

MIGRATION ET DEPLACEMENTS – FRANCE

L'accès des migrants aux droits vu par les acteurs de l'ESS

Les acteurs de l'économie sociale et solidaire qui accueillent les migrants dans la région de Grenoble et Briançon prônent des politiques publiques participatives et inclusives. Mais peuvent-ils influencer les institutions focalisées sur les indicateurs économiques ?



Cristèle BERNARD est docteure en science politique et chercheuse associée au CERDAP² (UGA/Science Po Grenoble). Elle travaille sur les évaluations des politiques publiques internationales et particulièrement sur la défense des Droits de l'homme, les luttes contre les discriminations, le développement des capacités démocratiques et les questions de sécurité.

Les contextes et enjeux humanitaires et sociaux

La presse nous rappelle régulièrement les polémiques politiques qui entourent l'accueil des migrants, notamment dans la vallée alpine de La Roya à la frontière franco-italienne. En 2018, après quatre ans de procès pour avoir aidé des migrants, l'un de ses habitants, Cédric Herrou, a mis en lumière les impasses du « délit de solidarité ». C'est dans ce contexte que les municipalités de Grenoble et Briançon - dont de nombreux citoyens sont engagés dans l'accueil aux migrants sans pour autant se définir comme « pro-migrants » -, ont participé à la création le 28 septembre 2018 à Lyon de l'Association des villes et territoires accueillants. Pour honorer cette vocation, acteurs de l'Économie sociale et solidaire (ESS) et collectivités doivent faire face à des problématiques sociales, politiques et économiques. Ils doivent composer avec l'évaluation des politiques publiques mise en place. L'influence qu'ils peuvent avoir ou non dans ces évaluations peut modifier l'action publique. La prise en compte de leurs propres indicateurs dans les politiques publiques permettrait de répondre à une grande partie des problématiques migratoires, notamment celles qui touchent aux droits (droits fondamentaux, droit à la santé, à la sécurité, à l'éducation). Cependant l'intégration d'autres critères normalisés entre en contradiction avec ces perspectives en associant notamment à l'accueil des migrants les questions du coût et « de performance ».¹

1. Lascoumes, Pierre ; Varone, Frédéric ; Pons, Xavier. *L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode*, 2006, France, CEVIPOF.

Les objectifs de la recherche

Cette enquête s'est déroulée de septembre 2018 à septembre 2019 sur deux territoires alpins dits « accueillants » : Grenoble et de Briançon, dont de nombreux citoyens aident les personnes arrivant sur le territoire à accéder à leurs droits.

Dans cette étude nous avons tenté dans une approche de développement des processus d'évaluation, dits « participatifs » ou « inclusifs », de décrire les principes de l'évaluation des acteurs de l'ESS et des personnes migrantes et de les comparer aux évaluations des institutions (collectivités et institutions étatiques). Il s'agit de vérifier l'hypothèse que les méthodes d'évaluation des acteurs de l'ESS (économie sociale et solidaire) et des personnes migrantes ne seraient pas normées comme les méthodes quantitatives axées sur la performance et le résultat¹ et d'analyser l'influence réciproque² au sein des organisations qu'engendre la diversité des méthodes d'évaluation³.

1. Jany-catrice, Florence. De l'évaluation des politiques publiques à la « performance totale ». *Économie et institutions* (En ligne), 2012, 18-19.

2. Fitzi, Gregor ; Thouar, Denis. Réciprocités sociales. Lecture de Simmel. *Revue Sociologies et sociétés*, 2012, vol 44, n°2. p5-18

3. Rousseau, F. L'évaluation des associations : injonction de la puissance publique ou partenariat, aspect économique et utilité. *Gestion Finance publique*, 2010, n°12, p.1007-1010

Partenaires de la recherche

Cette recherche a été menée en 2019 avec le soutien de la Fondation Crédit Coopératif et de la Fondation Croix-Rouge française.



Les indicateurs d'une bonne politique d'accueil aux migrants retenus par les acteurs de l'ESS sont-ils compatibles avec ceux de l'institution ?

Pour les acteurs de l'ESS, une politique d'accueil aux migrants doit tenir compte d'un certain nombre de principes que nous avons recensés après une analyse des verbatims des personnes interrogées.

L'inconditionnalité de l'aide. 15 associations sur 19 ont considéré que l'aide apportée devait s'adresser à toutes et tous au-delà des statuts juridiques des personnes. En ce sens, les personnes migrantes ont une légitimité à être aidées au-delà de la légalité et des catégorisations juridiques construites et de leurs évolutions.

La réciprocité. Ce principe permet de fait de « compter » l'apport de chacun dans la relation. La réciprocité correspond au « don » et au « contre-don » et à l'égalité des partenaires. Chacun donne et reçoit.

La résilience. Cette capacité individuelle est jugée à l'aune de « la violence bureaucratique »¹. L'ensemble des personnes interrogées ont mentionné au moins une fois les facultés de résilience des personnes migrantes et ont été surprises par leurs capacités d'adaptation, les qualités qu'elles ont dû déployer pour arriver jusqu'en France et les obstacles qu'elles ont dû franchir. Ces facultés de résilience étaient bien souvent mises en perspective avec les freins que leur opposaient les institutions et certaines associations, et avec la violence ressentie par les personnes migrantes et par « l'aidant ».



La stabilité dans le temps et l'espace. Pour les acteurs de l'ESS, la politique migratoire se juge à la capacité des structures à offrir une stabilité dans le temps et dans l'espace aux accueillis à travers une politique de réseaux afin de leur assurer des compétences dans des domaines divers.

L'autonomisation. Les acteurs de l'ESS soulignent l'importance qu'il y a à favoriser la « responsabilisation des individus ». Cette autonomie doit se construire avec le développement d'une vie sociale dans la société d'accueil mais également dans la société d'origine.

La sécurité. C'est le droit à la sécurité pour tous, l'un des droits fondamentaux. Au regard des accidents mortels, de la pénibilité du passage de la frontière franco-italienne, les citoyens, les bénévoles et les acteurs de l'ESS évaluent les politiques publiques au prisme de l'instauration des droits fondamentaux et de l'arrêt des politiques « guerrières ». Pour eux, une politique publique d'accueil doit ainsi dans ses actions être responsable de la sécurité des migrants.

De la cordée solidaire aux maraudes en montagne pour accompagner les primo-arrivants, les citoyens et associations s'organisent pour assurer tant bien que mal un passage sécurisant et s'insinuent de fait dans les compétences qui relèvent des politiques étatiques.

En opposition avec les principes des institutions ?

Ces principes revendiqués par les acteurs de l'ESS entrent bien souvent en confrontation avec ceux des institutions qui sont à la fois normalisés et fortement idéologisés.

Ainsi les principes de réciprocité et d'inconditionnalité s'opposent à celui de redevabilité ou d'« accountability » qui fait partie intégrante des méthodes d'évaluation axées sur la performance et la dette et est utilisé au sein d'ONG et des organisations internationales pour s'assurer de la bonne gestion des ressources. La conditionnalité de l'aide et la redevabilité ont structuré les mécanismes internationaux et nationaux de l'aide au développement et de lutte contre la pauvreté depuis près de 70 ans : de la création des institutions de Bretton Woods à la déclaration de Paris en 2005, ces principes n'ont que peu évolué.

Parce qu'il se rapproche du concept de « sécurité humaine »², le principe de sécurité pour tous, bouscule profondément les paradigmes internationaux en termes de sécurité ainsi que les actions de l'Etat. Ce dernier, ainsi que le veut la doctrine actuelle en France, se focalise en effet sur « la sécurité nationale » qui prime sur celles des individus.

Le temps long de l'accueil, la régularisation, et l'accès au droit dans le temps, figurent parmi les points mentionnés par les acteurs de l'ESS. En revanche les politiques dans leurs évaluations visent principalement le retour par voie forcée ou financée et créent ainsi une scission dans les liens et les rapports économiques, sociaux et politiques des populations. En outre les rapports de la Cour des comptes européenne et de l'OIM ont déjà démontré que cela ne fonctionnait pas.

Plus globalement, les acteurs de l'ESS interrogés défendent les principes du respect des droits fondamentaux (hébergement, nourriture, vêtement, lien social, accès aux droits, sécurité) pour toutes et tous, qui sont aussi soulevés par la Commission consultative des Droits de l'Homme et le Défenseur des Droits.

Seules les forces exogènes des pouvoirs publics, juridiques et économiques (notamment via l'imposition des normes de performances), et la prévalence des valeurs du système économique sur les autres valeurs limitent l'entraide et l'accueil. Ces contraintes désorganisent les structures de l'ESS qui doivent faire face à des démissions de salariés, des départs de bénévoles et des conflits avec les Directions.

1. Rapport du Secrétaire général des Nations unies, *Dans une liberté plus grande. Développement, sécurité et respect des Droits de l'Homme pour tous*. 2005

2. Kant, Emmanuel. *Vers la paix perpétuelle*. Traduction de J.-F. Poirier et F. Proust, 1991, Paris, Flammarion.



Méthodes et sources de données

La méthode utilisée a été essentiellement qualitative. Un travail d'entretiens semi-directifs nous a permis d'interroger des personnes aux profils variés pour approfondir leur démarches d'évaluation dites inclusives ou participatives. En parallèle, nous avons étudié les rapports d'évaluation des politiques publiques migratoires.

L'enjeu de la production

La course à la production de biens et de connaissances est aujourd'hui un enjeu important qui définit les relations entre les États et entre les États et leurs populations. La compréhension de cet enjeu est primordial pour le développement de la démocratie en Afrique et en Europe¹, et pour l'instauration de nouvelles politiques publiques² : la normalisation des évaluations -notamment celle de l'approche "coût-résultat"- ou le développement des approches par la performance, et/ou top/down, empêche la diversification des types de sociétés, entraîne la négation de l'Autre, de ses valeurs, et nuit à l'imagination du corps social³. *In fine*, c'est un outil précis de domination d'un certain type d'acteurs sur les autres.

1. Kant, Emmanuel. *Vers la paix perpétuelle*. Traduction de J.-F. Poirier et F. Proust, 1991, Paris, Flammarion.

2. Paugam, Serge. *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, 2007, p.48

3. Constant, Benjamin. *Écrits politiques*. Gallimard. Folio Essai, 1997, Chap XII. « Effets de ces succès sur les peuples conquis ». p 162

Les limites des résultats

La recherche s'est limitée aux acteurs essentiellement issus du monde associatif accueillants. Il serait intéressant de l'élargir auprès d'autres types d'acteurs de l'ESS (banque, acteur mutualiste, centre de formation, structure d'insertion, SCOP) et, au-delà, aux acteurs de l'économie « générale ».



© Utopia 56



Cristèle Bernard :
« En réduisant les migrants à une question économique, l'État perd sa légitimité. »

Privilégier les critères d'accès aux droits fondamentaux aux critères de rentabilité n'est-ce pas totalement remettre en cause les politiques d'accueil censées s'accorder à l'économie du pays ?

C.B : Le bénéfice économique de l'accueil des migrants a largement été démontré dans les territoires d'accueil comme dans ceux de transit ou de départ. En revanche, parler de « rentabilité » réduit la pensée économique à une forme nuisible au développement de la démocratie et des droits fondamentaux qui intègrent également les droits socio-économiques.

Y-a-t-il des pays en Europe dont les politiques d'accueil se rapprochent au plus près de celles préconisées par les acteurs de l'ESS ?

La prise en compte ou non des acteurs de l'ESS est un bon indicateur de développement démocratique ou de faillite de l'État. L'Allemagne fait figure de proue dans son lien avec la société civile et dans l'accueil des personnes migrantes tout en tentant de faire face aux racismes et à la xénophobie ambiante.

En quoi la prise en compte des seuls indicateurs économiques désorganise les structures d'accueil et met à mal la légitimité de l'État ?

Comme l'État, les associations ont des missions de cohésion sociale, d'accès au droit, de justice sociale et de sécurité. En basant leurs fonctions sur l'économie, l'État et/ou les associations ne constituent plus le continuum intégratif nécessaire aux individus. Cette perte de sens politique entraîne la fin des consentements et la désaffiliation sociale.

La situation des migrants soutenus par les collectifs et associations de Grenoble et Briançon contribue-t-elle à revitaliser la région ?

Elle en revitalise l'économie mais y stimule aussi l'accès aux droits des personnes. Par exemple, à Briançon, la mise en place de la PASS (Permanence d'accès au soin) pour les migrants a un effet sur l'ensemble des personnes précaires, notamment les saisonniers. La question des migrants s'articule à d'autres questions sur l'environnement, les transports, la santé, l'économie, les relations internationales, la solidarité, la réappropriation des politiques de sécurité, et donc à celle de l'acquisition de nouveaux droits pour tous.

Quelles implications pour l'action humanitaire et sociale ?

Les acteurs de l'ESS, même s'ils sont considérés à la marge de l'Économie, sont bien des producteurs de connaissance et de sens. Ils sont donc des acteurs politiques de premier plan. Parce qu'ils sont au plus proche des personnes migrantes, ils ont la capacité de récolter des données probantes pour influencer les politiques publiques¹ et de participer à l'évaluation de la situation des droits socio-économiques et politiques définies par les conventions internationales. Leur influence dépendra de la capacité des institutions à intégrer les paroles citoyennes et donc du développement démocratique des États et des institutions.

1. Horkheimer, Max ; Adorno, Théodor. *La dialectique de la raison, Fragments philosophiques*, Gallimard, 1974, 281 p.

Les enseignements scientifiques au-delà du cadre de l'étude

Pour assurer les conditions du respect des droits fondamentaux, notre étude montre que les indicateurs économiques, comme l'emploi, ou le coût/avantages des étrangers sur le territoire, ne sont pas assez pertinents. En prenant en compte ces seuls indicateurs, les politiques publiques génèrent une désorganisation des structures d'accueil et d'accompagnement aux migrants et une perte de légitimité de l'État. Les politiques publiques doivent donc se saisir aussi des indicateurs et des résultats d'évaluations des acteurs de l'ESS et des personnes migrantes ainsi que l'ensemble des objectifs des institutions internationales dont la France a signé les conventions.

La Fondation Croix-Rouge française est une fondation reconnue d'utilité publique dédiée à la recherche dans les champs de l'action humanitaire et sociale. Elle porte la volonté de la Croix-Rouge française de promouvoir la connaissance scientifique, la réflexion éthique et l'innovation sociale pour faire avancer l'action au service des plus vulnérables.

La série « Pratiques & Humanités » de la Fondation Croix-Rouge française synthétise les travaux de recherche des chercheurs soutenus par la Fondation. Elle a pour objectif de mettre à disposition des acteurs de l'humanitaire une information scientifique de qualité et concise.

Retrouvez toutes les publications de la Fondation et abonnez-vous à la newsletter sur le site www.fondation-croix-rouge.fr

Fondation Croix-Rouge française
21 rue de la Vanne | CS 90070 | 92126 MONTROUGE CEDEX
+33 1 40 71 16 34 | www.fondation-croix-rouge.fr
contact@fondation-croix-rouge.fr



FONDATION
croix-rouge française

