

L'observatoire de l'intégration



France
Terre
d'Asile

des réfugiés statutaires

La Lettre N°24

bimestriel - octobre 2007

L'insertion des mineurs isolés réfugiés en marche forcée

« On leur demande de grandir vite alors qu'ils souhaitent se poser comme des enfants » explique un éducateur.

« Mais on ne le leur permet pas. » Ces enfants, reconnus pour certains réfugiés dès l'âge de quinze ans, appartiennent à cette catégorie de jeunes que l'on appelle les mineurs isolés étrangers (MIE). Seuls, séparés de leur famille et de leur pays, ils viennent de régions ravagées par les guerres et les conflits ethniques ou religieux. La France leur a accordé une protection internationale au titre de l'asile ainsi qu'une protection juridique au titre de l'enfance en danger leur garantissant une prise en charge par les services de la protection de l'enfance. Pour autant, rien n'est gagné. Au traumatisme lié à l'exil et à la séparation familiale s'ajoute l'incertitude de leur avenir. Comme tous les réfugiés, ces mineurs doivent se construire un nouveau projet de vie, mais les objectifs à atteindre sont énormes. « Ils doivent très rapidement faire ce que des jeunes nés en France ne font pas avant vingt-cinq ans : avoir un boulot, un appartement et être autonomes. » Avec des moyens parfois disparates.

Il n'existe pas de statistiques sur le nombre global de mineurs isolés étrangers en France. Seule une estimation de l'Inspection générales des affaires sociales (Igas), relativement ancienne, a évalué, qu'entre les mois de janvier et octobre 2004, 2 330 MIE ont été admis à l'aide sociale à l'enfance¹. On connaît, en revanche, le nombre de mineurs isolés reconnus réfugiés par année. En 2006, ils étaient 195 à obtenir le statut sur 571 premières demandes et 332 en 2005 sur 735 premières demandes². La grande majorité provient du continent africain, essentiellement de la République démocratique du Congo et de l'Angola mais aussi d'Europe et d'Asie (Turquie, Russie, ex-Serbie-et-Monténégro, Albanie, Sri Lanka). Environ un tiers d'entre eux sont de sexe féminin. Mais la caractéristique principale tient surtout à leur âge : en 2005, près de 95 % étaient âgés de plus de seize ans. Un âge charnière qui oblige ces jeunes à s'inscrire dans une insertion en « marche forcée » puisque, en France, la prise en charge par l'aide sociale est conditionnée par l'âge.

¹ Données transmises par 63 conseils généraux sur la population de mineurs étrangers isolés accueillie par l'aide sociale à l'enfance. Igas, « Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs isolés en France », Rapport n° 2005 010, janvier 2005, 60 p.

² Ces chiffres tiennent compte des décisions d'annulation prononcées par la CRR. Ofpra, *Rapport d'activité 2006*, 71 p.

³ Op. cit.

⁴ Il s'agit des dispositifs français langue étrangère intensif (FLEI), français langue étrangère renforcée (FLER), des classes d'initiation (CLIN), classes d'accueil (CLA), ou encore de soutien français langue seconde (SLFS).

La prise en charge à moyen terme

Lorsque la minorité est confirmée, les mineurs isolés étrangers sont pris en charge par les conseils généraux, à travers les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), jusqu'à leur 18^e année. L'hébergement constitue une des étapes de la prise en charge. Or, en l'absence de structures spécifiques d'accueil, ces jeunes sont intégrés dans des dispositifs de droit commun de protection de l'enfance. Selon leur âge et les places disponibles, ils sont hébergés dans un foyer de l'enfance (départemental ou associatif), dans une structure spécialisée, au sein d'une famille d'accueil, voire en hôtel. Ces structures ne sont cependant pas toujours adaptées à la situation des MIE. En effet, il n'est pas évident de faire cohabiter le public « traditionnel » de l'ASE, souvent en rupture familiale et sociale, et les MIE au contraire en forte demande d'intégration. Dans son rapport, l'Igas note ainsi que les mineurs étrangers isolés présentent « des profils psychologiques sensiblement différents des jeunes traditionnellement pris en charge : [...] un degré de maturité supérieur, un volontarisme extrême parfois dans les études ou la recherche de formation, mais aussi une vulnérabilité psychologique à ne pas sous-estimer malgré un apparent endurcissement par les épreuves ou les parcours suivis³. »

En termes de scolarisation, les mineurs isolés étrangers âgés de moins de seize ans doivent, comme tout enfant sur le territoire national, obligatoirement suivre une instruction. Selon les endroits, le Centre académique pour la scolarité des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (Casnav) ou les Centres d'information et d'orientation procèdent à l'évaluation du niveau des MIE et tentent de les affecter au mieux en collège et au lycée. Toutefois, il s'avère difficile de répondre aux besoins en langue de ces jeunes, l'insuffisance et la disparité des classes adaptées⁴ étant fréquemment mises en lumière. De l'avis de Christine Buisson, inspecteur enfance à l'ASE dans le Val-de-Marne, « l'Education nationale est un peu démunie par rapport à l'accueil de ces jeunes. Certes, il existe des classes de français langue étrangère, mais elles restent le parent pauvre de l'Education nationale. » Alors, chacun développe des solutions. Dans le département du Val-de-Marne, l'ASE fait appel à des associations de quartiers pour assurer l'alphabétisation.

Raisonner utile

Mais la difficulté à offrir une activité aux plus de seize ans constitue certainement une des

caractéristiques majeures de la prise en charge des MIE. Compte tenu de la fin d'obligation scolaire, les chances d'intégrer l'Education nationale décroissent singulièrement. Seule solution : les orienter vers des formations qualifiantes courtes de type BEP, Bac pro, alternance. En effet, avec des scolarités fréquemment interrompues, beaucoup de MIE arrivent en France avec un niveau scolaire faible. Rattraper des études longues ou bien un cursus universitaire relève presque de l'impossible. « Nous devons donc raisonner utile », soutient Christine Buisson.

Certains établissements proposant des parcours de formation intégrés – maisons d'accueil et établissements de formation professionnelle – tentent d'apporter une réponse adéquate à ces obstacles. La Fondation d'Auteuil a par exemple créé une mission « mineurs étrangers isolés » et s'appuie sur les 170 établissements dont elle dispose à travers la France pour héberger et former des jeunes de onze à vingt-et-un ans. Des cours de langue sont également introduits dans le cursus. « Chaque jeune bénéficie d'un parcours personnalisé pour développer son savoir-être et son savoir-faire dans le domaine professionnel de son choix, même si le projet évolue au fil du temps, explique Christine Tricot, responsable de la mission mineurs étrangers isolés à la Fondation d'Auteuil. Il est normal qu'à seize ans on ne soit pas sûr de son orientation. Nous essayons donc d'être en phase avec eux. » Les métiers les mieux représentés sont l'horticulture, la restauration, la mécanique ou encore la chaudronnerie. « Ces formations répondent à la fois aux besoins du marché du travail et permettent aux jeunes de s'enraciner. »

Une fois jeunes majeurs

Miser sur des formations qualifiantes s'avère d'autant plus nécessaire qu'il existe peu de mesures d'aide sociale aux jeunes majeurs. La plus courante consiste à solliciter à partir de dix-huit ans une poursuite de la prise en charge auprès de l'ASE. Celle-ci est concrétisée par un contrat, d'une durée d'un an au maximum et renouvelable jusqu'à vingt-et-un ans. Cependant, cette prolongation de prise en charge se heurte régulièrement à la situation administrative des jeunes arrivés à leur majorité. Tel n'est pas le cas pour ceux reconnus réfugiés avant la majorité puisqu'ils bénéficient d'une carte de résident de dix ans. « Le statut de réfugié apporte une sécurité psychologique aux enfants », explique Dominique Bordin, responsable du Centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs

d'asile (Caomida). La question de la régularité du séjour levée, ils peuvent alors se projeter dans une dynamique d'insertion. Mais ce n'est que le début d'une longue course d'obstacles.

« Les mineurs isolés réfugiés sont dans une course à l'insertion sans disposer des mêmes chances que les autres jeunes, poursuit Dominique Bordin. Une étude de l'Insee a montré que près de 60 % des 20-25 ans vivaient encore chez leurs parents. Or, les réseaux familiaux jouent beaucoup sur l'autonomie : avoir des garants pour un logement, obtenir un piston pour le premier boulot... » Par ailleurs, au-delà des vingt-et-un ans, les aides éducatives s'avèrent très limitées. Inéligibles à l'assurance chômage et au RMI, il ne leur reste que le droit commun pour les soutenir. Et, en dehors des bourses et des aides financières ponctuelles accordées par certaines ASE, par les services sociaux de secteur ou par les missions locales, ces jeunes majeurs n'ont d'autre choix que de trouver un travail, sans réelle perspective de projet professionnel cohérent.

Respecter les temps

S'il faut raisonner « utile », l'insertion des mineurs isolés réfugiés s'accompagne nécessairement d'un travail de reconstruction. Or, ces deux démarches se trouvent sans cesse en contradiction. « Le travail d'insertion doit se conformer aux temps sociaux, déterminés essentiellement par l'âge, tandis que le travail de reconstruction est lié au temps psychique de l'individu, lui, éminemment variable », insiste Dominique Bordin.

Au-delà du savoir-faire, ces jeunes doivent donc se reconstruire un capital social et culturel qui leur permette de naviguer dans la société d'accueil. Gérer l'absence des parents, comprendre, accepter, assumer de nouvelles normes et contraintes... Il s'agit là d'un travail d'intériorisation qui va bien au-delà de la simple insertion.



Avec le soutien du
Fonds européen pour les réfugiés

LA PAROLE À...

La protection des mineurs isolés étrangers selon les Nations unies et la Seine-Saint-Denis

Jean ZERMATTEN, expert au sein de Comité des Nations unies des droits de l'enfant

Quel est le rôle du Comité des droits de l'enfant ?

Le Comité surveille l'application de la convention relative aux droits de l'enfant par les Etats parties, sur la base à la fois de rapports fournis par chaque Etat, d'informations non officielles fournies par les ONG et d'informations officielles fournies par des agences comme l'Unicef, l'Unesco, le BIT et le HCR. Chaque Etat comparait ensuite pour répondre à nos questions. Nous produisons enfin des observations générales qui contiennent des recommandations. La France a déjà été contrôlée en 2004 et le sera à nouveau le 26 septembre sur l'application du protocole facultatif concernant l'implication des enfants dans les conflits armés, ainsi que sur le protocole facultatif concernant la vente d'enfants et la prostitution des enfants.

Que dit l'article 22 de la convention des droits de l'enfant sur le statut de réfugié ?

Cet article précise que les Etats parties doivent prendre les mesures appropriées pour que l'enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire nécessaires pour lui permettre de jouir de ce droit et qu'il bénéficie également de la même protection que tout autre enfant définitive-

ment ou temporairement privé de son milieu familial. Cependant, il faut lier cet article à tous les autres articles de la convention des droits de l'enfant ainsi qu'à l'ensemble normatif qui s'est construit autour. En effet, la convention est assez générale et a permis de développer d'autres instruments qui protègent les enfants. Le HCR a, par exemple, élaboré en 1994 des principes directeurs concernant la protection et l'assistance aux enfants réfugiés. Il faut aussi noter les principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille qui impliquent le HCR, le CICR, l'Unicef, *World Vision International*, *Save the Children* et *International Rescue Committee*.

Quelles observations générales le Comité fait-il quant au respect des droits des mineurs isolés étrangers dans les pays de l'UE ?

Tous les pays européens sont concernés par la question des mineurs isolés étrangers. Sont-ils reconnus comme des sujets de droit ? Non, les droits minima sont très peu respectés. C'est un sujet très préoccupant et extrêmement politique. L'Europe est prise entre deux courants : la limitation des flux d'étrangers et le respect des intérêts de l'enfant. Mais ce dernier courant n'est pas dominant.

Elisabeth COLETTA, adjointe au chef de service de l'aide sociale à l'enfance de la Seine-Saint-Denis

Le département de la Seine-Saint-Denis est souvent cité comme département pilote pour la prise en charge des mineurs isolés étrangers. Pourquoi ?

La Seine-Saint-Denis est un des premiers départements à avoir été confronté par l'arrivée des mineurs isolés étrangers à cause de la zone aéroportuaire de Roissy et l'attrait de la capitale. Notre expertise s'est surtout développée depuis 1999. Nous avons créé un dispositif d'observation sur les parcours et les objectifs migratoires de ces mineurs et élaboré un guide pratique à destination des professionnels. Nous avons aussi noué des partenariats forts avec l'ensemble des acteurs qui concourent à la protection de l'enfance comme le TGI de Bobigny, l'Anaem, la CPAM, les associations spécialisées, l'Education nationale, les missions locales.

La protection de l'enfance entraîne une charge financière inégale pour les départements ainsi que des disparités de traitement. Faut-il mettre en place un dispositif national pour la prise en charge des mineurs isolés étrangers ?

Il est vrai que la prise en charge des MIE représente un coût important. Dans le département du 93, cela représentait, en 2006, 12,5 % des admissions à l'ASE, soit 15 millions d'euros. Il faut un dispositif national de prise en charge, mais celui-ci doit

prendre en compte deux dimensions : le temps de l'accueil et de l'évaluation, qui devrait relever des compétences de l'Etat, et le temps de la prise en charge qui relève des départements. C'est toute la question des limites de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales car le phénomène des mineurs isolés étrangers touche à la fois à l'accueil de l'immigration et à la protection de l'enfance.

Le nombre de mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile ou encore de mineurs isolés étrangers arrivant par la zone aéroportuaire de Roissy est en diminution. Les débats sur les mineurs isolés étrangers risquent-ils de désintéresser les politiques ?

Il faut prendre les chiffres avec prudence. Il existe désormais d'autres modes d'arrivée que les zones aéroportuaires et d'autres départements sont concernés par le phénomène. Aujourd'hui, les politiques de contrôle de l'immigration et de développement d'une coopération décentralisée se côtoient. Le 93 a développé plusieurs axes dans ce sens avec la Roumanie : prévenir les départs du pays d'origine vers la France ; préparer le retour des jeunes en leur garantissant une prise en charge chez eux ; leur permettre de retourner dignement chez eux avec une formation professionnelle. Je ne pense pas que ce sujet puisse désintéresser les politiques car on ne peut investir dans les deniers publics pour que ces enfants se retrouvent SDF à dix-huit ans pour que ces enfants se retrouvent SDF à dix-huit ans.

EXPÉRIENCES RÉGIONALES

Dans le Nord, les mineurs isolés étrangers sont accueillis

Un toit et un bilan

Le département du Nord est confronté depuis 1999 à une arrivée importante de mineurs isolés étrangers. La métropole lilloise mais aussi Valenciennes et Calais reçoivent environ 70 % des MIE. Au plus fort de l'année 2002, on comptait près de 200 mineurs non accompagnés. Face à ces arrivées imprévisibles et parfois groupées, les dispositifs d'accueil d'urgence pour les mineurs ont été fortement déstabilisés, de même que les structures d'hébergement pour les mineurs désireux de rester en France. Afin de répondre à cette pression exacerbée, le Conseil général a élaboré en 2005 un dispositif d'accueil et d'orientation spécifique pour ce public.

L'objectif est simple. Ce dispositif doit permettre une évaluation rapide et précise de la situation de chaque jeune afin de leur proposer une orientation stable et adaptée. Il se décline en trois phases : l'accueil et l'hébergement en urgence, l'évaluation de la situation, et enfin l'orientation. « Nous manquions de formalisation pour la prise en charge des mineurs isolés étrangers », explique Jean-Luc Chagnon, vice-président du Conseil général. « Nous avons donc signé un protocole d'accord avec les différentes juridictions pour enfants, les services du département et de l'Etat et des associations. »

Deux lieux dédiés à l'accueil d'urgence ont été créés à cet effet. Le SAMIE, géré par l'Etablissement public départemental de soins d'adaptation et d'éducation et situé à Ronchin, dispose de quinze places. Mosaïque, géré par la Société de protection et de réinsertion du Nord et situé à Tourcoing, en dispose de huit. Pendant leur séjour, d'une durée de quatre à six semaines environ, chaque jeune se rend sur un « plateau technique » pour faire un bilan polyvalent : évaluation éducative, étude de la situation familiale, administrative et juridique, bilan médico-psychologique et vaccinations, évaluation des acquis scolaires et des savoirs techniques¹... A l'issue de ce bilan, un rapport de synthèse, coordonné par la protection judiciaire de la jeunesse, est envoyé au juge des enfants qui confirme ensuite le placement du jeune à l'aide sociale à l'enfance jusqu'à sa majorité.

« Nous ne souhaitons pas insérer tout de suite ces mineurs dans les dispositifs de droit commun », explique Jean-Paul Carpentier, directeur du Foyer de l'enfance de Lille et du SAMIE. « Cette première phase doit à la fois leur permettre de mesurer leur désir de rester en France et aux éducateurs de mieux comprendre leurs

attentes. » De manière générale, il est vrai que toutes les institutions éprouvent de grandes difficultés à reconstituer le parcours, à renouer les liens familiaux ou bien à élucider le contexte familial des MIE. Dans le département du Nord, un nombre important d'entre eux est davantage « de passage ». Seuls quelques uns, originaires du Rwanda, du Burundi, de Sierra Leone, de Somalie, du Tchad et de l'Erythrée souhaitent déposer une demande d'asile. Pour ces enfants désireux de s'établir en France, une orientation efficace détermine donc très fortement l'accès au séjour à leurs dix-huit ans.

Sensibilisation

La décision du juge prononcée, les mineurs sont ensuite orientés vers une maison à caractère social pour enfants (MECS). Il n'y a pas si longtemps, ces structures d'hébergement traditionnel étaient saturées. Aujourd'hui, on observe une meilleure fluidité, notamment à cause de la diminution des flux. Ces MECS, qui jouent un rôle pivot dans la suite de la prise en charge, ont été interpellées. « Nous avons sensibilisé et expérimenté des accueils dans ces structures. Cela a bousculé les pratiques éducatives. Héberger des enfants manifestant l'envie de s'intégrer, c'était complète-

ment nouveau », confirme Jean-Paul Carpentier.

Parallèlement à cela, les porteurs du projet ont souhaité impliquer l'Académie de Lille pour une scolarisation adaptée des MIE. « Aujourd'hui, le département est doté d'un nombre suffisant de CLIN et de CLA en primaire et au collège, poursuit Jean-Paul Carpentier, et au lycée, nous avons développé un système original. Les jeunes reçoivent deux enseignements distincts : le programme général et un programme français langue étrangère de six à douze heures. » Certains élèves se rendent donc dans deux écoles, mais jamais trop loin de chez eux. « Nous faisons en sorte de les placer dans des MECS à proximité de ces classes adaptées. »

Le bilan du dispositif est prévu à l'automne. Déjà, le vice-président du Conseil général se félicite que le département ait réussi à réunir autant d'institutions autour de ce projet. « Il faut défendre l'idée que ces jeunes puissent trouver leur place dans la société d'autant plus que les flux ne sont pas énormes et que ce dispositif n'a pas du tout provoqué d'appel d'air ! »

¹ Plusieurs professionnels sont regroupés sur cette plate-forme pour l'évaluation des MIE : l'Education nationale, la PJJ, le Service droits des jeunes et l'association Accueil insertion rencontre.

DROITS DES RÉFUGIÉS

L'unité familiale : un droit fondamental malmené

La question du regroupement familial est au cœur des réformes récentes du droit des étrangers. Les trois dernières lois relatives à l'immigration renforcent les conditions imposées aux étrangers qui souhaitent faire venir leur famille en France. Les réfugiés statutaires sont relativement épargnés par ces changements législatifs car soumis à un régime dérogatoire¹. Néanmoins, la procédure demeure longue et opaque.

Le droit de mener une vie familiale normale est reconnu par de nombreux instruments de défense des droits de l'homme. La déclaration universelle des droits de l'homme, la convention européenne des droits de l'homme comme la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantissent la protection de la famille et le respect de la vie privée et familiale. Pour les réfugiés, l'acte final de la conférence de plénipotentiaires des Nations unies sur le statut des réfugiés et des apatrides² invite les gouvernements à « prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié et en particulier pour assurer le maintien de l'unité de la famille du réfugié ». Aussi, la majorité des Etats signataires de la

Convention de Genève a du reconnaître le droit au rapprochement familial des réfugiés.

Un régime de faveur

Pour faire venir leur famille en France, les réfugiés bénéficient d'une procédure dite de rapprochement familial, qui s'apparente aux démarches d'introduction des familles de Français. Dans ce cadre, les conditions imposées aux réfugiés³ sont moins nombreuses que pour les autres catégories d'étrangers. Ils peuvent déposer leur demande dès l'obtention de leur statut, et non après dix-huit mois de présence régulière en France. Les conditions relatives aux ressources et au logement sont également levées. Enfin, aucun texte n'explique qu'ils doivent se conformer aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Si la procédure classique de regroupement familial n'est pas applicable aux réfugiés, il n'en demeure pas moins que l'absence de texte réglementant ces démarches les rend peu transparentes.

En outre, ce régime particulier est méconnu. Il arrive que les réfugiés soient mal

orientés. Ces derniers doivent s'adresser à la Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, qui dépend du ministère des Affaires étrangères, chargée de vérifier la composition familiale auprès de l'Ofpra. Sans contestation de la part de l'Office, le ministère transmet la demande au consulat de France dans le pays d'origine qui vérifie alors l'authenticité des documents présentés par le requérant. Et c'est là que les choses se compliquent...

Suspicion de fraude généralisée

« L'authentification des documents d'état civil est très délicate, en particulier dans des pays qui ont connu des périodes de conflit. Il est parfois impossible de se rendre sur les lieux pour faire les vérifications. Et certains Etats ne disposent pas de plan de classement de leurs archives », nous explique un conseiller d'insertion de France terre d'asile. Du côté des consulats, on s'alarme. Dans un rapport d'information sur les services de visa, rendu en juin dernier, le sénateur Adrien Gouteyron indique que dans certains pays africains « de 30 % à 80 % des actes vérifiés sont frauduleux ». Certains consulats parlent même de

« fraude documentaire endémique érigée en système » et vérifient de façon systématique les documents présentés. Qu'en est-il des demandes de bonne foi, des vices de forme émanant des autorités locales et non de manipulations des requérants ?

Réduire les délais

Ce n'est qu'après cette vérification que la famille pourra déposer sa demande de visa, venir en France, solliciter un titre de séjour, passer une visite médicale et signer le contrat d'accueil et d'intégration. Finalement, malgré une simplification, la procédure peut atteindre dix-huit mois. Beaucoup trop pour une famille séparée dans l'urgence, trop pour un réfugié qui n'a pas choisi de migrer, trop pour la France qui a « choisi » de protéger ce réfugié. Trop également, si on se conforme à l'article 5 de la directive européenne du 22 septembre 2003 qui invite les Etats membres à prendre une décision « dès que possible, et en tout état de cause au plus tard neuf mois après la date du dépôt de la demande ». Pour réduire les délais, plusieurs solutions sont envisageables. L'une d'elle consisterait à former les fonctionnaires des pays d'origine pour réorganiser les services d'état civil. Nul besoin d'aller jusqu'aux tests ADN...

¹ Précisé par la circulaire DPM/DMI/2006/26 du 17 janvier 2006 relative au regroupement familial des étrangers.

² Tenue à Genève du 2 au 25 juillet 1951.

³ A condition que la date de mariage soit antérieure à l'obtention du statut ou bien qu'ils soient mariés depuis plus d'un an.

INTÉGRATION EN EUROPE

Malte : peu de perspectives d'intégration pour les réfugiés

A l'instar de l'île italienne de Lampedusa et des îles Canaries, Malte se situe sur une trajectoire migratoire majeure entre l'Afrique et l'Europe. Outre sa position géographique stratégique, ce territoire insulaire densément peuplé de 316 km², a gagné en attractivité depuis son entrée dans l'Union européenne en 2004. En témoigne la multiplication par huit du nombre de demandes d'asile au cours des cinq dernières années, passant de 155 en 2001 à 1 270 en 2006 pour une population de seulement 400 000 habitants¹. Les images que l'on retient en évoquant Malte sont tout d'abord celles, dramatiques, des naufrages d'embarcations et de migrants attendant d'être secourus en mer. Une autre image est celle des camps surpeuplés, résultat d'une pratique fortement critiquée, qui consiste à maintenir en détention tous les étrangers considérés comme « illégaux », y compris les demandeurs d'asile. Tout cela « dans des conditions qui se situent bien en deçà des normes internationalement reconnues », comme le souligne la résolution du Parlement européen du 6 avril 2006 sur la situation des camps de réfugiés à Malte. Prétextant l'incapacité d'un si petit pays à accueillir autant d'étrangers et rappelant sans cesse que ceux-ci ne souhaitent de toute façon pas s'y installer durablement, les autorités maltaises semblent se conforter dans l'idée que Malte ne représente qu'une étape transitoire dans le parcours de ces personnes, ce qui expli-



que le manque d'initiative en termes d'accueil et de perspective d'intégration.

Réinstaller plutôt qu'intégrer

Aussi contradictoire que cela puisse paraître, la politique d'intégration maltaise semble plutôt consister à encourager les réfugiés à partir. Certes, ces derniers considèrent Malte trop petite pour leur offrir des opportunités intéressantes. Ce phénomène est encouragé par l'attitude des autorités maltaises qui rechignent à rendre les conditions de vie accueillantes. La priorité est clairement de promouvoir la réinstallation : jusqu'à présent, quatre Etats membres de l'Union européenne ont accepté d'accueillir de petits groupes de réfugiés (l'Allemagne, l'Irlande, la Lituanie et les Pays-Bas). Malte appelle à davantage d'efforts de la part de ses par-

tenaires européens, en suivant l'exemple des Etats-Unis, qui ont déjà offert d'accueillir plus de deux cents réfugiés, et qui comptent poursuivre dans ce sens, comme l'indique Mgr Calleja de la Commission des émigrants.

Des solutions temporaires

Selon Katrine Camilleri, du *Jesuit Refugee Service* à Malte, « on observe toutefois depuis peu une prise de conscience croissante quant au fait que tous ne pourront pas partir ». Ceci n'incite pourtant pas le gouvernement à chercher des solutions plus stables. Concernant les réfugiés statutaires, l'obtention d'un permis de résidence et l'octroi d'une autorisation de travail ne suffisent pas à contrebalancer un dispositif d'accueil des réfugiés embryonnaire. Ces droits sont importants, mais ils ne concernent qu'un nombre très restreint d'individus. En effet, en 2006, seuls 28 demandeurs d'asile ont été reconnus réfugiés. Par ailleurs, même pour cette catégorie, trouver, sans stabilité professionnelle, un hébergement adéquat relève de l'exploit. Cela conduit bon nombre de réfugiés à vivre dans des centres ouverts, dans lesquels les conditions de vie sont parfois proches de celles prévalant dans les centres fermés. Ces centres offrent des possibilités d'intégration inégales en fonction de leurs infrastructures, de leur proximité des centres urbains et des activités proposées aux résidents.

Plus délicate encore est la situation des bénéficiaires de la protection humanitaire, qui a été reconnue à 522 personnes en 2006. Ces derniers se voient délivrer un permis de séjour de six mois renouvelable, mais ne sont titulaires d'aucun droit. Ils reçoivent uniquement une petite allocation *per diem* lorsqu'ils résident en centre ouvert. Contrairement aux réfugiés statutaires, ils n'obtiennent pas d'autorisation de travail. En pratique, les autorités tolèrent qu'ils exercent une activité professionnelle. Ceci illustre l'instabilité de leur statut, qui découle principalement des pratiques discrétionnaires peu transparentes auxquelles ils sont soumis. Dr. Camilleri rappelle que ceci devrait changer une fois que la directive dite « qualification² » sera transposée dans la législation nationale.

Quelques évolutions encourageantes...

Dans le cadre de l'initiative européenne EQUAL, financée par le Fonds social européen, visant à lutter contre les discriminations dans le domaine de l'emploi, une des principales agences maltaises d'assistance sociale, l'APPOGG, a mis en place depuis 2004 un projet s'adressant aux demandeurs d'asile. Ce projet a pour but de faciliter leur intégration future dans la société et sur le marché du travail, par le biais de cours de langue, d'activités de développement personnel et de formations professionnelles. Malgré les échos positifs autour de ce projet, il semble que l'intégration visée ne concerne pas spécifiquement Malte, et que l'objectif reste toujours celui d'une intégration durable, certes, mais ailleurs...

¹ Rapport Eurostat 2007.

² Directive 2004/83/CE du 29 avril 2004.

Le co-développement en question

A l'heure où la régulation des flux migratoires apparaît comme un enjeu essentiel et où l'écart économique avec les pays pauvres se creuse, la lutte contre la pauvreté est devenue un objectif prioritaire des politiques d'immigration en Europe. Or, si les objectifs de l'aide publique au développement sont réévalués, les Etats cherchent à instaurer de nouveaux instruments visant à faire participer les migrants au développement de leur pays d'origine. Aussi, il nous a paru opportun de consacrer ce dossier à la politique de co-développement de la France, dont le champ devrait s'étendre sous l'impulsion du ministère de l'Immigration.

Le co-développement : un concept qui demande à faire ses preuves

« Le co-développement est un problème politiquement délicat et institutionnellement complexe. » Rien ne saurait mieux résumer le concept que cette formule de Guillaume Cruze, chargé des migrations auprès du directeur des opérations de l'Agence française pour le développement. Institutionnellement complexe, effectivement, dans la mesure où le co-développement est un aspect de l'aide au développement que l'on ne doit pas, pour autant, confondre avec celle-ci ; laquelle découle de la politique de coopération internationale française qui fait écho aux objectifs du Millénaire¹. Mais politiquement délicat aussi, car le co-développement constitue un moyen parmi d'autres de lutter contre l'immigration.

Une constellation d'actions et d'acteurs

Le terme, désormais à la mode, notamment parce qu'il figure dans l'intitulé du récent ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, semble aujourd'hui faire consensus quant à son acception. Le co-développement est, en effet, entendu comme toute action d'aide au développement, à laquelle les migrants vivant en France participent, quelle qu'en soit la nature et quel que soit le secteur dans lequel celle-ci prend place. Cette définition repose sur une profusion d'actions qu'il est, cependant, possible de classer en quatre types. Premièrement, la promotion des investissements productifs destinés à créer de l'activité économique et des emplois. Celle-ci passe par l'accès au crédit

pour les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises (micro-crédit, etc.), par la facilitation des transferts d'épargne avec, notamment, la création récente d'un compte épargne co-développement (défiscalisation sur les sommes transférées en faveur d'investissements productifs) et par l'aide à la réinsertion dans le cadre de l'aide au retour². Deuxièmement, le développement local des infrastructures par la construction d'écoles, de dispensaires, par l'adduction d'eau, etc. Les projets de (co)développement local sont généralement portés par les organisations de solidarité internationale issues des migrations. Troisièmement, la mobilisation des compétences des diasporas par des actions visant à faciliter le retour ponctuel des personnels qualifiés dans les pays d'origine (création de doubles chaires universitaires, missions humanitaires de courte durée). Et, enfin, l'appui aux activités culturelles et sociales mises en place par les jeunes issus de l'immigration dans les pays d'origine de leurs parents.

Difficile, pour le profane, de s'y retrouver dans la mesure où les acteurs institutionnels, financiers et associatifs impliqués sont nombreux : Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement, Agence française pour le développement, Fonds de solidarité prioritaire, Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations, Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations, collectivités territoriales, Fonds européen pour le retour (qui devrait voir le jour en 2008). Jusqu'en 2004, l'ambassa-

teur thématique chargé du co-développement, Monsieur Guy Sérieys - chargé de définir, avec son ministre de tutelle, la politique de co-développement, de coordonner l'action des différents acteurs et de promouvoir le concept sur la scène internationale - relevait du ministère des Affaires étrangères. Il est désormais placé sous la responsabilité du nouveau ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, et ce même si la mise en œuvre concrète des actions de co-développement passe par les ambassades... autrement dit par le ministère des Affaires étrangères. Une double tutelle et un transfert de compétences qui attestent, selon l'ambassadeur, la volonté gouvernementale d'impliquer davantage les migrants dans la coopération internationale : « Le co-développement implique les migrants, d'où son rattachement au ministère de l'Immigration. De plus, ce ministère n'est pas uniquement celui de la répression, mais aussi celui de la construction, du développement (...). Jusqu'à présent, le ministère des Affaires étrangères consacrait 9 à 10 millions d'euros en crédit de paiement au co-développement. En 2008, avec ce transfert de compétences on s'attend à une augmentation de plus du double. » Reste qu'il est sans doute aussi question d'image...

Des débuts prometteurs

Même si le concept existe depuis plus de dix ans, les projets concernent surtout le Mali et le Maroc. L'aide à la réinsertion et le micro crédit ont, par exemple, généré 1 200 emplois au

Mali ; tandis qu'au Maroc des gîtes touristiques ruraux ont été créés. Mais les projets sont nettement moins avancés au Sénégal et aux Comores. A l'avenir, des programmes de co-développement devraient voir le jour dans certains pays de l'Afrique sub-saharienne, mais aussi en Haïti et au Vanuatu. En outre, malgré des dominantes suivant les pays, les actions menées portent essentiellement sur certains axes, comme le souligne Guy Sérieys : « Le Burundi, par exemple, est intéressé par la mobilisation de la diaspora qualifiée. Le Maroc est plutôt porté sur le développement local. » De fait, la création d'entreprises s'avère plutôt modeste : « La réinsertion, par exemple, ne représente que 15 % à 20 % des programmes. Le volet le plus pratiqué, c'est le développement local. »

Loin de rivaliser avec l'aide au développement et en dépit d'une intention louable, le co-développement sera-t-il vraiment efficace à grande échelle³ ? La question mérite d'être posée, bien qu'il soit difficile, pour le moment, de livrer un pronostic, d'autant que les autorités locales n'acceptent pas forcément de jouer le jeu et que la mobilisation efficace des diasporas, tant du point de vue de l'investissement personnel que financier, n'est pas toujours acquise.

¹ Fixés pour 2015, d'après la déclaration du Millénaire adoptée en septembre 2000 lors d'une réunion des Chefs d'Etats et de gouvernements, ces objectifs s'inscrivent dans une perspective d'éradication de la pauvreté.

² Un migrant désirant retourner dans son pays avec un projet professionnel peut demander une aide technique et financière pour le réaliser.

³ L'argent public consacré au co-développement (9 à 10 millions d'euros) est quasiment 1 000 fois moins élevé que l'aide publique au développement, laquelle représente, selon Guy Sérieys, environ 8 milliards d'euros.

L'aide publique au développement de la France

En 2006, l'aide publique au développement (APD) dans les vingt-deux pays membres de l'OCDE a reculé de 5,1 % par rapport à 2005. Soit 103,9 milliards de dollars. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE assure qu'il s'agit là de la première diminution de l'aide publique au développement depuis 1997. Elle s'est établie à un niveau historiquement bas de 0,22 % du revenu national brut des pays membres. Avec près de 8 milliards d'euros, la France apparaît au rang de quatrième pourvoyeur mondial¹.

100 milliards de dollars : le chiffre peut impressionner. Mais comparons aux 2 600 milliards de la dette des pays dits en développement. Aux 360 milliards que ces mêmes pays remboursent chaque année pour payer les intérêts de cette dette. Ou encore aux profits réalisés par les multinationales occidentales dans les pays du Sud - une centaine de milliards chaque année. Guillaume Fine, Secrétaire général de l'association Survie, constate : « L'étude des flux économiques mondiaux montre que les inégalités entre les pays du Sud et les puissances industrielles s'accroissent. Et ce ne sont pas 10 milliards d'aides occidentales qui changeront la donne. Surtout quand on sait à quoi servent ces aides ».

La France, dont l'aide publique au développement est tombée à 0,32 % du produit national brut en 2001, s'est engagée à porter sa contribution à 0,7 % en 2012. En 2006, son aide s'est établie

à 0,46 %. Mais ce pourcentage mérite une sérieuse évaluation. Figure en effet dans son calcul l'annulation de certaines dettes. Un tour de passe-passe comptable qui supprime des créances douteuses que les pays débiteurs n'auraient jamais pu honorer et qui interviennent pour plus de 30 % dans le montant total.

A ce singulier calcul s'ajoute l'élargissement constant du périmètre de l'aide publique au développement que les ONG de solidarité internationale, réunies dans le réseau coordination SUD, n'ont cessé de dénoncer. Les autorités françaises y incluent en effet, dans un inventaire à la Prévert, des crédits de sécurité, des opérations de maintien de la paix, des dépenses consacrées à l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés en France et jusqu'au financement de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides. Tout aussi surprenant, le gouvernement comptabilise une partie des programmes destinés à la promotion de la francophonie dans le monde. Tout y passe : les centres culturels français, les Alliances françaises, les projets culturels franco-phones... Plusieurs centaines de millions d'euros sont ainsi affectés chaque année au poste budgétaire : « affirmation de la dimension culturelle du développement ». Et ce n'est pas fini : le gouvernement y inscrit encore les dépenses consacrées au développement des DOM-TOM comme Mayotte ou Wallis et Futuna.

Au final, il ne reste presque rien pour les services sociaux de base comme l'eau, l'éducation ou la santé... La part de l'aide publique au développement de la France allouée à ces secteurs atteint péniblement 5,44 %, soit deux fois moins que la moyenne des pays de l'OCDE. Et moins de 1 % de l'APD française est destinée aux ONG.

En conclusion, selon les évaluations de la Coordination SUD, 40 % de l'aide française au développement est « artificielle ». Pour 2006, les allègements de dettes représentent 34 % de l'APD française, soit 2,8 milliards d'euros, dont 1,6 milliard d'euros d'annulation de créances de crédit à l'exportation vers l'Irak. Les dépenses de soutien aux étudiants étrangers s'élèvent à 896 millions d'euros, en hausse de 16 % par rapport à 2005. Les dépenses liées à la comptabilisation de la gestion des demandeurs d'asile en France atteignent 458 millions d'euros, soit un accroissement de 8 % par rapport à 2005.

Extrait de *Cachan, la vérité : le défi migratoire*, de Pascal Egré et Pierre Henry, éditions de l'Aube.

¹ L'aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions, rapport de Coordination Sud, mars 2006 (version actualisée).

Vivre ici et faire vivre là-bas

Les transferts d'argent chez les réfugiés congolais

7,95 milliards d'euros, telle est la somme que les migrants vivant en France envoient dans leur pays d'origine soit, selon Charles Milhaud, l'équivalent, en proportion, d'un demi plan Marshall, sachant que l'investissement américain en Europe a représenté 1% du PIB des Etats-unis pendant quatre ans¹. De quoi susciter l'intérêt des pouvoirs publics français, à l'instar des institutions internationales, qui ont pris conscience du potentiel inouï que les transferts des migrants pouvaient représenter à l'échelle du monde. Ainsi, ces derniers s'élevaient, selon la Banque mondiale, à 220 milliards de dollars en 2006, soit deux fois plus que l'aide au développement versée par les pays riches². Un intérêt qui se traduit, notamment, par des initiatives pour encourager les migrants à participer au développement économique de leur pays d'origine. Pour autant, les transferts sont-ils sur le point de constituer le vecteur principal du développement économi-

que, de sorte que les pays les plus pauvres et les plus en retard s'engagent à leur tour sur le chemin de la prospérité, telles la Chine ou l'Inde ? Rien n'est moins sûr, car, en dépit d'un effet positif concernant la lutte contre la pauvreté, il n'y a pas à s'enthousiasmer outre mesure ! D'une part, le gros des transferts ne converge pas vers les pays les plus pauvres, ni vers les populations les plus démunies. D'autre part, plusieurs études mettent en évidence que les transferts concernent surtout la consommation courante des familles, c'est-à-dire qu'ils sont destinés à améliorer leur quotidien, et non prioritairement l'investissement productif ou immobilier³. Ce qui limite, leur impact sur le développement économique local... Enfin, ils génèrent parfois des effets « pervers » : exode des travailleurs qualifiés et « culture de la dépendance ». Mais *quid* des réfugiés statutaires qui constituent une catégorie de migrants à part ? Dans une étude à paraître,

l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires s'est penché, à partir d'une trentaine d'entretiens, sur le cas des réfugiés originaires de la République démocratique du Congo⁴.

« *La question des transferts est incontournable, même pour les réfugiés qui sont censés ne plus avoir de lien avec leur pays d'origine. En Afrique on ne peut pas couper tous les liens avec la famille, c'est impossible. Mais on ne peut pas faire venir toute la famille, elle est trop étendue.* » Les propos de ce réfugié résumant assez bien la situation. Il semble difficile, pour les réfugiés quittant leur pays, de rompre avec leur famille et de laisser de côté les obligations de la solidarité communautaire, même s'ils n'ont pas choisi de partir et n'inscrivent pas leur émigration dans un projet familial.

Les transferts d'argent ne sont, cependant, pas indifférenciés. D'une part, la plupart des réfugiés interrogés semble privilégier certaines catégories de bénéficiaires : la famille restreinte (conjointe, enfants, parents biologiques) plutôt que la famille élargie. D'autre part, leurs pratiques varient tant du point de vue de leur régularité, de leur fréquence, que des sommes envoyées. Ainsi, certains envoient au gré des circonstances, en cas de force majeure, et suivant les revenus dont ils disposent sur le moment. Ou bien d'autres envoient fréquemment, mais jamais tout à fait les mêmes sommes. Enfin, d'autres encore envoient de façon très régulière... Cette diversité des pratiques laisse deviner des déterminants plus complexes que la situation en emploi. Malgré tout, les dons réguliers et fréquents, par des personnes en emploi, aux membres de la famille restreinte (auxquels s'ajoutent quelques envois

ponctuels pour les autres), afin d'assurer quotidiennement leur subsistance, semblent être la norme.

De fait, les réfugiés interviewés n'investissent pas pour accroître leur patrimoine ou pour favoriser le développement économique de leur pays d'origine. Mais il ne faudrait pas y voir une généralité. Car les personnes retenues pour cette étude vivent en France depuis peu de temps. Leur situation, encore fragile, ne leur laisse pas d'autre possibilité que de se consacrer au règlement de problèmes concrets, dont elles essaient de s'accommoder le mieux possible. Les unes en planifiant leurs dépenses ou en limitant la pression des obligations familiales ; les autres en se sacrifiant ou, au contraire, en contournant la solidarité communautaire. Car, comme s'en plaint Monsieur D, exilé depuis 2002 : « *On est devenu des machines pour les autres. Y a plein de gens qui vivent pas bien ici parce qu'il faut soutenir là-bas.* » Rien ne prouve cependant qu'il en sera ainsi dans la durée, c'est-à-dire une fois que les réfugiés auront réussi à faire venir une partie de leur famille proche et/ou à améliorer leur situation matérielle. Reste que, pour le moment, les transferts d'argent répondent à cette double contrainte : vivre ici et faire vivre là-bas.

Les collectivités territoriales s'impliquent dans le co-développement

Le cas de l'Île-de-France

La décentralisation volerait-elle au secours du co-développement ? Elle y participe, en tout cas, en donnant aux collectivités territoriales la possibilité de s'y impliquer à travers l'aide au développement. Coopération décentralisée. Voilà le concept. L'Etat invite les collectivités territoriales à participer à sa politique de coopération internationale et, donc, d'aide au développement. La loi n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, le permettait déjà. Mais, avec la récente loi sur l'action extérieure des collectivités territoriales, dite loi « Thiollière », la coopération décentralisée bénéficie désormais d'un cadre solide et sécurisé pour financer et mener des actions humanitaires (construction d'écoles, de dispensaires, adduction d'eau, etc.) ou de formation. Le Conseil régional d'Île-de-France, par exemple, subventionne, avec un budget de 150 000 euros en 2007, des projets qui concernent sa zone de coopération internationale, une zone constituée par treize collectivités à travers le monde avec lesquelles il entretient des relations privilégiées. Mais il subventionne également, de manière ponctuelle, des actions hors zone grâce à son Fonds de soutien aux projets de coopération et de solidarité internationale.

C'est dans ce contexte qu'est menée, par exemple, une action de co-développement avec la diaspora malienne installée en Île-de-France. Pour l'instant, il est question de former les migrants au montage

de projet et de les initier aux subtilités de la décentralisation administrative au Mali. Car, même si, selon Armand Huré, chargé de la coopération décentralisée pour le Conseil régional d'Île-de-France, « le co-développement, pour le Conseil régional, cela signifie associer les diasporas d'Île-de-France au développement local des régions de leur pays », il reste encore beaucoup à faire. Comme il le souligne, les associations de migrants, malgré leur bonne volonté et l'argent dont elles disposent avec l'épargne accumulée en France, présentent souvent des dossiers inéligibles car mal « ficelés », faute d'expérience en la matière. En outre, les récentes réformes administratives au Mali font du maire un partenaire incontournable pour le développement local. D'où la nécessité de savoir comment s'adresser à lui et quel financeur solliciter. « *Il existe au Mali une agence d'investissement qui gère un Fonds spécial. Pour en bénéficier une commune doit apporter 20 % du financement d'un projet de développement. Mieux formée à la décentralisation et au montage de projet, la diaspora malienne pourrait aider les communes à élaborer un projet crédible et à financer les 20 % requis.* »

Mais le co-développement est affaire de mobilisation. Or, sur ce plan, toutes les diasporas ne sont pas logées à la même enseigne, dans la mesure où les plus mobilisées et les plus écoutées sont aussi souvent les plus importantes...

De l'insertion au co-développement

« *Nous pensons que si un immigré a une bonne position dans le pays d'accueil, il peut faire de bonnes choses dans le pays d'origine.* » Abraham Romba, président de l'Association d'aide au développement et à l'insertion sociale (ADIS), résume ainsi la philosophie de l'action qu'il mène, depuis six mois, avec d'autres personnes soucieuses d'aider les migrants à jouer un rôle actif dans le développement de leur pays d'origine. Car c'est bien de co-développement qu'il s'agit. Pour le moment, l'association fonctionne uniquement sur le bénévolat, mais elle devrait être prochainement subventionnée. Ce Tchadien d'origine, arrivé en France en 1989, économiste de formation, a, tout d'abord, enseigné, pour ensuite devenir fonctionnaire territorial. Un emploi qui l'a mis en contact avec « le terrain », comme il dit, et lui a permis de travailler sur la question du co-développement depuis plusieurs années et de tisser un réseau.

Actuellement, l'ADIS est engagée sur une action de développement local dans la région de Kayes au Mali avec deux autres associations : La fondation du littoral et le Centre interdisciplinaire pour le développement et les droits humains. Il s'agit, en fait, d'identifier les projets de développement local qui sont viables et qui répondent le mieux aux besoins de la population. L'ADIS associe des migrants à cette évaluation, dont la connaissance empirique de la réalité locale est précieuse. Mais, en plus d'une expertise, elle aide ceux qui vivent en France à devenir plus autonomes, avec, toujours, comme objectif de favoriser le co-développement : informations collectives, suivi individuel d'une dizaine de personnes et mise en relation des migrants avec des associations locales dans les pays d'origine. « *Il nous arrive de proposer à un ingénieur agronome immigré, par exemple, une mission en Afrique. C'est cela aussi l'insertion professionnelle par le co-développement.* »

¹ MILHAUD C, *L'intégration économique des migrants et la valorisation de leur épargne*, rapport du président du directeur de la Caisse nationale des caisses d'épargne, 2006, p. 44.

² Direction des politiques du développement, « les remises », *Les notes du jeudi*, 16 mars 2006, p. 2.

³ C'est le cas, par exemple, en France, avec les immigrés maliens et sénégalais : BLION R. et VERRIERE V, « Epargne des migrants et outils financiers adaptés. Pratiques des immigrés maliens et sénégalais résidant en France », *Migrations études* n°82, septembre-octobre 1998, p. 2-16.

⁴ *Vivre ici et faire vivre là-bas. Dépenses et transferts d'argent chez les réfugiés congolais* (à paraître).

Trois nouvelles lettres pour lutter contre la pauvreté

RMI, API, AAH, ASS, PPE, RMA, difficile de s'y retrouver dans ce paysage de sigles. Alors mieux vaut n'en retenir qu'un : RSA. Trois lettres pour simplifier le système des minima sociaux, lutter contre la pauvreté des travailleurs en complétant les revenus d'activité et inciter les bénéficiaires de minima sociaux à reprendre un emploi.

Le revenu de solidarité active (RSA), proposé dès 2005 par la Commission « familles, vulnérabilité et pauvreté », a fait son entrée dans le système socio-fiscal français le 21 août dernier¹. Expérimentée pour les allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) dans une vingtaine de départements, cette mesure devrait être généralisée d'ici trois ans. Une affaire à suivre de près, d'autant qu'elle va concerner les réfugiés statutaires qui peuvent bénéficier du RMI dès la reconnaissance de leur statut.

Inciter à la reprise d'activité

Martin Hirsch, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, est à l'origine de cette mesure. L'allocation proposée vient combler le différentiel entre un revenu garanti et l'ensemble des ressources de l'individu. Ainsi, les bénéficiaires perçoivent à la fois leur salaire, un revenu complémentaire, dit de solidarité active et, éventuellement, des prestations familiales. L'article 18 de la loi Tèpa indique qu'il s'agit « d'assurer une augmentation des ressources d'une personne bé-

néficaire d'un minimum social qui prend ou reprend un travail, exerce ou accroît son activité. »

Ce dispositif s'attaque aussi au problème dit des « trappes » à chômage. Actuellement, un allocataire du RMI qui reprendrait une activité à temps partiel rémunérée au Smic, risquerait de voir son revenu diminué et serait donc incité à rester sans emploi, pris dans un « piège à chômage » (en anglais, « unemployment trap »). « Face à ce constat, des mesures ont déjà été prises telles que la prime pour l'emploi (PPE) ou l'intéressement à la reprise d'activité pour les allocataires du RMI. Plus lisible pour les bénéficiaires, le RSA a aussi pour ambition de remédier à cette situation en assurant le travailleur d'un surcroît de revenu s'il reprend un emploi », explique Marie-Cécile Cazenave, économiste à l'Université Paris I. En outre, les personnes pourront conserver le bénéfice des droits connexes associés au versement des minima sociaux tels que l'exonération de la taxe d'habitation ou l'accès gratuit à la CMU. Ces droits seront désormais alloués en fonction du revenu, contribuant à « dé-stigmatiser » le statut de Rmiste.

Expérimentation et implication des bénéficiaires

Le mode d'adoption de ce nouveau dispositif est relativement innovant : le gouvernement a décidé d'expérimenter le

RSA, de l'évaluer puis d'envisager sa généralisation. Répandues dans les pays anglo-saxons, les expérimentations demeurent assez rares en France. En effet, elles constituent une entorse au principe d'égalité. Ainsi, mettre en œuvre le RSA dans certains départements porte mécaniquement préjudice aux allocataires installés dans d'autres, ne participant pas à l'expérimentation. Néanmoins, il s'agit d'un moyen sûr d'évaluer l'efficacité et les éventuels effets pervers de cette politique avant de la généraliser sur tout le territoire national.

Outre l'évaluation de sa faisabilité et de son efficacité, il est aussi prévu de consulter les bénéficiaires. Les départements sont invités à organiser des groupes de réflexion avec les allocataires pour recueillir leur opinion sur le dispositif. Reste à savoir si leurs remarques, critiques et autres revendications seront effectivement prises en compte au moment de la généralisation.

L'avantage principal du RSA, visible à ce stade de l'expérimentation, est qu'il rend le système d'aides plus concret pour les bénéficiaires. « On assiste à une refonte de plusieurs dispositifs compliqués et cette simplification constitue une avancée. » Telle est l'analyse de Mme Cazenave qui regrette, dans le même temps, que « ce projet, dans sa forme actuelle, reste assez peu ambitieux dans la lutte contre la pauvreté. »

¹ Articles 18 à 23 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi Tèpa.

LIBRE OPINION

Quiz

Ce pourrait être un excellent questionnaire pour un quiz à la Julien Lepers ! Mais autant vous prévenir, les réponses ne sont pas simples, les fausses pistes nombreuses... Alors, nous jouons ?

Qui a dit : « Pour les entreprises, pour les travaux les moins qualifiés, pour l'assistance aux personnes âgées et handicapées, la présence d'immigrés, non seulement avides de travailler mais également hautement appréciés pour la qualité de leurs rapports humains, est une véritable bénédiction. »

Vous ne trouvez pas ? Voici un indice : il s'agit d'un ministre qui a prononcé ces mots lors d'un débat consacré au projet de budget 2008 devant la chambre haute. Non, vous n'y êtes pas ! Le prénom de ce ministre n'est ni Martin, ni Bernard, pas plus que Fadela ou Christine. Vous êtes perdus ? Mettons fin à vos tourments. Le ministre s'appelle Tommaso Padoa-Schioppa. Il est en charge de l'autre côté des Alpes des finances italiennes. Cela vous procure une étrange sensation mi-courroucée, mi-nostalgique ? Il va falloir vous habituer.

Mais poursuivons. Qui a dit : « Je ne regrette en aucune façon la décision de régulariser 690 000 sans-papiers. Elle était nécessaire, commode et positive. Personne ne peut travailler dans l'illégalité. Cette politique a été un succès. Elle est aujourd'hui un modèle pour de nombreux pays. » Cette fois c'est plus facile ! Il s'agit de José Luis Zapatero, le Premier ministre espagnol.

Encore une ? Qui est l'auteur de cette phrase prononcée en plein débat sur l'amendement ADN ? « La démarche française risque de tirer l'Europe vers le bas, en conduisant d'autres pays à adopter une démarche identique. » La réponse est Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

La France a bien évidemment le droit de définir en toute autonomie sa politique d'immigration et d'asile et de ne tenir aucun compte de ce qui se pratique dans les autres pays européens. Pas seulement au Sud mais aussi bien en Allemagne, en Grèce, aux Pays Bas... Le gouvernement et la majorité parlementaire sont légitimes à décider seuls du contenu des lois qu'ils proposent à la France. Certes ! Mais ce qui est remarquable dans le débat migratoire tel qu'organisé par le gouvernement à l'occasion de cette quatrième loi sur l'asile et l'immigration est l'absence totale de concertation préalable avec les associations concernées. Et c'est fort dommage ! Car nul doute que nombre d'approximations et de polémiques auraient pu être évitées. Dans l'intérêt même de la France, de son rayonnement dans le monde et de la qualité de l'accueil des étrangers dans notre pays.

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

BRÈVE

Les conférences de France terre d'asile

France terre d'asile organise deux conférences sur les thèmes des mineurs isolés étrangers et de l'intégration des réfugiés.

La première conférence, qui aura lieu le 17 octobre 2007 à la Maison de l'Europe de Paris, sera l'occasion de s'interroger sur les améliorations apportées par la loi de protection de l'enfance sur la situation des mineurs isolés étrangers. La confrontation entre les règles de l'immigration et celles régissant la protection de l'enfance en danger ainsi que la répartition des rôles entre les différents acteurs seront abordées au cours de cette journée.

La seconde conférence aura lieu le 7 novembre 2007 à l'ASIEM à Paris. Elle permettra de présenter des solutions aux risques d'exclusions des réfugiés et des étrangers en France en abordant la question de la lutte contre les discriminations, de la mobilité géographique et de l'accès au logement.

Renseignements et inscription : 01.53.04.02.40
infos@france-terre-asile.org

PORTRAIT

Tonneau des Danaïdes

« Mon problème c'est que j'ai deux loyers, un ici et un autre au pays pour mes enfants ! » C'est ainsi que Blaise résume sa situation, qui est aussi celle de nombreux exilés. En plus de lutter pour trouver un emploi et un logement en France, il doit assurer la subsistance de sa famille restée dans son pays d'origine... Blaise a pourtant réalisé un parcours d'intégration sans faute : arrivé en 2001, marié, père de quatre enfants, dont l'un vit en France avec lui, il a commencé à travailler dès la fin de sa demande d'asile. Actuellement, il occupe, à temps plein, un emploi de mécanicien, en contrat à durée indéterminée. Une insertion professionnelle réussie, à l'instar de celle de son épouse, aide soignante, et qui leur a permis de quitter, en 2004, le foyer dans lequel ils étaient hébergés pour un logement social de quatre pièces en banlieue parisienne.

Leur vie n'est, cependant, pas facile, étant donné les contraintes de la solidarité familiale. Ainsi, Blaise envoie-t-il régulièrement de l'argent à l'une de ses sœurs qui s'occupe de ses autres enfants restés en République démocratique du Congo. Il héberge aussi un neveu : « Je le considère comme un fils, aussi je ne lui demande pas de participer à mes charges. Il travaille depuis trois mois comme électricien, il va bientôt avoir son appartement, je le dépanne juste. J'ai dit à ses parents qui vivent en Alsace de le faire venir chez moi, il ne faisait rien. Je ne voulais pas qu'il traîne avec les autres jeunes. » De fait, la situation financière de Blaise ressemble au tonneau des Danaïdes, celui qu'il est impossible de remplir. « Après tout ça, il ne me reste rien, seulement des découverts ! On paie jusqu'au prochain découvert, puis on recommence. Tout ça parce que mes enfants sont au pays et que je dois payer... » Une intégration qui pourrait donc être gâchée par la lenteur de la procédure de rapprochement familial, dans laquelle Blaise s'est engagé, et par la suspicion administrative actuelle. Ce serait, sans aucun doute, dommage.

La Lettre de l'Observatoire

EST UNE PUBLICATION DU DEPARTEMENT INTEGRATION DE FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs
Rédacteurs en chef : Pierre Henry, Fatiha Mlati
Rédacteur en chef adjoint : Matthieu Tardis
Comité de rédaction :
Christophe Andréo, Sophie Bilong, Samantha Dallman et Marjolaine Moreau.
www.france-terre-asile.org
Maquette : Collectif La Maison des Journalistes
Impression : Marnat
5 ter, rue Arsonval 75015 Paris
Tarif : 1,5 €
Commission paritaire n° 65091
ISSN : 1769-521 X

Bulletin d'abonnement

Je souscris un abonnement annuel au tarif de 50 € pour recevoir toutes les publications de France terre d'asile (Le Courrier, Pro Asile, Les Cahiers du social et La Lettre de l'Observatoire).

Nom
Prénom
Adresse
Code postal
Ville
Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris