou militant. Ces derniers peuvent changer au gré des évolutions de contexte et des expériences de terrain, ce qui rend parfois la distinction entre opérateurs et militants beaucoup moins nette. Par exemple, des citoyens et des bénévoles reconnaissent avoir apporté une aide strictement humanitaire de manière spontanée et s'être progressivement « radicalisés »¹⁰⁰.

Des acteurs dits « militants » peuvent choisir de conduire des actions au-delà du cadre légal pour faire progresser les jurisprudences et les lois (par exemple, l'ouverture de squats, l'aide au passage de frontières, etc.). Parmi ces formes de désobéissance civile¹⁰¹, on peut citer les actions de nombreux citoyens qui s'opposent au nom d'une éthique de la solidarité. D'une certaine façon, ces combats rappellent la campagne menée autour de l'idée ou d'un droit d'ingérence humanitaire, selon lequel des situations exceptionnelles (violations massives des droits de l'homme, crise sanitaire, etc.) peuvent justifier une remise en cause de la souveraineté des Etats et des interventions humanitaires extérieures au nom d'une « morale de l'urgence ». A l'époque, la France a vigoureusement plaidé en faveur de ce principe d'assistance, qui a été institutionnalisé au niveau de l'ONU à travers trois résolutions (Arménie, Irak, ex-Yougoslavie).

3.2 Quelles lignes rouges entre aide et politique ?

« Il y a une loi avant les lois : pour venir en aide à un humain sans toit, sans pain, privé de soins, il faut braver toutes les lois. » – Abbé Pierre (*Dieu et les Hommes*)

L'esprit humanitaire vise à fournir une réponse immédiate sans jamais perdre de vue la responsabilité première des Etats et donc à prendre la parole pour s'opposer aux autorités lorsque leurs politiques ou leurs attitudes sont jugées intolérables.

En France aujourd'hui, le juste équilibre entre l'impératif humanitaire (ou l'agir solidaire) et l'interpellation des pouvoirs publics reste délicat à trouver dans un contexte marqué par les manquements des dispositifs de droit commun et des politiques de plus en plus restrictives.

3.2.1 Le délicat équilibre entre substitution et plaidoyer

Comme vu précédemment, les canaux de plaidoyer employés par les acteurs diffèrent, selon un gradient entre l'influence, la dénonciation, la confrontation directe et de manière croissante, le contentieux. Parfois, il peut même coexister des lignes divergentes en matière de plaidoyer 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 à interpeller l'Etat sur les carences du système et d'obtenir qu'il y remédie.

En outre, certaines organisations acceptent de se substituer à l'Etat tout en exerçant une activité d'influence (ou 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 levier que cette position procure auprès des institutions de l'Etat. Par exemple, MDM a accompagné un pôle santé piloté par le Samu Social au sein du CPA pendant ses huit premiers mois de fonctionnement.

^{100/} Cette forme de « radicalisation » a déjà été évoquée face aux multiples entraves que rencontrent les aidants (cf. Section 2.1).

^{101/} « La désobéissance civile incarne cette conception vivante de la démocratie (...). Pour lui redonner du souffle, il faut sortir en apparence de la démocratie pour l'approfondir : c'est tout le paradoxe de la désobéissance civile. Elle n'exerce pas des actions contre la loi ou illégales, mais des actions extra légales qui sortent de la loi pour la réaffirmer. », « La désobéissance civile de Cédric Herrou incarne la conception vivante de la démocratie », Propos du philosophe Manuel Cervera-Marzal, *Télérama*, août 2017).

A la fin de cette phase d'expérimentation et d'un transfert de responsabilités vers le droit commun, MDM évoquait la dégradation progressive du dispositif (juin 2017).

Une logique de négociation entre associations et pouvoirs publics peut alors s'instaurer, même si elle n'est pas dénuée d'un certain rapport de forces. L'association Utopia 56 construit une forme de plaidoyer institutionnel autour de la présence citoyenne dans les lieux de vie et d'accueil des migrants, tout en s'octroyant la possibilité de dénoncer l'approche des pouvoirs publics. Cette capacité d'action et de prise de position indépendante, parfois en contradiction avec les décideurs publics, s'illustre par son retrait du CPA après avoir collaboré plusieurs mois avec la mairie de Paris et Emmaüs Solidarités (cf. Section 2.2). Paradoxalement, ce rapport de forces peut se transformer dans certaines circonstances en une relation de dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics à travers certaines formes d'instrumentalisation (cf. Section 3.2.2).

A 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. Selon les dires des initiateurs du projet, la création du centre Jules Ferry a été inspirée par des squats ouverts exclusivement pour les femmes et les enfants dans le centre-ville de Calais par les *No Border*¹⁰². Par la suite, la Direction des Solidarités (DDS) – qui est rattachée au département – a lancé un appel d'offres qui a sélectionné la Vie Active pour monter et gérer le centre.

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 de manière partielle et temporaire. Cependant, une telle substitution aux pouvoirs publics peut paraître excessive et pointer un risque d'instrumentalisation dans les trois cas de figure explicités ci-dessous.

SCENARIO A : LES INITIATIVES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE CONTRIBUERAIENT À L'INACTION DES POUVOIRS PUBLICS

Ce premier cas de figure 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 ». A Paris par exemple, les insuffisances des autorités ont été constatées lors des premiers démantèlements de campements parisiens où ni travailleurs sociaux, ni personnel soignant n'étaient présents. En l'absence d'une prise en charge par les pouvoirs publics et les associations instituées, une véritable vie des campements s'est développée à travers l'implication de riverains et de citoyens qui a progressivement disparu suite aux expulsions récurrentes (cf. Encadré 2).

Beaucoup d'interlocuteurs reconnaissent le fort dynamisme des collectifs citoyens qui a permis d'apporter une aide essentielle de manière efficace et rapide alors qu'elle n'était fournie ni par l'Etat, ni par les associations caritatives traditionnelles. Finalement, les collectifs citoyens ont été et demeurent souvent en première ligne auprès des migrants en fournissant une aide basique (surtout en matière alimentaire, d'abri, mais aussi d'orientation sociale et juridique). Ce qui se passe actuellement dans le Briançonnais montre également l'ampleur et l'importance des mobilisations de citoyens qui sauvent des vies dans les zones montagneuses.

Dans la « jungle » de Calais, la société civile fournissait également de la nourriture (et bien d'autres biens et services) pour 8 000 personnes alors qu'environ 1 500 à 2 000 étaient logées en conteneurs au CAP. Autour du CPA de la Porte de la Chapelle (Paris) où environ 400 personnes étaient mises à l'abri, les associations et collectifs citoyens déclaraient avoir assisté jusqu'à 2 500 personnes. Ces situations ont pu faire penser que « l'hospitalité citoyenne a pu nuire à l'hospitalité politique ».

^{102/} Dans un premier temps, « La Maison des femmes » gérée par l'association Solid'R est née d'une négociation entre l'État et des militants No Border qui avaient ouvert un squat pour protéger les femmes et enfants. Lorsque le Centre Jules Ferry a ouvert, l'État a voulu tout réunir là-bas, et la Maison des femmes a fermé. Il y a alors eu un dispositif spécifique de mise à l'abri des femmes géré par la Vie active.

SCENARIO B : LES POUVOIRS PUBLICS SOLLICITENT L'AIDE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN L'ABSENCE DE DISPOSITIF PUBLIC

Il arrive fréquemment que les autorités sollicitent les acteurs de la société civile alors même qu'aucun dispositif de droit commun n'est mis en place pour répondre aux besoins. A 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. Ainsi, lors de l'établissement de la « jungle », plusieurs associations se sont senties face à un dilemme car contraintes de se positionner entre l'injonction des pouvoirs publics de regrouper les migrants et l'accompagnement dans leur installation de peur de nouvelles expulsions violentes. Cet épisode a profondément divisé les acteurs calaisiens et créé le sentiment que seuls ceux qui avaient accompagné le processus étaient réellement en mesure de maintenir un dialogue et d'être écoutés par les autorités (cf. Encadré 1).

SCENARIO C : DES DISPOSITIFS PUBLICS QUI VIENNENT S'ADOSSE À DES DISPOSITIFS PRÉTENDUMENT HUMANITAIRES

Probablement la forme d'instrumentalisation la plus aboutie, celle-ci 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 CPA et de la récente circulaire « Collomb », comme précédemment évoqué (cf. Section 2.2 et Encadré 10).

Dans une moindre mesure, la création du Centre d'Accueil Provisoire (CAP) ou camp des conteneurs à proximité de la « jungle » a pu répondre à cette double volonté de contrôle et de protection. Lors de son ouverture (janvier 2016), le CAP est qualifié par les autorités de « campement humanitaire » destiné à la mise à l'abri de 1 500 personnes. Or, celui-ci incarnait à la fois un dispositif très sécurisé qui rassemblait les migrants dans un même espace et un dispositif « humanitaire » car il endossait un rôle de protection des migrants à l'égard des passeurs tout en offrant des conditions de vie minimum. Selon certains auteurs, l'ouverture d'un tel dispositif s'explique par des politiques migratoires qui cherchent à « s'humaniser » en justifiant le contrôle par la nécessité de protéger les migrants des passeurs sans scrupule¹⁰³.

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 ?

Dans un premier temps, on peut souligner l'existence de collaborations réussies entre pouvoirs publics et secteur associatif, collaborations qui ont émergé grâce au courage politique d'élus locaux et d'autres acteurs publics. Ces expériences doivent néanmoins être relativisées au regard de leur faible durée.

A Paris, le CPA a constitué une expérience unique de centre humanitaire géré par des associations et financé pour moitié par l'Etat et la mairie de Paris. Cependant, son étiquette « humanitaire » a été fortement remise en question (Cf. Encadré 10) et il devra déménager d'ici mars 2018. S'agissant du camp de Grande-Synthe (présenté comme un camp modèle mais dont l'existence aura duré à peine plus d'un an), plusieurs acteurs impliqués ont dénoncé une « logique de pourrissement » de l'Etat alors qu'il existait une forte volonté du maire pour que l'Etat prenne le relais des associatifs.

103/ C. Keiser & L. Lainé (2017), « Habiter le temporaire et la contrainte : le Centre d'Accueil Provisoire de la Jungle de Calais », Urbanités, numéro 8, 20 janvier 2017.

Encadré 13 : L'engagement de la mairie de Paris et l'ouverture du Centre de Premier Accueil (CPA)

Depuis l'annonce des 18 engagements pour l'accueil des réfugiés (octobre 2015)¹⁰⁴, une réflexion s'est initiée à la mairie de Paris sur une mission considérée comme relevant des services de l'Etat et qui a conduit à l'ouverture du « camp humanitaire » de la Porte de la Chapelle, un lieu tiers pour le repos et l'accueil des primo-arrivants.

Ouvert en novembre 2016, le CPA était destiné à l'hébergement temporaire de primo-arrivants n'ayant aucun réseau ni repères en France (uniquement des hommes seuls). D'une capacité d'hébergement de 400 places, il pouvait également accueillir jusqu'à 150 personnes par jour dans la Bulle pour orientation sociale.

Lors du montage du CPA, Emmaüs Solidarités n'a pas validé l'idée d'un consortium d'associations pour piloter le projet, mais insistait sur un nombre limité de partenaires associatifs (Samu Social de Paris, MDM, et Utopia 56). Seule association présente au sein du comité de pilotage du CPA, Emmaüs Solidarités considère que cela a aidé à maintenir la confiance entre acteurs associatifs et pouvoirs publics (Etat, mairie).

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 ». En effet, les réseaux de coordination orchestrés par les autorités peuvent être excluants. A Grande-Synthe, les réunions de coordination réunissaient ainsi quelques acteurs « privilégiés » autour de la mairie¹⁰⁵, alors que le cercle dit de « coopération » était ouvert à tous les autres acteurs de terrain, comme les collectifs militants et les associations de bénévoles (en majorité britanniques). Aux dires des acteurs locaux, ce clivage de coordination s'est aggravé avec l'arrivée des ONG humanitaires (à envergure internationale)¹⁰⁶. Un tel cloisonnement entre acteurs a contribué à nourrir les préjugés entre acteurs caritatifs, militants et techniciens de l'humanitaire (cf. Section 3.3.2.).

Des acteurs de terrain témoignent également s'être battus pendant des mois pour avoir accès à des réunions officielles, alors qu'ils possèdent une vraie expertise. Ces acteurs perçus comme « trop militants » obtiennent souvent difficilement la reconnaissance des autorités. Ils sont de fait exclus des discussions, en particulier sur les sujets liés à l'accès aux droits, à la protection des personnes et à leur accompagnement (violences subies par les migrants, recours juridiques, etc.).

Depuis peu, plusieurs interlocuteurs observent un changement dans leur dialogue avec les autorités qui s'orientent vers des partis pris rigides (tolérance zéro) et un bras de fer systématique au lieu d'une recherche conjointe de solutions. Certains peuvent même noter une attitude de condescendance, voire un certain mépris de la part de leurs interlocuteurs publics. Tel fut le sentiment des associations calaisiennes lors de la visite de Gérard Collomb qui les invitaient à « aller déployer leur savoir-faire ailleurs » (23 juin 2017). Pour toutes ces raisons, représentants des pouvoirs publics et certains pans du monde associatif et citoyen se retrouvent parfois dans l'impossibilité de dialoguer (cf. Section 3.1.).

^{104/} Cf. Plan de Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés, octobre 2015.

^{105/} Celles-ci réunissaient notamment le Carrefour des solidarités, Salam, MDM, la Cimade et Emmaüs.

^{106/} Par exemple, Première Urgence, Aide Médicale Internationale, Solidarités, ACTED.

A ce titre, la difficulté du dialogue entre pouvoirs publics et société civile risque de polariser encore davantage la société française alors que le « climat ambiant » se caractérise déjà par la montée des discours populistes, l'amalgame terrorisme/islamisme/migration, et une opinion publique défavorable au sort des migrants¹⁰⁷.

La ligne de démarcation entre substitution et responsabilisation des autorités compétentes reste délicate à tracer dans un contexte où des besoins humains fondamentaux ne sont pas couverts et où la volonté politique d'y subvenir est défailante, voire absente. Même si aider demeure une nécessité, les stratégies de plaidoyer apparaissent cruciales pour les acteurs engagés dans la réponse. Quitte à remettre en question les autorités compétentes, il s'agit d'éviter le risque d'être instrumentalisés et piégés dans des logiques d'assistanat synonymes d'éternel recommencement. Enfin, d'autres gages d'intégrité et d'indépendance de l'aide sont probablement à rechercher à travers les complémentarités et les dynamiques qui pourront surgir et croître entre des acteurs aux mandats, cultures et modes d'action dissemblables.

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, et leurs réponses ont souvent été jugées tardives, en particulier par le mouvement citoyen.

Durant l'été 2015, le vide laissé par les pouvoirs publics à Paris a été occupé par les riverains, les partis politiques, les syndicats puis les collectifs (ou « soutiens »). Dans un premier temps, des requêtes d'appui, puis beaucoup de reproches ont été adressés par les soutiens aux associations instituées. Ils regrettaient leur absence d'un positionnement fort et militant, qu'ils expliquaient par un souci de préserver leurs sources de financement (subventions publiques ou en provenance de bailleurs peu favorables à l'accueil).

Dans un contexte où l'Etat a les capacités de répondre aux besoins mais manque de volonté politique pour agir, les humanitaires ont estimé qu'il ne leur incombait pas d'assister et de se suppléer à l'Etat, d'où le fait qu'ils aient d'abord privilégié une stratégie de plaidoyer. En ce qui concerne Paris, un autre facteur d'explication est lié à une dynamique de siège qui reste éloignée des problématiques de terrain.

Si le territoire français n'a pas été immédiatement considéré comme un potentiel théâtre d'opérations humanitaires (mis à part de manière ponctuelle dans le temps comme à Calais), les discussions ont pu être vives au sein même des organisations humanitaires. Certaines ONG n'ont pu se mobiliser de manière sporadique, voire « opportuniste » (dans la « jungle » notamment), que dans la mesure où elles ont obtenu des financements pour intervenir, comme cela se passe d'ailleurs souvent à l'international. D'autres se sont engagées davantage dans la durée et dans la lignée de leurs missions sociales France, malgré les difficultés d'établir des passerelles entre les directions opérationnelles (France vs. International).

Pour Médecins Sans Frontières, c'est la notion de vulnérabilité (en matière de soins, de santé mentale, de non-respect des droits fondamentaux et d'autres aspects juridiques) qui a primé pour valider une action de substitution-plaidoyer. Les différentes facettes de la vulnérabilité des migrants ont été documentées et analysées suite à une mission exploratoire de plusieurs mois. Cette approche de plaidoyer documentée par les faits est au cœur de la mission sociale et politique de MSF en France aujourd'hui (cf. Encadré 14, ci-après).

^{109/} Selon une étude de More in Common (sondage IFOP), plus de la moitié des Français portent un regard négatif sur l'immigration, soit 56 % d'entre eux. Mis à part cette forte polarisation entre partisans de l'ouverture et de la fermeture, l'étude révèle qu'une importante frange de l'opinion (qualifiée de « milieu ambivalent » ou « milieu anxieux », soit 53 %) ont des opinions partagées quant à l'accueil des réfugiés et aux politiques migratoires. Cf. More in Common/Ifop (2017), « Les Français et leurs perceptions de l'immigration, des réfugiés et de l'identité », juillet 2017.

Encadré 14 : La « niche » MSF à Paris – Les MNA (Mineurs non accompagnés)

MSF investit une « niche » opérationnelle en ouvrant à Paris un centre d'accueil et d'orientation de jour pour les mineurs non accompagnés, en particulier les « ni-ni », ces personnes déclarées mineurs (mais non reconnues comme tels par les autorités) qui se retrouvent sans aucune protection et bien souvent dans la rue. A Paris, la part des déboutés suite au processus d'évaluation de leur minorité s'élève à 80-85 % contre 50 % sur le reste du territoire.

En travaillant avec des associations spécialisées sur quatre pôles (santé mentale, soins somatiques, appui juridique et vie sociale), cette action vise à créer un lien de confiance, apporter assistance et protection à des personnes qui se déclarent comme mineurs (évaluation santé, aide juridique...), ainsi qu'à les informer des procédures administratives à suivre et des risques encourus s'ils sont déboutés.

Alors que MSF se refuse généralement à pallier les carences d'un Etat en capacité de répondre aux besoins humanitaires, la stratégie envisagée combine des activités d'assistance, de protection et de plaider afin d'encourager l'Etat à mieux protéger les mineurs isolés. L'objectif de plaider consiste à accroître le taux de reconnaissance de la minorité en Ile-de-France, en le rapprochant de celui des autres régions de France.

Cette action se fonde sur un partenariat d'un genre nouveau, entre un « poids lourd » de l'action humanitaire à l'échelle internationale et un « nouveau-né » de la solidarité citoyenne (Utopia 56). Il sera intéressant d'observer les fruits d'une telle collaboration, entre un acteur reconnu (potentiellement influent ?) et un acteur de la militance citoyenne, très ancré sur le terrain.

332 *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 pris du temps pour s'installer. Durant la période de la « jungle », le dialogue était souvent difficile entre associations historiques, nouvelles venues et collectifs de citoyens, ce qui a pu conduire à des situations de non-coordination. A Paris, à l'époque des campements, les tensions étaient aussi fortes entre les associations instituées (y compris celles qui réalisent des maraudes de rue) et les collectifs de citoyens et de riverains. A d'autres moments, les alertes lancées par les collectifs (et vérifiées par la suite) ont permis à des associations instituées de réagir et d'alerter les pouvoirs publics (en matière de santé publique notamment, sur l'apparition de cas de tuberculose).

EXISTENCE OU CRÉATION D'UN ESPACE COMMUN POUR LES ACTEURS DE L'AIDE ?

Finalement, en raison de positionnements contrastés et de divergences de vues, une vraie question de légitimité se pose parmi les acteurs pour faciliter l'échange et la complémentarité des actions¹⁰⁸. Certains acteurs refusent en effet tout simplement de dialoguer entre eux (cf. Section 3.1), et il est souvent compliqué de regrouper opérateurs et militants, ou de faire le lien entre secteur associatif (« traditionnel ») et mobilisations citoyennes. D'autres raisons ont trait à des questions de personnes, et au manque de renouvellement des élites associatives.

^{108/} A ce titre, mieux vaut ne pas parler de coordination pour ne pas donner l'impression d'imposer une certaine posture de l'aide, voire un modèle d'action.

De plus, la vision d'ensemble des acteurs de l'aide et des opérations menées (Qui fait Quoi Où ?) n'est pas réellement disponible, ce qui complique les échanges et les opportunités de coopération. L'initiative menée par MDM à Paris (depuis septembre 2017) pour réunir régulièrement une dizaine d'associations caritatives et humanitaires vise à un partage d'informations plutôt qu'à une réelle coordination opérationnelle.

A Calais, les associations ont développé un modèle collégial très intéressant qui s'appuie sur une forte expérience militante. A travers les réunions qu'elle organise, la Plateforme de services aux migrants (PSM) constitue un lieu de rencontres et d'échanges, où des relations peuvent se nouer et une parole commune s'élaborer, ceci malgré les clivages (entre « humanitaires » et « militants » par exemple) (cf. Encadré 15, ci-dessous).

Concernant les associations humanitaires (appelées « les gros » en raison de l'ampleur de leurs moyens et de leur envergure internationale), elles ont eu 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). Elles ont généralement été reconnues comme apportant un vrai savoir-faire ainsi que des 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 pu également gommer des dynamiques existantes, s'engouffrant ainsi dans une logique d'encampement encouragée par l'Etat¹⁰⁹. A titre d'exemple, un combat de longue date défendu par les associations calaisiennes, tel que le projet de Maisons des migrants qui vise à offrir des lieux de répit le long du parcours migratoire, a été décrédibilisé par l'établissement de camps et évacué des discussions.

Encadré 15 : Un exemple d'intelligence collective – La Plateforme de services aux migrants (PSM)

La PSM réunit des associations qui interviennent dans les camps d'exilés bloqués à la frontière franco-britannique. Dans son action à Calais, la PSM n'a pas vocation à intervenir directement ni à coordonner les membres de l'inter-associatif. Toutes les décisions sont prises en réunion dans le but de travailler en synergie et d'exploiter au mieux les complémentarités de chacun. Par exemple, à l'époque de l'explosion démographique de la « jungle » (2015-2016), la PSM n'a pas joué le rôle de coordinateur logistique et/ou opérationnel malgré les attentes de certaines organisations.

Comme le démontre la série de batailles judiciaires autour de l'accès à des services de première nécessité, le niveau d'engagement militant des associations calaisiennes est impressionnant puisqu'il va jusqu'à attaquer l'Etat en justice. Ces actions de contentieux se basent sur un énorme travail de collecte d'informations et de travail en réseau qui requiert une entraide et le respect des rôles et mandats respectifs de chacun.

La PSM peut enfin offrir des sessions de formation, par exemple sur le thème des comportements adéquats à tenir face aux forces de l'ordre ou sur les droits des bénévoles. Cependant, ni les partenaires de l'Etat (La Vie Active, FTDA), ni le HCR (présent à Calais depuis février 2016) ne sont invités aux réunions de la PSM.

^{109/} Dans le même temps, les camps établis, alors même qu'ils étaient présentés comme des « modèles », étaient loin de répondre aux normes humanitaires internationales (cas de Grande-Synthe).

LES BÉNÉFICES DE LA COOPÉRATION ENTRE ACTEURS

Malgré les divergences de vue, beaucoup d'interlocuteurs voient comme nécessaire l'amélioration de la complémentarité pour mieux coordonner leurs actions. 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. Les travailleurs sociaux orientent par exemple régulièrement vers des associations ou des collectifs pour appuyer des recours juridiques (procédure Dublin). Des acteurs de solidarité français et britanniques coopèrent sur des procédures de regroupement familial.

Durant l'année 2017, le HCR a initié avec l'ONG britannique Safe Passage des groupes de travail sur la protection de l'enfance et le rapprochement familial pour les MNA présents à Calais (avec des membres de leur famille en Grande Bretagne). Cela a permis de créer un espace collaboratif avec des organisations de volontaires britanniques (Refugee Youth Service, Help Refugees notamment), des ONG nationales et internationales (MSF, FTDA) et des acteurs institutionnels (conseil départemental du Pas de Calais). Sur la même thématique, un comité opérationnel a également été mis en place par le sous-préfet du Pas de Calais auquel a été intégrée une récente association, la Cabane Juridique¹¹⁰.

Par ailleurs, à un niveau plus stratégique – car les actions de plaidoyer sont au cœur des problématiques humanitaires à traiter –, une prise de conscience s'organise autour de la nécessité de mener des actions concertées sur des questions récurrentes. Des cercles de coopération s'organisent autour de positionnements ou thématiques d'intérêt commun. 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.

Afin d'élaborer une parole commune et de crédibiliser la voix de l'ensemble des acteurs de l'aide aux migrants, 470 associations et collectifs ont lancé les Etats généraux des migrations le 21 novembre dernier¹¹¹. L'idée est de remplir des cahiers de doléances et d'initier des concertations décentralisées partout en France afin d'interpeller et de mobiliser les citoyens en réaction au projet de loi sur l'immigration prévu pour début 2018.

^{110/} La Cabane juridique est une jeune association basée à Calais qui a développé une expertise juridique pointue en matière de regroupement familial des mineurs isolés, entre autres.

^{111/} Le Centre de recherches et d'information pour le développement (CRID) coordonne l'initiative des Etats Généraux sur les Migrations.

DES PISTES POUR L'AVENIR

Des pistes pour l'avenir

Compte tenu de la multitude et de l'hétérogénéité des acteurs impliqués, il s'avère crucial de réfléchir en termes de complémentarité des acteurs. Celle-ci est probablement à réinventer alors qu'ont émergé des acteurs dont les cultures, les modes de fonctionnement et les formes d'engagement se démarquent du secteur associatif traditionnel.

PISTE 1 : ÉTABLIR ET/OU NÉGOCIER AVEC LES POUVOIRS PUBLICS UN CADRE DE TRAVAIL POUR LES ACTEURS DE L'AIDE EN FAVEUR DES MIGRANTS

Au vu des multiples tensions entre aide et politique, le premier enjeu consiste à sécuriser un espace de travail et de collaboration entre acteurs de l'aide et pouvoirs publics. 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 textes de loi 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

A l'avenir, les pratiques des travailleurs sociaux devront s'adapter à la nouvelle donne migratoire, ce qui devrait notamment passer par la simplification du dispositif national d'accueil. Dans des situations que l'on peut qualifier d'humanitaire, les travailleurs du secteur médico-social en France sont aujourd'hui amenés à remplir des fonctions totalement nouvelles, telles que : gestion de camps et de files d'attente, responsabilités logistiques, sécurité des personnes et du personnel, et forte composante de médiation interculturelle (compréhension des codes culturels, interprétation et interprétariat).

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 pour renforcer mutuellement et rénover les modes de réponse

En certaines occasions, acteurs associatifs et citoyens arrivent à s'entendre pour stimuler et décupler l'impact de leurs actions. Il est donc possible d'envisager des partenariats d'un « genre nouveau », mutuellement bénéfiques et fondés sur un partage d'expériences et de connaissances.

Les associations instituées (d'envergure nationale à vocation humanitaire ou sociale) possèdent des moyens et des compétences qui pourraient venir en appui aux associations et collectifs citoyens (par exemple, sur des aspects organisationnels, de logistique, de formation). De leur côté, les réseaux bénévoles et citoyens du fait de leur engagement intense ont des compétences précieuses, car très ancrées sur le terrain, qui sont riches d'enseignements pour d'autres associatifs.

En outre, les nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement des nouveaux acteurs peuvent constituer une source d'inspiration pour le renouvellement des modes d'action du secteur associatif traditionnel (par ex. les formes de bénévolat).

Ainsi, les formations – potentiellement bénéfiques pour des acteurs variés – pourraient traiter en priorité les thèmes suivants : gestion de situations de violence, sécurité des personnels, médiation interculturelle, comportement adéquat face aux forces de l'ordre et dans le cadre de poursuites judiciaires.

3.2 Songer à une certaine répartition des rôles, entre les agissants et les influents ?

Il serait difficile d'envisager une stricte répartition des rôles entre des acteurs qui militent et assistent (plutôt citoyens, indépendants et proches du terrain) et d'autres organisations plus instituées, mais aussi plus écoutées et influentes qui pourraient parler aux pouvoirs publics pour essayer d'influer sur leurs politiques.

Pourtant, des connections sous forme de partenariat ou de collaboration plus informelle pourraient voir le jour, et nourrir mutuellement les actions des uns et des autres (par exemple, entre les niveaux local et national, de type assistance ou plaidoyer).

3.3 Stimuler une meilleure complémentarité et coordination des actions

Les bénéfiques d'une plus grande complémentarité ou coordination des acteurs se situent à deux niveaux :

- à un niveau opérationnel : s'apporter un soutien mutuel (entraide) ; mieux partager les informations et les données ; envisager des actions qui combinent des expertises spécifiques (logistiques, médicales, juridiques et droits de l'Homme, etc.)

- à un niveau plus 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

Dans la perspective d'une prise de relais par l'Etat et les organismes prestataires, des ponts de compétences seraient à créer entre travailleurs sociaux et humanitaires. Des compétences typiquement humanitaires consistent par exemple à : établir des procédures de sécurité pour éviter les rixes dans un camp/centre d'accueil ; 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 eux-mêmes

Davantage de travaux et de collaborations pourraient investir des champs jusqu'à présent peu explorés (par exemple, 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 eux-mêmes est un autre sujet d'importance pour le moment peu investi par les acteurs de l'aide. Il serait en effet souhaitable de les consulter davantage dans la définition des solutions et des réponses, voire de soutenir l'expression de leurs paroles à travers certaines formes de mobilisation.

4.3 Partager des expériences et des compétences à travers des champs variés de 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 des associations pro-migrants ont créé une jurisprudence qui peut être utile pour améliorer les conditions de vie dans l'ensemble des bidonvilles. De même, les savoir-faire du CNDH Romeurope¹¹² ont pu servir aux actions pour la défense des expulsions sans solution de relogement. A ce titre, le collectif Romeurope encourage un rapprochement avec les associations pro-migrants, notamment pour un partage de méthodes et de connaissances à travers le futur Observatoire des expulsions. Sur le thème du changement de regard, les efforts pour « dés-ethniciser » les débats autour de la question Rom dans les années 2010-12 sont également riches d'enseignement pour les associations impliquées auprès des migrants.

^{112/} Le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, créé en octobre 2000, regroupe 41 associations et collectifs locaux, qui ont pour objet commun le soutien et la défense des droits des personnes originaires d'Europe de l'Est, Roms ou présumées Roms, vivant en bidonvilles, squats ou autres lieux de survie en France.

PISTE 5 : FAVORISER DES SOLUTIONS D'ACCUEIL AU NIVEAU SOCIÉTAL

Au vu du durcissement des politiques, la mobilisation des citoyens peut sembler la seule façon d'améliorer le sort des migrants. Pour cela, les acteurs doivent 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

Le rôle des populations hôtes dans l'accueil de populations migrantes et réfugiées est salué dans de nombreux contextes internationaux malgré les difficultés suscitées en matière de coexistence pacifique. En France, afin de réduire le potentiel d'incompréhension et de polarisation au sein de la société, il serait opportun de s'inspirer des leçons apprises 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 partie des citoyens, en valorisant les apports des migrations et en favorisant l'acceptation de personnes aux origines et cultures « autres ». Le contexte socio-politique n'étant pas favorable, ce travail sur l'opinion devra innover en développant une pédagogie à large échelle afin de combattre les peurs et fantasmes associés aux migrants.

Une telle stratégie pourrait s'inspirer des principes de l'éducation populaire et devrait se réfléchir avec l'ensemble des acteurs engagés (tant en France qu'au niveau européen). En effet, beaucoup de militants estiment ne pas être audibles au-delà des réseaux de personnes déjà informées ou de sympathisants.

Ce travail de sensibilisation devra aussi être mené au sein même des réseaux caritatifs/associatifs qui peuvent être traversés par des divergences de vue, reflets de l'opinion dominante.

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, notamment en sollicitant des citoyens à travers toute la France. 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.



© Teresa Maffei & Guy Ouillon pour AdN

LISTE DES ORGANISATIONS CONSULTÉES ET/OU RENCONTRÉES

Association pour la démocratie à Nice
L'Auberge des migrants
Bureau d'accueil et d'accompagnement des migrants (BAAM)
La Cabane juridique
La Cimade
Caritas
CNDH Romeurope
Coalia
Coordination Sud
Communauté Emmaüs
Emmaüs Solidarités
Forum-réfugiés Così
France Terre d'Asile
GRDR – Migration, Développement, Citoyenneté
Habitat et Citoyenneté
Ligue des droits de l'Homme
Médecins du Monde (MDM)
Médecins sans frontière (MSF)
Pastorale des migrants
Plateforme de services aux migrants (PSM)
Roya citoyenne
Salam
Secours Catholique
Secours Islamique France
Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR)
Utopia 56
La Vie Active
Voice

Siège du Groupe URD
La Fontaine des Marins
26170 PLAISIANS – France
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35



urd@urd.org
www.urd.org