

La cause des exilé·e·s en France : la frilosité des organisations humanitaires internationales en question

Frédéric Meunier • Cofondateur et directeur du Group', coordinateur du Fonds de Dotation RIACE France (Lyon, France)

Partout en France, la solidarité à l'égard des migrants s'exprime dans les multiples initiatives de collectifs locaux. Pour Frédéric Meunier, les grandes ONG humanitaires ne prennent pas suffisamment leur part dans ce combat.

Les constats régulièrement rappelés du non-respect des principes humanitaires et du droit international en matière d'assistance aux exilé·e·s en France et les appels à l'aide de la part des petites associations et collectifs citoyens français n'y changent rien : les organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires internationales françaises ne sont pas suffisamment présentes sur ce champ.

Pourtant les espaces de non-droit se multiplient et s'élargissent, et ce depuis plusieurs années. Ces espaces ne sont pas seulement géographiques (Calais, Montgenèvre, Menton, Paris...) ou institutionnels (centres de rétention administrative, locaux de rétention administrative, zones d'attente), ils sont également liés aux statuts, origines, nationalités et à l'âge des personnes... La France s'éloigne donc peu à peu de l'application des articles 1 et 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, mais également du cadre général du droit international humanitaire et du droit communautaire¹. Et le tableau est loin de se parer des couleurs de l'espérance.

Une situation qui se dégrade

Les programmes de droit commun (centre d'accueil de demandeurs d'asile [CADA], hébergement d'urgence des demandeurs d'asile [HUDA], plateforme d'accueil pour les demandeurs d'asile, centre d'accueil et d'orientation [CAO]) sont volontairement sous-dimensionnés (environ à 50 %)² et confiés à des opérateurs sous-contractants souvent contraints de réduire leurs prestations. Ce sous-dimensionnement sert une politique de l'asile consistant à rendre l'accueil invivable et l'attente interminable pour celles et ceux qui, comme le droit international les y autorise, formulent une demande d'asile.

Par ailleurs, aucun dispositif d'assistance n'est prévu pour celles et ceux qui n'ont pas la chance d'être dans un dispositif de droit commun ou qui sortent du cadre, caractérisés comme « illégaux ». Ainsi, en transit, non retenues dans ces dispositifs ou sans statut, d'innombrables personnes et familles sont

¹ Huit condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme depuis 2012, rapports de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme...

² Il existe 112 000 places dans les dispositifs de droit commun, 60 000 personnes ont un droit dégradé (elles perçoivent uniquement 7,40 € / jour pour le logement) et 30 000 personnes n'ont rien : voir *Dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : État des lieux 2021*, La Cimade, 27 septembre 2021, <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

laissées sans droits – ou si peu – sur le territoire national. Nous parlons ici de plus de 100 000³ enfants, femmes et hommes, dans nos gares, dans des squats et bidonvilles, sous nos ponts, chez nous, chez nos amis, assistés par des citoyennes et citoyens mobilisé·e·s et organisé·e·s. Nous parlons d'hébergement, d'alimentation, d'hygiène, de soins (notamment en santé mentale), de handicap, de protection... Nous parlons de besoins humanitaires que les missions d'urgence internationales savent pourtant couvrir.

De surcroît, les perspectives et trajectoires identifiées par les études prospectives indiquent que les facteurs de départ des populations (*push factors* en anglais) se renforcent, que les chemins se durcissent, que les barrières se dressent. Tout cela conduit globalement à plus d'inhumanité, à davantage de drames, les arrivées sur nos côtes et dans nos montagnes n'étant pas appelées à se tarir. La crise est donc installée pour longtemps, mais c'est d'une crise des politiques de l'accueil plutôt que d'une crise migratoire qu'il s'agit.

Pour ces rejeté·e·s, ces « illégaux », la couverture des besoins de base (humanitaires) ainsi que des besoins spécifiques au regard de certaines vulnérabilités est majoritairement assurée (quoique partiellement) par d'innombrables collectifs et de petites associations citoyennes. Ces collectifs et associations ont été créés bien souvent entre 2015 et 2019, mais de nombreuses structures se constituent encore en 2021. Elles sont généralement territorialisées, de proximité, modestes (10 à 40 membres), avec des budgets de quelques milliers d'euros, même si certaines ont connu une forte croissance ces dernières années (Utopia 56, Refuges Solidaires, etc.). Elles ont une efficacité forte et une grande attractivité pour les bénévoles. À leur création, ces organisations n'avaient ni les moyens, ni les compétences, ni l'expérience de la mise en œuvre de l'assistance humanitaire. Elles assurent pourtant aujourd'hui la plus grande partie de ce que l'on appelle l'accueil citoyen ou l'hospitalité, du fait de la carence de l'État. Elles font l'essentiel du travail de secours, de mise à l'abri, d'orientation et d'acceptation de l'exil par les communautés hôtes, favorisant la nécessaire cohésion sociale locale, freinant la montée du nationalisme. Ces actrices et acteurs se professionnalisent, mobilisent, inventent des projets d'hospitalité territoriale innovants, commencent à se coordonner, lèvent des fonds. Elles ont cependant un besoin urgent du soutien des ONG internationales (ONGI) et de la mobilisation de tout l'écosystème humanitaire français.

En dehors de quelques exceptions remarquables (Médecins du Monde ou Médecins sans Frontières en tête), les ONGI françaises manquent cruellement sur le terrain pour répondre aux besoins d'assistance humanitaire, parfois vitaux, des populations en exil en France. C'est particulièrement vrai pour celles bénéficiant de budgets conséquents, aux compétences et savoir-faire disponibles, ayant une légitimité, des moyens d'action, et une capacité de mobilisation et de plaidoyer forte. Au regard des principes humanitaires dont elles se revendiquent, la mise en œuvre de leurs mandats souffre – dans leur propre pays – de lacunes qui posent questions.

³ Personnes hors droit commun (90 000, La Cimade) et personnes en transit sur le territoire français (estimées au minima à 30 000).

Un sous-investissement des ONG humanitaires qui s'explique, mais qui passe mal

Certes, les ONGI françaises ne sont manifestement pas enclines à mettre en œuvre cette assistance humanitaire inconditionnelle aux exilé·e·s qu'elles délivrent plus facilement à l'étranger. Et beaucoup de choses l'expliquent.

Tout d'abord, très peu de fonds publics ont été mis à disposition au motif que la prise en charge des personnes exilé·e·s serait une compétence relevant de l'État, lequel maintient un « service minimum » sur la base de discriminants de tous ordres. Quant aux fonds internationaux, notamment ceux de l'Union européenne ou des institutions internationales, ils sont tout simplement absents, sans doute pour éviter un risque d'interprétation d'une quelconque ingérence. Les ONGI ne peuvent dès lors miser que sur l'engagement de leurs fonds propres via des appels à dons ou la mobilisation de fonds privés.

Le sujet est aussi politiquement clivant tant il a été depuis longtemps instrumentalisé en France. Il faut apparemment un fort courage pour affirmer que les principes humanitaires s'appliquent également dans ce pays. Cette « tension » politique génère visiblement la crainte pour les ONGI de voir certain·e·s de leurs donatrices et donateurs, chèrement fidélisé·e·s, mais plus disposés à donner pour l'assistance aux exilé·e·s dans des pays lointains, s'éloigner d'elles. Certaines de ces ONGI redoutent, tout en l'exprimant *mezza voce*, que des donatrices et donateurs puissent se détourner d'elles si elles communiquaient sur leur engagement humanitaire en France ou si, pour celles restées jusqu'à présent à distance du territoire français, elles franchissaient le pas. Certaines se contentent alors, et c'est déjà beaucoup, d'agir et de dénoncer les situations dans des pays européens (Belgique, Grèce, Balkans, par exemple) autres que le pays d'origine de leurs bases donatrices.

On peut aussi et légitimement se poser la question des craintes que pourraient avoir les ONGI françaises quant à la stabilité ou la pérennité de leurs financements publics d'État pour leurs actions internationales. Compte tenu de la forte concurrence sur ces subsides qui devraient atteindre 500 millions d'euros en 2022⁴, s'engager ou dénoncer une politique de l'État indigne pour l'accueil peut, on le comprend, présenter un risque financier.

Enfin, de nombreuses grandes ONGI n'ont plus qu'une faible base de bénévoles régulièrement actif·ve·s sur le territoire. Leur participation est bien souvent mise à profit pour des actions de sensibilisation, de plaidoyer ou de levée de fonds. À l'inverse, les actions d'assistance des organisations de la société civile (OSC) actuellement engagées sur les questions de l'exil reposent sur une forte mobilisation bénévole, venant parfois d'autres régions ou même d'autres pays européens. La nature de leurs actions rend sans doute l'engagement plus attractif, riche de sens et d'expériences. Parmi les grandes ONGI, Médecins du Monde est l'une des dernières à s'appuyer sur ces précieuses ressources bénévoles, permettant également de renforcer les liens avec les territoires. Cette proximité lui permet aussi de tisser et gérer des relations partenariales avec des OSC locales complémentaires et efficaces.

⁴ Voir ministère de l'Europe et des affaires étrangères, *Stratégie humanitaire de la République française 2018-2022*, mars 2018, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_humanitaire_web_cle023719.pdf

Des enjeux sous-estimés

Le décalage entre les discours des ONGI sur les terrains extracommunautaires et leur inaction en France commence à être trop important et tend à rendre leur position difficilement justifiable. Si tant est que cela n'ait pas commencé, ces dernières risquent d'être confrontées à de vives critiques sur la non mise en œuvre des principes humanitaires alors qu'elles en ont l'expertise et la légitimité. Les ONGI s'exposeront alors au risque de voir leurs donatrices et donateurs les plus engagé.e.s ne pas comprendre que leurs mandats ne sont pas assumés sur leur propre territoire, et se tourner alors vers des acteurs de proximité.

Elles ont pourtant beaucoup à y gagner, mais pour cela elles doivent prendre des risques, s'engager, s'exposer un minimum. En effet, réaffirmer le caractère universel des principes humanitaires en les appliquant sur leur propre territoire, même si cela a toujours comporté des risques, ne peut que renforcer l'image des ONGI et permettre de lutter contre la montée des nationalismes. Devenir alors un acteur crédible de plaidoyer, pouvant influencer sur les tendances actuelles en France, donnerait une lisibilité et une cohérence à leur mandat international. Soutenir les OSC locales – comme elles le font dans leurs relations partenariales à l'international – sur le plan logistique, financier et en renforcement de compétences, leur permettrait d'entrer au cœur des territoires, au plus près des besoins et de se faire connaître sur des actions de proximité. S'engager, avec d'autres, dans une démarche d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale les rapprocherait des citoyennes et citoyens et favoriserait le renforcement d'une base bénévole, militante et engagée.

Rejoindre un écosystème engagé et qui a fait ses preuves

En s'engageant résolument dans cette voie, les ONGI françaises rejoindraient un écosystème qui, depuis des années et au jour le jour, prouve tout simplement que quand on accueille, cela se passe bien.

Qu'ils soient aux frontières ou au cœur des territoires et des villes, des centaines de collectifs et d'associations sont actifs et se structurent avec le soutien de leurs élu.e.s. Les associations sont de plus en plus reconnues par les pouvoirs publics à tel point que, parfois, des préfectures reconnaissent leur utilité. Certaines travaillent avec des ONGI françaises, anglosaxonnes, italiennes ou espagnoles. Elles tissent des relations avec les bailleurs privés nationaux, sécurisent des emplois à temps plein et des occupations foncières. Elles se coordonnent, se forment, se rencontrent et créent un écosystème propre en inversant le regard des citoyennes et citoyens sur l'exil. Cela crée du lien et de la cohésion en concertation avec les collectivités locales et territoriales. Toutes ces initiatives visent à enrichir notre société et notre économie par un accueil digne et la préparation à une inclusion réussie des exilé.e.s.

À Briançon, dans les Hautes-Alpes, un projet exemplaire et ambitieux pour le territoire a vu le jour. L'engagement de ce territoire de montagne dans le secours et l'accueil des exilé.e.s passant les cols alpins perdure depuis 2017. En 2020, des difficultés pour conserver l'usage du principal bâtiment d'hébergement et l'impossibilité de trouver une solution avec les collectivités ont conduit les acteurs (Refuges Solidaires, Tous Migrants, Médecins du Monde) à solliciter des bailleurs privés. La forte mobilisation locale et nationale⁵ a permis d'acheter et d'ouvrir un lieu pérenne permettant à la fois de

⁵ 1,4 millions d'euros dont 25 % de fonds locaux au 30 septembre 2021 (source : Fonds RIACE France). Sur la mobilisation dans les Hautes-Alpes, voir dans ce numéro Agnès Antoine *et al.*, « Hautes-Alpes françaises : la solidarité associative et citoyenne aux prises avec une idéologie sécuritaire », p. 36-48.

relocaliser les activités d'hébergement d'urgence, et également d'ouvrir un tiers-lieu solidaire. Les relations avec les services de l'État se consolident.

À Herzelee, dans le Nord, la « maison Sésame », véritable havre de paix dans l'enfer de Calais, est née d'une opportunité d'usage foncier et du constat d'un besoin urgent de protection et de repos pour ceux qui vivent l'inhumanité au quotidien sur les rives françaises de la Manche. Cet espace d'hébergement et d'accompagnement de 15 à 20 places, situé dans les terres, offre une halte temporaire salutaire aux personnes en exil. Ce modèle d'intervention fait l'objet de nombreux échanges, il est soutenu par le Comité contre la faim et pour le développement, la Fondation Abbé Pierre et le Fonds RIACE France pour envisager son essaimage.

À Saint-Étienne, dans la Loire, la « maison Solidaire » est issue de l'engagement citoyen auprès des mineur·e·s non reconnu·e·s comme tel·le·s, « déminorisé·e·s », en recours, « mijeurs »⁶ ou tout juste majeur·e·s, mis·es à la rue par les services spécialisés. Sa structuration et le chemin pour son institutionnalisation ont été soutenus principalement par des fonds privés⁷, aidés par une opportunité foncière. Les relations avec les services de l'État se consolident également.

Par ailleurs, des bailleurs privés s'engagent au côté des actrices et acteurs opérationnel·le·s en mobilisant des fonds de plus en plus importants. Pour exemple, la Fondation de France, le Fonds RIACE France et la Fondation Abbé Pierre mobilisent annuellement environ trois millions d'euros. Le Fonds RIACE France⁸ estime que 84 % des fonds mobilisés sur les projets qu'il soutient sont d'origine privée, 16 % sont d'origine publique. Ces trente-deux projets lèvent 3,66 millions d'euros pour assister 18 650 personnes, soit un peu moins de 200 € par personne.

Enfin, l'ANVITA⁹ (Association nationale des villes et territoires accueillants), créée en 2018, vient compléter cet écosystème. Cinquante villes et collectivités (Paris, Lyon, Bordeaux, Grenoble, Metz, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Villeurbanne...) adhèrent à une charte et rejoignent un puissant réseau national et international plaçant l'accueil inconditionnel au centre des engagements. L'ANVITA conseille, accompagne et forme les élu·e·s sur les questions de l'exil, et facilite les relations entre élu·e·s et actrices et acteurs de la société civile.

Un système de solidarité et d'aide d'urgence se consolide donc au cœur de nos territoires avec un engagement citoyen fort, une cohérence avec les gouvernances locales, et des financements privés croissants. Il assure l'assistance humanitaire minimale en substitution partielle à l'État, afin de tenter de garantir le respect des droits fondamentaux et du droit humanitaire international. Ce système reste cependant fragile et l'actuelle campagne électorale, où l'on voit des candidats et d'autres brandir la migration comme épouvantail et dérivatif aux vrais problèmes, risque de le malmenier. L'Allemagne a pris une voie inverse plus courageuse, lors des derniers processus électoraux, où le thème de l'immigration est resté à sa juste place.

Dans ce contexte, les ONGI françaises peuvent difficilement rester en France drapées derrière le principe de neutralité, et devraient plutôt faire valoir celui de leur indépendance. Soyons conscient que, en ces temps d'hésitations et de tergiversations, les OSC locales prendront des risques pour assurer les droits

⁶ Le terme « mijeur » est né du constat que l'administration française pouvait considérer une personne comme mineure pour attaquer en justice son aidant et comme majeure pour lui refuser la protection : voir par exemple ARRECO, « Les "mijeurs" ou les "ni-ni", une catégorie juridique empreinte de souffrances et d'incertitudes », *Hypothèses*, novembre 2019, <https://arrec.hypotheses.org/595>

⁷ Fondation Abbé Pierre, Fonds RIACE France, bailleur privé local, CCAS...

⁸ Consulter : www.riacefrance.org

⁹ Association nationale des villes et territoires accueillants : <https://www.anvita.fr>

des exilé-e-s et permettre de consolider une cohésion sociale bousculée par la crise sanitaire et fragilisée par la crise économique. Mais les ONGI françaises peuvent et peut-être même doivent y prendre leur part et leur place. Il est encore temps.

Biographie • Frédéric Meunier

Cofondateur du Group' (<http://legroup-ess.org>) dont il est l'actuel directeur, Frédéric est engagé depuis plus de 20 ans dans le secteur de la solidarité internationale, après une carrière de management de projets de restructurations industrielles pour une multinationale. À partir de 1998, il collabore avec plusieurs organisations sur des programmes internationaux en Afrique, en Amérique centrale, au Moyen-Orient, en Asie et en Asie centrale en tant que coordinateur de projet, chef de mission et chargé de programme. De 2001 à 2005, il est en charge de la création et de la direction du département des actions humanitaires de Handicap International. Consultant indépendant durant plus de dix ans, il collabore régulièrement avec des associations de solidarité, des agences de coopération internationale françaises et européennes, l'Union européenne, les Nations unies, des universités, écoles et instituts de recherche et de formation. Depuis 2019, il coordonne également le Fonds de dotation RIACE France (<https://riacefrance.org>) qui soutient financièrement les associations apportant une aide inconditionnelle aux exilés sur le territoire national et aux frontières nationales.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires. Pour citer cet article :
Frédéric Meunier, « La cause des exilé-e-s en France : la frilosité des organisations humanitaires internationales en question », *Alternatives Humanitaires*, n°18, novembre 2021, p. 49-58,

<https://alternatives-humanitaires.org/fr/2021/11/10/la-cause-des-exile%c2%b7e%c2%b7s-en-france-la-frilosite-des-organisations-humanitaires-internationales-en-question/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-870-0