

Dans ce numéro :

Entretien avec Jacqueline Costa-Lascoux

Présidente de l'Observatoire des Statistiques
de l'Immigration et de l'Intégration

Rubrique *international* spéciale Caucase



Dossier central :

**« Réfugiés statutaires en France :
état des lieux »**

France Terre d'Asile

Association régie par la loi du 1er juillet 1901
Et reconnue de bienfaisance par arrêté préfectoral
du 19 février 1993

FONDATEURS :

Abbé GLASBERG
Docteur Gérold de WANGEN
Pasteur Jacques BEAUMONT

Président : Jacques RIBS

Secrétaire générale : Paulette DECRAENE

Trésorier : Patrick RIVIERE

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Alain AUZAS, Jean-Pierre BAYOUMEU, Stéphane BONIFASSI,
Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE,
François-Xavier DESJARDINS, Hervé DUPONT-MONOD,
Patrice FINEL, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI,
Michel GUILBAUD, André GUYS, René KNOCKAERT, Claude
LEBLANC, Jean-Pierre LEBONHOMME, Luc MAINGUY, Alain
MICHEAU, Jeanne-Marie PARLY, Michèle PAUCO-BALDELLI,
Jean-Paul PENEAU, Nicole QUESTIAUX, Jacques RIBS,
Patrick RIVIERE, Jean-Claude ROUTIER, Jacques ROYER,
Luiz de SENA, Frédéric TIBERGHIE, Philippe WAQUET,
Catherine WIHTOL DE WENDEN, Iraj ZIAI.

COMITÉ D'HONNEUR :

José BIDEGAIN †, Aimé CÉSAIRE, Jacques CHATAGNER,
Simone CINO DEL DUCA, Francis CRÉMIEUX, André ESSEL,
Roger ETCHEGARAY, Gérard FROMANGER, Maurice GRIMAUD,
Stéphane HESSEL, Georges HOURDIN, Ivor JACKSON, François
JACOB, Gilbert JAEGER, Jean LACOUTURE, René
LENOIR, Claude LUSSAN, Gabriel MATAGRIN, Alexandre
MINKOWSKI, Théodore MONOD †, Gérard MOREAU, Louis
NEEL, Joe NORDMANN, Olivier PHILIP, Edgard PISANI, REZA,
Paul RICCEUR, André ROUSSEL, Bernard STASI, Jacques
STEWART, Évelyne SULLEROT, Germaine TILLION, Cécile
VALETTE-ELUARD, Sylviane de WANGEN.

Directeur général :
Pierre HENRY

Directeur de publication : Jacques RIBS
Rédacteur en chef : Pierre HENRY
Secrétariat de rédaction : Carmen DUARTE
Maquette : Roland RIOU/NBC
Impression : Imprimerie Expressions2
Photo de couverture : Juliette DENICOLA

Commission paritaire n° 65091
Supplément au Courrier.

France Terre d'Asile

25, rue Ganneron
75018 Paris

tél. 01.53.04.39.99

fax. 01.53.04.02.40

e-mail. infos@france-terre-asile.org

<http://www.france-terre-asile.org>

3

Editorial par Jacques Ribs

4

Actualités

7

La parole à... Jacqueline Costa Lascoux

10

Droit et jurisprudences

Nabil Benbekhti – Asile : la jurisprudence
française depuis l'adoption de la Loi
du 10 décembre 2003

Julien Bainvel et Carmen Duarte – Haro sur
le droit au séjour des demandeurs d'asile

16

Santé, Social, Intégration

Jameyla Saad – Perspectives pour les migrants
vieillissants

Angéline Etienne – Les réfugiés tamouls du
Sri Lanka. Esquisse de leur insertion
professionnelle et résidentielle

Jean-Paul Péneau – De nouveaux droits pour
l'accueil des réfugiés

24

International

Frédérique Longuet-Marx – Le Caucase du
Nord : une zone de conflits potentiels

Dzovinar Kévonian – La Transcaucasie post-
soviétique dans la tourmente : réfugiés et
personnes déplacées dans les années 90

Aude Merlin – Tchétchénie : la terreur au
quotidien

Caroline Bernard – Les Tchétchènes en exil
en Europe : compte-rendu d'une première
rencontre

37

**Dossier central – Réfugiés statutaires en France :
état des lieux**

53

Ethique et humanisme

Jean-Louis Sanchez – La fraternité : une
valeur d'avenir

56

Perspectives historiques

Marie-Claire Caloz-Tschopp – Vivre et
combattre l'exil chez Hannah Arendt

Le système d'asile à l'épreuve des camps de transit

Jacques Ribs*

Depuis février 2003, l'idée de délocaliser les procédures d'asile hors du territoire européen a séduit plus d'un Etat membre de l'Union européenne, à commencer par le Royaume Uni, précurseur du projet, relayé dernièrement par l'Italie et l'Allemagne.

Une fois de plus, il s'en est fallu de peu que l'Europe ne s'engage vers ce qu'on l'on pourrait appeler l'enterrement du droit d'asile. Réunis il y a quelques jours à Florence, les ministres de l'intérieur du groupe des Cinq¹ ne sont pas parvenus à un accord sur le projet italo-allemand de création de camps de transit en Afrique du nord, la France et l'Espagne s'y étant fermement opposées. Ce type de proposition ne sera donc probablement pas inscrit à l'ordre du jour du projet de plan pluriannuel pour la liberté, la sécurité et la justice qui sera discuté lors du conseil européen du 5 novembre prochain.

Néanmoins, il y a quelques semaines, la Commission européenne et les Pays Bas auraient accepté de financer la mise en place de projets pilotes en Afrique du nord (Libye, Tunisie, Algérie, Maroc et Mauritanie).

Cette perspective ne peut recevoir que notre totale désapprobation. Une fois de plus, l'amalgame entre devoir de protection et lutte contre l'immigration irrégulière est total. Car derrière la prétendue volonté de sauver des vies et de lutter contre les filières mafieuses, les Etats cherchent surtout à s'affranchir de leurs engagements internationaux afin de se «débarrasser» des quelque 290.000 personnes qui chaque année frappent à leurs portes en quête de protection au titre de l'asile.

Or, plutôt que de rechercher des alternatives au système de protection issu de la Convention de Genève, système qui est loin d'être caduc et qui constitue une réponse indéniable au sort de centaines de milliers de personnes dans le monde, les Etats devraient plutôt s'interroger sur les raisons pour lesquelles la question du droit d'asile a pris une dimension aussi dramatique. En effet, depuis la fermeture de l'Europe à l'immigration de travail, les Etats européens n'ont cessé de verrouiller les voies d'accès à l'espace commun afin de dissuader les éventuels candidats à la fraude. Loin d'épargner les demandeurs d'asile, légitimés eux à franchir les frontières européennes, ces mesures les ont touchés

de plein fouet. Les demandeurs d'asile sont ainsi contraints de franchir une multitude d'obstacles, parfois au prix de leur vie, avant de trouver refuge dans nos pays.

Par ailleurs, les Etats européens persistent à affirmer que le droit d'asile fait trop souvent l'objet de détournements de la part de migrants économiques. C'est pourquoi la volonté de faire transiter les demandeurs d'asile par des centres de «tri» est présentée comme le seul moyen de sauver notre système de protection.

Or, comment peuvent-ils prétendre chercher à mieux protéger les réfugiés alors qu'ils projettent d'installer ces camps de transit dans des pays qui ne sont même pas signataires de la Convention de Genève (cas de la Libye) et dont on peut, à tout moins, s'interroger sur leur attitude au regard des droits de l'homme.

Faut-il rappeler à nouveau que l'immigration et l'asile présentent des causes et des solutions radicalement différentes, les politiques mises en œuvre devant être clairement distinguées ?

Aussi, si l'Europe souhaite s'attaquer au problème de l'immigration, tout comme le soulignait Dominique de Villepin lors du sommet du G5, c'est dans les pays d'origine et non pas dans les pays de transit qu'elle se doit d'agir de façon prioritaire. Par exemple, l'augmentation de l'aide au développement permettrait certainement de stabiliser une partie de l'immigration.

En outre, dans un souci de partage des responsabilités, l'Europe, qui n'accueille qu'une partie infime des réfugiés dans le monde, doit également s'efforcer de contribuer au développement des systèmes d'asile dans les pays qui accueillent un nombre important de réfugiés.

Enfin, l'Europe doit réfléchir sérieusement et de façon sereine à la question de l'accès des réfugiés au territoire commun, trop souvent contraints d'avoir recours à l'illégalité pour accéder à l'asile.

* Président de France Terre d'Asile

¹Regroupant les cinq pays les plus peuplés de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume Uni).

Juin 2004

156.000 nouveaux étrangers en France en 2002

La Direction de la population et des migrations, dans son rapport sur la présence étrangère en France, indique que 156.000 étrangers se sont installés dans l'hexagone en 2002 contre 141.000 l'année précédente. 31.500 étaient des ressortissants de l'Union européenne tandis que 124.500 provenaient de pays tiers.

Déclaration commune pour défendre le droit d'asile

Forum Réfugiés et France Terre d'Asile ont jugé nécessaire d'émettre une déclaration commune en dix points pour tenter d'enrayer les dérapages qui, de toute part et spécialement du fait des autorités nationales et européennes, entraînent le dossier de l'asile dans la confusion des politiques d'immigration et aboutissent à de sérieux revers sur la protection des réfugiés menacés de persécution.

La demande d'asile dans le monde

Selon le HCR, la Russie occupe la première place sur la liste des pays dont des citoyens déposent des demandes d'asile à l'étranger, dépassant ainsi l'Irak. Le nombre de demandes déposées par des citoyens russes a doublé passant de 5.265 à plus de 11.000. Le HCR annonce également, pour 2003, une diminution de 18% du nombre de réfugiés, soit 17 millions. Cette diminution est le résultat du renforcement des efforts internationaux pour un retour dans un pays plus stable ou une installation durable dans un pays d'accueil. Les premiers pays d'asile sont le Pakistan, l'Iran, l'Allemagne, la Tanzanie et les Etats-Unis.

Reconduction du Fonds européen pour les réfugiés

Les ministres de l'Intérieur des 25 ont décidé de reconduire pour 5 ans le Fonds européen pour les réfugiés qui voit

également sa dotation augmenter et ainsi bénéficier de 114 millions d'euros par an en moyenne de 2005 à 2010, contre 54 millions entre 2000 et 2004. Son action restera centrée sur l'accueil des demandeurs d'asile, l'intégration des réfugiés et le retour volontaire des demandeurs d'asile déboutés.

Agents de persécution non-étatiques et statut de réfugié

Dans une décision datée du 25 juin 2004 (CRR, SR, Boubrima), la Commission des Recours des Réfugiés a reconnu le statut de réfugié à un ressortissant algérien sur la base des nouvelles dispositions de la loi. Pour justifier sa décision, la CRR avance l'argument selon lequel les autorités algériennes n'ont pas été en mesure de protéger ce requérant contre les menaces émanant d'islamistes armés dont il a été victime.

Juillet 2004

Installation de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration

Le Haut conseil à l'intégration (HCI) installe un observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, placé sous la présidence de Jacqueline Costa-Lascoux. Cet observatoire a notamment pour vocation à s'intéresser aux flux migratoires et à alimenter la réflexion sur les indicateurs de l'intégration.

Les étrangers en France en 2003

L'OMI a rendu public les chiffres 2003 des entrées sur le territoire français des étrangers extracommunautaires. 128.687 personnes, contre 118.339 en 2002, soit une augmentation de 8,7%, sont entrées en France pour un séjour de plus d'un an.

Des ressources trop faibles peuvent justifier une reconduite à la frontière

Dans un arrêt du 7 mai 2004, le Conseil d'Etat a jugé légaux les arrêts

préfectoraux de reconduite à la frontière qui sont pris à l'encontre d'étrangers ayant des revenus trop faibles. Selon cet arrêt, rien n'interdit à la France «de vérifier la régularité de la situation d'un étranger et de prendre une mesure de reconduite à la frontière à l'égard de celui qui ne remplit pas ou plus les conditions de séjour prévues par la convention de Schengen».

L'OFPRA en zone d'attente

Le décret n°2004-739 du 26 juillet 2004 (JORF du 28 juillet) vient confier la responsabilité de l'examen des demandes d'asile à l'OFPRA. Dorénavant, les demandes d'asile présentées à la frontière en vue d'une admission sur le territoire ne seront plus examinées par les agents du ministère des affaires étrangères mais par les agents de protection de l'OFPRA.

Août 2004

Le droit d'asile modifié par deux décrets

Les deux décrets d'application de la loi du 10 décembre 2003, un portant sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, et un autre définissant les rôles respectifs de l'OFPRA et de la CRR dans le traitement des demandes d'asile, l'organisation de ces structures et leur mode de fonctionnement, sont publiés au journal officiel. Ces décrets réduisent d'un mois à 21 jours le délai de dépôt d'une demande d'asile; modifient les modalités de fonctionnement des deux instances; précisent et restreignent la notion de domiciliation, afin de parvenir à une réduction des délais de traitement des demandes.

3.000 nouvelles places de CADA fin 2004

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale garantit par circulaire la création de 3.000 places de CADA selon un système de répartition régionale, places promises en juin par Jean-Louis Borloo lors de la présentation du plan de cohésion sociale. La circulaire du 6 août 2004 confirme par ailleurs que les CADA ont la qualité de «CHRS spécialisés» et ainsi relèvent de l'offre sociale et médico-sociale.

La demande d'asile dans le monde au deuxième trimestre

Selon le rapport trimestriel du HCR, le nombre de personnes demandant l'asile dans les pays industrialisés a poursuivi sa tendance à la baisse au cours du deuxième trimestre 2004. En tout, 86.800 requêtes ont été enregistrées dans les 30 pays industrialisés concernés. La France est le pays qui a reçu le plus grand nombre de demandes avec 14.050 dossiers, ce qui représente néanmoins une diminution de 11% par rapport au trimestre précédent. Arrivent ensuite les Etats-Unis (9.660 demandes), le Royaume-Uni (9.210) et l'Allemagne (8.520). Les Russes, dont la plupart sont des Tchétchènes, étaient toujours le premier groupe de demandeurs d'asile avec 7.310 requérants au second trimestre.

Septembre 2004

L'organisation de «charters» pour expulser les étrangers reçoit un cadre légal

La décision relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement à partir de territoires de deux Etats membres ou plus, de ressortissants de pays tiers en séjour illégal est publiée au Journal Officiel de l'Union européenne et est applicable sans transposition en droit interne. L'objectif est «d'assurer de manière aussi efficace que possible le retour des ressortissants des pays tiers séjournant illégalement sur le territoire d'un Etat membre en partageant les capacités existantes pour l'organisation de vols communs».

250.000 déboutés en France selon un rapport confidentiel

Le Figaro révèle l'existence d'un rapport IGAS/IGA, remis au ministre des affaires sociales en février dernier, faisant état de la présence de 250.000 déboutés du droit d'asile dont 18.000 familles, soit 62.000 personnes, sur le territoire français.

Publication de la directive européenne sur les conditions d'accès au statut de réfugié

Adoptée le 29 avril dernier, la directive européenne sur les normes minimales relatives aux conditions que doivent

remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts a enfin été publiée au journal officiel des communautés européennes le 30 septembre 2004. Elle a pour objectif de définir les conditions d'éligibilité au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire. Nombre de ses dispositions ont d'ores et déjà été intégrées de façon anticipée dans la législation française.

Publication de la directive sur la transmission des données détenues par les transporteurs

La directive du 29 avril 2004 relative aux personnes transportées a été publiée le 6 août 2004. Une fois transposée en droit interne, elle permettra à l'Etat chargé de contrôler les frontières communes d'obtenir, avant la fin de l'enregistrement, la transmission des données relatives aux passagers transportés par un transporteur se dirigeant vers une autre Etat membre (nom, date de naissance, nationalité, numéro du passeport etc.).

Octobre 2004

Partenariat entre France Terre d'Asile et la FAPIL

Une Convention nationale de partenariat vient d'être signée entre France Terre d'Asile et la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL), dans le cadre du projet Clef de France. Elle prévoit la possibilité pour France Terre d'Asile d'adresser aux Agences Immobilières à Vocation Sociale adhérentes de la FAPIL les propriétaires bailleurs désirant louer leur logement à des réfugiés, lorsque ceux-ci souhaitent bénéficier de leurs prestations en terme de médiation locative (aide à la réhabilitation, bail glissant etc.) ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Recours en Conseil d'Etat contre les décrets du 14 août 2004

France Terre d'Asile a introduit un recours devant le Conseil d'Etat le 18 octobre 2004 contre le décret du 14 août

2004 relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et contre celui relatif à l'OFPRA et à la CRR. Sont déférées à la censure du Conseil d'Etat, entre autres, les dispositions relatives au renouvellement du titre de séjour des demandeurs d'asile ainsi que la réduction du délai de dépôt du dossier de demande d'asile.

Le projet de centres de transit divise l'Europe

Réunis lors d'une réunion du G5 (Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume Uni), les ministres de l'Intérieur se sont penchés sur le projet de création de «camps» de transit destinés à accueillir des migrants en situation irrégulière. La France et l'Espagne ont fait savoir qu'elles s'opposaient au projet présenté par l'Allemagne et l'Italie. Les centres de transit pour les candidats seraient situés aux «portes de l'Europe», notamment en Libye et au Maghreb, et permettraient de juguler l'immigration illégale et de limiter les entrées clandestines sur le territoire de l'Union grâce à une délocalisation, dans des pays tiers, du traitement des demandes d'asile.

Précisions quant à l'application des décrets en matière de séjour des demandeurs d'asile

Face aux nouvelles règles relatives au renouvellement de l'autorisation de séjour des demandeurs d'asile au-delà de quatre mois de séjour en France, le ministère de l'Intérieur a envoyé un télégramme aux préfetures destiné à assouplir les conditions fixées par le décret du 14 août 2004. Le ministre précise notamment que dans le cas des demandeurs d'asile étant dans l'impossibilité de justifier d'un lieu de résidence en raison d'une situation d'extrême précarité, les préfetures doivent accepter leur domiciliation auprès d'une association.

PRO ASILE – Articles déjà parus

La parole à :

N°2 : « Task force de l'Union européenne pour la reconstruction du Kosovo » Roy Dickinson, conseiller politique
N°3 : Description des grands axes de la Présidence française, Pierre Moscovici, ministre délégué aux Affaires européennes
N°4 : « 50^e anniversaire de la Convention de Genève – Des initiatives pour redynamiser le système de protection internationale », Manuel Jordao, délégué du HCR section française
N°5 : Frédéric Tiberghien, Maître des requêtes au Conseil d'Etat
N°6 : François Bayrou, Jean-Pierre Chevènement, Jacques Chirac, Robert Hue, Lionel Jospin et Noël Mamère, candidats à l'élection présidentielle
N°7 : Smain Laacher, sociologue, chercheur au CNRS-EHESS
N°8 : Robert Ménard, secrétaire général de Reporters Sans Frontières
N°9 : Claude Leblanc - Maire de Mayenne
N°10 : François Bayrou, Marie George Buffet, Ozan Ceyhan, Adeline Hazan, Pierre Lequiller et Gérard Onesta, candidats aux élections européennes

Droit et jurisprudences :

N°2 : « L'appartenance à un groupe social comme motif de reconnaissance de la qualité de réfugié », Sharzad Tadjbakhs, division de la protection internationale, HCR
« La protection temporaire », Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat, membre du Conseil d'administration de France Terre d'Asile
N°3 : « Le mécanisme de l'exclusion de la qualité de réfugié », Denis Alland, professeur à l'université Paris II (Panthéon Assas) « La jurisprudence, élément moteur de l'affirmation du droit d'asile et des réfugiés (1988-1999) », Frédéric Tiberghien
N°4 : « Bilan de la Présidence française de l'Union européenne », Anne Pousson, chargée de veille juridique à France Terre d'Asile
N°5 : « La notion de pays tiers sûr dans le contexte de l'élargissement », Agnès Hurwitz, chercheuse à l'université d'Oxford
N°6 : « Les femmes face à la répression », Lobby européen des femmes
N°7 : « La contribution du Conseil d'Etat à la notion de réfugié et à l'encadrement des cas d'exclusion ou de retrait du statut de réfugié », Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat, membre du Conseil d'administration de France Terre d'Asile
« La directive européenne sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile : beaucoup de bruit pour rien », Carmen Duarte, chargée des questions européennes à France Terre d'Asile
« La réforme du droit d'asile à l'ordre du jour », Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile
N°8 : Le droit d'asile au service des Etats – Luc Legoux, Maître de conférences, Université Paris IPanthéon Sorbonne
N°9 : Le contentieux du droit d'asile et l'intime conviction du juge – Michel Belorgey - Membre du Conseil d'état – Président de section à la commission des recours des Réfugiés
L'impossible exercice du droit d'asile aux frontières françaises – Olivier Clochard – Doctorant Migrinter, Université de Poitiers
Droit d'asile, un droit de l'homme fondamental - Frédéric Tiberghien - Maître des requêtes au Conseil d'Etat, Membre du Conseil d'Administration de France Terre d'Asile
N°10 : Le droit d'asile en Europe, d'hier à aujourd'hui – Carmen Duarte, responsable adjointe de l'Observatoire de l'Intégration des Réfugiés Statutaires de France Terre d'Asile
Les programmes d'aide au retour volontaire de l'OIM – Délégation de l'OIM Paris

Santé – social – intégration

N°2 : « La CMU : sa réussite dépend de l'engagement citoyen des acteurs concernés », Docteur Michèle Mézard, mouvement ATD quart monde, secrétariat santé
« Ce que manger veut dire, une approche de l'alimentation dans les cultures africaines », Ferdinand Ezembe, psychologue
N°3 : « Exil et traumatisme psychologique », Pierre Duterte, Directeur médical, et Daniel Irago, psychologue
« Les demandeurs d'asile et la couverture maladie universelle – Comment intégrer le système de santé ? », Didier Maille, responsable du service social du COMEDE et Arnaud Veisse, médecin coordinateur du COMEDE (Comité médical pour les Exilés)
N°4 : « Le regroupement familial – de l'efficacité d'un droit » François Hoche, Directeur du Service social d'aide aux émigrants (SSAE)
« La prise en charge des patients turcs en médecine générale », Michel About, médecin, psychothérapeute
N°5 : « Deuil et exil », Martine Lussier, psychologue
N°6 : « Une nouvelle loi pour valoriser les acquis extra-scolaires », Saeed Paivandi, maître de conférences à l'université Paris VIII
N°7 : « Traumatisme de l'exil », Dr. Hélène Jaffé, Présidente de l'Association pour les Victimes de la Répression en Exil
« Traumatisme et accès au système de santé », Dr. René Knockaert, Médecin conseil de l'association ASIRE
N°8 : La santé dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés, dix ans de coordination sanitaire – Dr. René Knockaert, médecin conseil de l'Association Asire
Un petit pas en arrière pour la protection sociale, un recul historique du droit des soins - René Fassin, Anthropologue et médecin, professeur à l'Université Paris XIII et à l'EHESS
N°9 : Accompagner le demandeur d'asile dans son attente d'obtenir le statut de réfugié : Gageure ou travail social ? – Philippe Mahieu – Responsable du Centre d'accueil pour demandeurs d'Asile de France Terre d'Asile d'Evreux
La mémoire familiale de l'exil chilien – Fanny Jedlicki - Doctorante URMIS-Université Paris 7 Denis Diderot
Le difficile accès aux droits des réfugiés statutaires – Fatiha Mlati - Responsable du service Conseil Emploi Réfugiés Formation de France Terre d'Asile
L'accueil des demandeurs d'asile : un dispositif sous-dimensionné – Jean – Paul Péneau – Directeur général de la FNARS, Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réadaptation Sociale
Accueillir les demandeurs d'asile en CADA – Ahmed Chtaïbat – Responsable du Réseau d'accueil de France Terre d'Asile
Quelles perspectives pour France Terre d'Asile ? – Jacques Ribs - Conseiller d'Etat honoraire, Président de France Terre d'Asile
N°10 : L'accueil des mineurs isolés étrangers, une situation toujours préoccupante - Dominique Bordin, responsable du CAOMIDA de France Terre d'Asile
L'exil, une aventure restructurante ? - Fatiha Mlati, responsable du Département Intégration de France Terre d'Asile & Jahlil Nehas, Docteur en psychologie
La thérapie familiale, une approche originale de l'aide aux victimes d'atteintes aux droits de l'homme - Pierre Duterte, médecin directeur thérapeute familial & Sokhna Fall, psychothérapeute thérapeute familiale

Dossier central :

N°2 : « L'enfance et l'exil », Armelle Crozet
N°3 : « Femmes réfugiées », Armelle Crozet et Pierre Henry

N°4 : « Actes du colloque sur les mineurs isolés demandeurs d'asile »
N°5 : « Réfugiés, insertion professionnel-difficultés et enjeux »
N°6 : « L'Europe, les droits de l'homme et la protection des réfugiés »
N°7 : « Asile : quelle protection pour les populations les plus vulnérables ? Femmes victimes de la traite et mineurs isolés étrangers »
N°8 : « L'intégration, au-delà des faux-semblants »
N°9 : « Les associations, l'Etat et l'intérêt général »
N°10 : « Dossier central – Logement des réfugiés : Urgence ! »

International :

N°2 : « L'éclatement de la Yougoslavie et les origines du conflit » Hans Stark, chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI)
« Les formes de protection complémentaires au statut de réfugiés », Gilbert Jaeger, ancien Directeur de la protection au HCR
N°3 : « L'honneur du journalisme », Jacobo Machover
N°4 : « Les filières de traite des êtres humains », Christian Amiard (Directeur de l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains), Philippe Boudin (membre de la plate forme contre la traite des êtres humains), Claude Boucher (Présidente du Bus des femmes)
N°5 : « Frontières extérieures : l'Europe sans voix et sans projet », Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile
« Quel avenir pour la Colombie ? », Isabelle Hoferlin, coordinatrice de Social Alert
« Haïti : la démocratie n'est pas au rendez-vous ! », Monel Casimir, enseignant haïtien engagé dans l'opposition
N°6 : « Tchétchénie : la terreur des nettoyages et l'impunité des criminels », Bleuenn Isambard et Anne LeHuérou, Comité Tchétchénie de Paris
« L'économie algérienne : les quadratures du développement à partir de la rente », Ali Bouhaili, économiste
« Insondable Soudan », Hélène Mori, lauréate du concours des lycéens sur les droits de l'homme du Mémorial de Caen
N°7 : « Réfugiés et demandeurs d'asile : caractéristiques des politiques européennes », Catherine Wihtol de Wenden, Directrice de recherches au CNRS-CERI, membre du Conseil d'Administration de France Terre d'Asile
N°8 : Les femmes en Afghanistan, quel avenir ? – Ariane Brunet, Isabelle Solon Helal, coordinatrice et coordinatrice adjointe du programme Droits des femmes de Droits et démocratie
Les minorités en Géorgie – Sylvia Serrano, Spécialiste du Caucase à l'INALCO
Les Roms de Zamoly et les autres : au-delà des droits des réfugiés – Ania Marchand, politologue, chargée de mission à l'Ecole de la paix de Grenoble
N°9 : Quelle paix pour l'Angola ? - Christine Messiant – Sociologue, Ingénieur d'études à l'EHESS
L'Europe et le droit d'asile : une lente remise en cause de la Convention de Genève – Catherine Wihtol de Wenden – Directrice de Recherches, CERI/CNRS, Membre du conseil d'Administration de France Terre d'Asile
N°10 : Les migrations de transit au Maghreb, ou les recompositions migratoires au voisinage de l'Europe – Hassen Boubakri, Enseignant à l'Université de Sousse, Tunisie
Haïti, deux ans de solitude - Gérard Barthélemy, anthropologue et économiste
L'asile dans les dix nouveaux pays membres de l'Union européenne - Carmen Duarte, responsable adjointe, et Najia Kambris, chargée d'étude à l'Observatoire de l'Intégration des Réfugiés Statutaires

Ethique et humanisme :

N°2 : « Laïcité et « différences », questions de principe », Henri Penaruz, agrégé de philosophie
« Protéger les populations civiles dans la guerre, une responsabilité morale, juridique et politique », Jacky Mamou, Président de Médecins du Monde
N°3 : « L'efficacité de la justice pénale internationale dépend de la volonté politique des Etats », William Bourdon, Secrétaire Général de la Fédération Internationale des Droits de l'Homme
N°4 : « L'Islam en questions », ouvrage de Alain Gresh et Tariq Ramadan
« Le Ramadan, sens et symboles », Dalil Boubakeur, recteur de la mosquée de Paris
N°5 : « L'éthique dans le travail social », Gérard Moussu, sociologue, chercheur à l'IRTS d'Aquitaine
N°6 : « Le traitement de la différence culturelle chez les travailleurs sociaux », Faïza Guelamine, docteur en sociologie
N°7 : « Une charte de qualité, pour quoi faire », Jeanne Marie Parly, Conseiller d'Etat en service extraordinaire, Membre du Conseil d'administration de France Terre d'Asile
N°8 : Le chiisme duodécimain – Sabrina Mervin, chargée de recherches au CNRS
N°10 : Travail d'évaluation : travail sur soi - Philippe Mahieu, responsable du service Formation de France Terre d'Asile

Perspectives historiques :

N°2 : « Les réfugiés et leur protection en Grèce antique », Jérôme Béliard, agrégé d'histoire
N°3 : « L'expulsion des juifs d'Espagne – De l'émergence d'un processus d'exclusion à la naissance d'une diaspora », Jérôme Béliard
N°4 : « L'exil des nobles et l'accueil des révolutionnaires à l'époque de la révolution française », Michel Vovelle, historien spécialiste de la Révolution française
N°5 : « Le retour des réfugiés allemands dans leur pays, après la deuxième guerre mondiale », Jérôme Béliard, professeur agrégé d'histoire
N°6 : « Hugo, l'exilé », Franck Laurent, maître de conférence en littérature à l'université du Maine
N°7 : « Les Kurdes : Histoire de l'exil d'un peuple », Shewki Ozkan, Président de l'Alliance Internationale pour la Justice
N°8 : « Asyle », « asile » et droit d'asile : les origines grecques – Marie Françoise Baslez, professeur à l'université Paris XII
N°9 : La Retirada : le grand exode des républicains espagnols – Geneviève Dreyfus-Armand – Docteur en Histoire, conservateur général et directrice de la bibliothèque de documentation internationale contemporaine
France Terre d'Asile, une idée d'avenir – Jeanne Marie Parly – Conseiller d'Etat en service extraordinaire, Membre du bureau de France Terre d'Asile
N°10 : L'exil politique portugais en France de 1958 à 1974 - Victor Pereira, Allocataire-moniteur à l'IEP de Paris

Jacqueline Costa-Lascoux

Présidente de l'Observatoire des Statistiques de l'Immigration et de l'Intégration

Pour quelles raisons le Haut Conseil à l'Intégration a-t-il créé, le 2 juillet dernier, un Observatoire des Statistiques de l'Immigration et de l'Intégration ?

L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII) a été créé, sous l'égide du Haut Conseil à l'Intégration (HCI), pour répondre à un impératif de connaissance. Les flux migratoires et l'intégration posent, en effet, des questions sociales, juridiques, politiques, particulièrement sensibles et évolutives. Celles-ci mettent en jeu des équilibres nationaux et internationaux ; elles touchent directement, aux droits fondamentaux des personnes. La volonté politique de développer une connaissance plus fiable et plus transparente des mouvements migratoires et des conditions d'installation des immigrés en France avait été exprimée dès la création du Haut Conseil, en 1989. Mais, durant les années 1990, les sources statistiques se sont appauvries et ont révélé plusieurs incohérences. Par ailleurs, les moyens d'améliorer la connaissance du processus migratoire, au delà du comptage des entrées des étrangers sur le sol national, n'était pas l'objet, à l'époque, d'une réflexion au niveau gouvernemental.

La réflexion critique sur l'usage des statistiques et la mise en cohérence des données répond à la préoccupation de lutter contre les fantasmes qui entourent la présence des étrangers en France. Il s'agit de substituer à des informations dispersées, parfois incohérentes ou lacunaires, une analyse aussi exacte que possible des flux d'immigration et de la condition des immigrés installés sur le sol français.

C'est en 1998, que la loi n°98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile (loi dite RESEDA) a fait obligation au ministère de l'Intérieur de remettre chaque année au Parlement un « *rapport retraçant le nombre de titres délivrés en distinguant par catégorie de titres et par nationalité des bénéficiaires* ». Toutefois, ces données reprenaient uniquement les mentions recueillies pour la délivrance des titres.

Une nouvelle impulsion a été donnée par la loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, qui a étendu l'obligation d'information au Gouvernement aux données sur l'asile et à une estimation du nombre des étrangers en situation irrégulière sur le territoire français. « *L'Office français de protection des réfugiés et apatrides, le Haut Conseil à l'Intégration, l'Office des Migrations internationales et la Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention et des zones d'attente joignent leurs observations au rapport* ».

Pour avancer dans la connaissance, un travail collectif a dès lors été engagé pour une meilleure adéquation des concepts et des outils utilisés par des administrations et par les chercheurs. Il est temps de dépasser les malentendus et les querelles stériles sur les chiffres, qui ont nui à la qualité des informations et à la sérénité des commentaires.

Le Groupe statistique du HCI s'est réuni, régulièrement depuis deux ans, en liaison avec la Direction de la Population et des Migrations et avec le concours des services de l'évaluation et de la statistique de six ministères (Affaires étrangères, Intérieur, Justice, Affaires sociales, Logement, Education nationale et recherche) ainsi qu'avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), l'Office des Migrations Internationales, l'Office français pour les réfugiés et apatrides (OFPRA) et l'INED (Institut national d'études démographiques). Les deux directions, la DARES (Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques) et la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) ont également rejoint le groupe statistique du HCI.

Dans le même temps, le groupe statistique a noué des relations institutionnelles avec la Commission européenne et rendu la première réponse au questionnaire sur les flux et les politiques migratoires. La France est désormais membre du réseau européen

sur les migrations et participe à la réflexion pour un système d'observation permettant la comparaison entre les Etats membres, tant sur les flux migratoires que sur l'intégration.

L'étape clé du travail ainsi engagé s'est donc concrétisée par la création de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration, installé le 2 juillet 2004. Il comprend le Groupe statistique du HCI, un Conseil scientifique, et procèdera à de nombreuses auditions et consultations.

Le déploiement de nouveaux moyens pour améliorer le dispositif statistique et la réflexion sur les sources productrices de données relatives à l'immigration et à l'intégration s'inscrit donc dans une évolution clairement affirmée de la politique nationale, en réponse à une demande sociale de plus en plus forte. C'est aussi, dans une large mesure, une demande croissante des instances européennes auxquelles le HCI a le désir de participer activement.

Les principaux obstacles à l'établissement de statistiques fiables sont désormais mieux répertoriés. Ils dépendent en premier lieu des caractéristiques mêmes des fichiers administratifs qui comptabilisent le plus souvent des actes, des titres par exemple, et non des personnes. Les statistiques reflètent les modes de saisie et de gestion des dossiers, avec les finalités propres à chaque administration, plus qu'elles ne mesurent directement les mouvements et la circulation des personnes dans leur complexité. La réflexion collective, l'analyse critique des sources, la mise en adéquation de certaines données, apportent des éléments d'information qui serviront au programme de travail que l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration mis à son agenda 2004-2005.

En votre qualité de Présidente, pouvez-vous nous exposer les missions et les moyens, humains et financiers, de cet Observatoire ?

Les deux missions principales de l'Observatoire sont :

- L'amélioration de la connaissance et de la mesure des flux migratoires, par la collecte et la mise en cohérence de données actuellement dispersées, l'exploitation de sources encore trop peu utilisées et le recours à de nouvelles données ;
- La réflexion critique sur les indicateurs de l'intégration et la proposition de nouvelles pistes d'enquête et de recherche, en concordance avec la redéfinition de la politique de l'intégration telle qu'elle a été développée dans le rapport 2003 du Haut Conseil, *Le contrat et l'intégration*, publié à La Documentation française en 2004.

En s'appuyant sur le travail du groupe statistique du HCI et à partir des orientations qui seront définies par le Conseil scientifique de l'Observatoire, présidé par madame Hélène Carrère-d'Encausse, Secrétaire perpétuelle de l'Académie française, les travaux de l'Observatoire devraient favoriser une analyse des évolutions du phénomène migratoire en France, comparativement à celles observées dans les autres pays de l'Union.

De façon complémentaire, des données pourront illustrer et préciser les thèmes sur lesquels le Haut Conseil est saisi pour avis (la condition des femmes immigrées, celle des moins de 25 ans, celle des travailleurs âgés, par exemple). Par ailleurs, l'OSII peut s'autosaisir de certaines questions qu'il vient de mettre à son agenda, comme celle de l'asile après l'entrée en vigueur de la loi de novembre 2003 et le suivi de la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration.

Les tâches sont ambitieuses et les moyens encore modestes : un secrétariat, une chargée de mission, un directeur et un directeur adjoint. L'OSII a répondu à un appel d'offres européen et s'apprête à accueillir un ou deux stagiaires. Mais l'essentiel des travaux sont le fruit des propositions du Conseil scientifique, composé de personnalités prestigieuses, et du groupe permanent statistique du HCI.

Vous parlez d'une réflexion à mener sur les indicateurs de l'intégration. Quels sont selon vous les indices qui permettent de constater une intégration réussie ou en passe de l'être ?

Je pourrais développer ma philosophie de l'intégration et celle du HCI, mais la réflexion sur les indicateurs est actuellement entièrement à repenser collectivement. La création de l'OSII est précisément l'occasion de cette mise en chantier. Vous comprendrez que je ne veuille pas infléchir les discussions à venir. Remarquons, toutefois, que nous sommes à une période de redéfinition, qui rompt avec les erreurs passées : le *politically correct*, qui a nié les problèmes au lieu de les aborder de front ; le misérabilisme, qui a enfermé les immigrés dans le rôle de victime au mépris de leur autonomie ; l'encouragement du communautarisme au détriment de la culture commune et des valeurs partagées.

Monsieur Jean-Louis Borloo, Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, a présenté le 30 juin dernier son Plan de cohésion sociale, lequel s'articule autour de trois piliers principaux : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Quels sont, selon vous, les apports de ce Plan en matière d'intégration ?

Il est évident qu'il ne peut y avoir intégration, c'est-à-dire un processus de mutualisation des énergies et

des compétences, quelles que soient les origines ou les appartenances des personnes, pour construire une société plus égalitaire et plus démocratique, sans le respect des droits et sans des politiques d'accès aux droits, notamment dans le travail et le logement. Cela touche à l'amélioration des conditions de vie mais, plus fondamentalement, à la dignité des personnes. Au delà de quelques actions visibles, il s'agit donc de promouvoir un véritable co-développement interne à notre société, qui reste encore traversée par de profondes inégalités.

Pour l'OSII, la réflexion critique sur les indicateurs de l'intégration est donc cruciale. N'oublions pas qu'il n'y a pas si longtemps, la lecture de médias étrangers, les vacances régulières au pays d'origine, le mariage avec un compatriote étaient considérés comme des indicateurs de «non-assimilation». A l'inverse, le «mariage mixte» avec un Français était entendu comme un signe majeur d'intégration, quand bien même le conjoint serait issu du même village, le mariage arrangé avec une dote substantielle pour faciliter une demande d'acquisition de nationalité.

Il n'est pas question d'entrer dans l'intimité des personnes, mais de penser la combinatoire des facteurs d'intégration, dans leur complexité et leurs interactions. Cela suppose de se libérer de la perte de sens de la politique de l'intégration, ces dernières années. Elle a été comprise, par les uns, comme une «assimilation soft», par les autres, comme une prestation de service. Et de nombreux jeunes «de l'immigration» ont fini par refuser le terme même d'intégration croyant qu'il leur était réservé et exprimé un soupçon à leur égard.

Dans son rapport 2003, le HCI refonde la politique de l'intégration sur le «contrat social» et il en précise les implications pour les politiques publiques. La réflexion critique sur les indicateurs doit donc remettre en cause les marqueurs sociaux simplistes qui ont abouti à de véritables contresens. En cela, la philosophie de l'intégration qui avait été élaborée au moment du Bicentenaire de la Révolution française, et adoptée par le HCI dans son premier rapport (en référence aux définitions que nous avons proposées de l'assimilation, l'insertion et l'intégration dans *De l'immigré au citoyen*, paru en 1989), devient une nouvelle source d'inspiration pour proposer des politiques publiques plus ambitieuses.

Pensez-vous que dans le cadre de la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration les réfugiés doivent bénéficier d'un accompagnement spécifique ?

Sur cette question actuellement discutée, je pense, personnellement, que les aspects de formation linguistique et d'information sur les principes du

droit et la citoyenneté démocratique, l'idée même du «contrat social», répondent aux aspirations de la majorité des réfugiés. Mais il faut que la mise en place du contrat soit exemplaire au regard du respect des droits fondamentaux et des libertés. Prenons le temps d'étudier les conditions d'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif.

Certaines voix s'expriment en faveur de l'application de sanctions, telles que la remise en cause du titre de séjour, en cas d'échec à l'issue du CAI. Ne croyez-vous pas qu'il y ait contradiction à vouloir appliquer de telles sanctions aux réfugiés pour lesquels le retour au pays est impossible ?

Les pays qui recourent actuellement à un système similaire au Contrat d'accueil et d'intégration, le rendent obligatoire, assorti de sanctions. En France, nous n'avons pas adopté cette attitude injonctive et répressive. Le débat reste largement ouvert : le HCI inscrit d'ailleurs cette discussion à son ordre du jour, sans avoir arrêté une position tranchée. Les points de vue diffèrent. Mais il est clair que la prise en compte de la signature du contrat est avant tout positive, c'est-à-dire dans le but de faciliter les démarches administratives, puis, l'acquisition du titre de résident et, enfin, de la nationalité française, non pas comme une récompense conditionnelle mais comme une reconnaissance au sens le plus fort du terme d'une volonté de participer à la vie de la Cité. Et, de toute façon, l'étranger entré régulièrement en France, garde son droit au séjour. Pour ma part, il m'apparaît essentiel de rendre la République et la démocratie attractives. Ceux qui fuient la misère et les persécutions doivent percevoir que la première vertu de la démocratie est la confiance.



Asile : la jurisprudence française depuis l'adoption de la loi du 10 décembre

Nabil BENBEKHTI*

L'adoption le 14 août dernier du décret relatif à l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides et à la Commission des Recours des Réfugiés¹ parachève le processus de réforme du droit d'asile entamé en 2003 avec l'adoption de la Loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile. Ces textes poursuivent un objectif essentiel, soit la réduction par l'OFPRA et la CRR² des délais d'examen de certaines demandes. Cependant, le gouvernement français a également fait le choix d'introduire de manière anticipée en droit français un certain nombre de notions juridiques définies par ce qui n'était alors qu'un projet de directive du Conseil concernant la définition du réfugié³.

Cet article a pour objet d'examiner de manière sélective la jurisprudence récente de la CRR à la lumière de cette réforme et des notions nouvelles qu'elle a introduites dans le régime de protection français. Ainsi, les premières Sections Réunies qui se sont tenues depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 décembre 2003 marquent une étape importante puisqu'elles se sont penchées sur la question de l'asile interne et de la protection subsidiaire. Pour leur part, les sections ordinaires appliquent déjà de façon courante les concepts d'autorité de protection et d'insécurité généralisée et dégagent ainsi une jurisprudence qui tient compte des réalités.

Premières utilisations de la protection subsidiaire et de l'asile interne

a) la protection subsidiaire

L'introduction en droit français de la protection subsidiaire a entraîné la disparition de l'asile territorial. La prééminence de la protection conventionnelle n'est cependant pas remise en cause, puisque la protection subsidiaire ne sera accordée que si le demandeur d'asile ne remplit pas les critères de la première.

L'article 2 II 2° de la loi du 25 juillet 1952 modifiée établit trois motifs d'octroi de la protection subsidiaire : la peine de mort, la torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants et la menace grave, directe et individuelle contre la vie ou la personne d'un civil dans le cadre

d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. C'est, d'une part, vers le droit international des droits de l'homme et, d'autre part, le droit international humanitaire qu'il faudra se tourner pour déterminer avec précision ce que recouvrent ces notions.

C'est lors de l'examen d'une requête en Sections Réunies que la CRR a eu l'occasion de se pencher, pour la première fois, sur le fond d'une affaire où la protection subsidiaire⁴ était demandée. Cette affaire concernait une ressortissante ivoirienne qui avait travaillé comme gouvernante au service de la fille d'un ex-président de Côte d'Ivoire. Deux ans après son entrée en service, la requérante a suivi cette dernière à Paris. Puis un an plus tard, elle est confiée au service de la fille d'un autre ex-dirigeant africain résidant à Bruxelles. Elle travaillait sans obtenir de rémunération régulière et sans jouir de sa liberté de mouvement. Elle décide alors de s'enfuir de Bruxelles avec l'aide d'un tiers et revient à Paris demander l'asile.

Ayant sollicité la protection subsidiaire à titre accessoire, la CRR a procédé à l'examen de la demande de cette femme en deux temps. Ainsi, après avoir examiné la réalité de ses

* Chargé de Liaison avec l'OFPRA et la CRR à la Représentation du HCR à Paris. Les opinions exprimées dans cet article ne reflètent pas nécessairement celles du HCR.

¹ Décret n° 2004-814, publié au Journal Officiel du 18 août 2004

² Objectif clairement exprimé dans l'exposé des motifs du Projet de loi.

³ Cette directive est depuis entrée en vigueur ; Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004, Journal Officiel de l'Union européenne N° L 304/12 du 30 septembre 2004.

⁴ Décision du 25 juin 2004, OKA, n° 403498

craintes, tant à l'égard de la famille de l'ancien président ivoirien, qu'à l'égard des autorités actuelles, la CRR a rejeté sa demande de protection conventionnelle. En effet, il n'apparaissait pas que son précédent employeur ou la famille de celui-ci aient été en position d'exercer des représailles à son égard. Vis-à-vis du pouvoir actuel, les Sections Réunies ont estimé que ses activités de gouvernante n'étaient pas de nature à la faire considérer comme une opposante.

Quant à l'examen de sa demande de protection subsidiaire, la CRR a décidé sur la base des mêmes faits que ceux considérés pour juger de la protection conventionnelle et a conclu que rien ne permettait de penser que *«la requérante serait exposée en cas de retour en Côte d'Ivoire à des traitements inhumains ou dégradants dans l'exercice de sa profession de gouvernante, ou à une autre menace grave, directe et individuelle résultant d'une situation de conflit armé interne»*.

b) l'asile interne

L'asile interne fait son apparition en droit français mais le législateur et le Juge constitutionnel l'ont entouré d'un certain nombre de garanties. Ainsi, l'article 2 III de la loi du 25 juillet 1952 modifiée dispose qu'une demande de protection pourra désormais être rejetée si la personne en cause a accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine où elle ne risque pas d'être persécutée et où il est raisonnable de penser qu'elle peut s'établir. La loi ajoute qu'il faudra tenir compte des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire, de la situation personnelle du demandeur ainsi que de l'auteur des persécutions. Le Conseil Constitutionnel a quant à lui souligné que même si un asile interne se révèle possible dans une espèce, la loi n'oblige nullement l'OFPPA à rejeter une demande sur ce motif. En outre, le Conseil Constitutionnel a ajouté qu'il fallait s'assurer *«que l'intéressé peut, en toute sûreté, accéder à une partie substantielle de son pays d'origine, s'y établir et y mener une existence normale»*⁵.

La deuxième affaire renvoyée aux Sections Réunies de juin 2004 a donné à la CRR l'occasion de prendre en considération ces différents éléments⁶. Elle concernait un requérant de nationalité algérienne habitant un village situé à l'ouest d'Alger. Sollicité à de nombreuses reprises par des groupes fondamentalistes musulmans, il a été contraint de fournir des renseignements de nature militaire et de payer une forte somme d'argent. Ayant été sollicité par ces groupes une deuxième fois, il a décidé de s'enfuir à Alger. De retour dans son village deux ans plus tard, il a de nouveau été menacé de mort par ces mêmes groupes. Il a échappé à une tentative d'assassinat mais sa plainte auprès des autorités de police est restée sans suite, celles-ci lui conseillant simplement de se cacher et lui reprochant de ne pas être armé. Il décide alors de quitter son pays d'origine.

Etant donné le caractère non-étatique de l'auteur des persécutions, la CRR devait au préalable déterminer si les autorités algériennes étaient en mesure de protéger le

requérant. Là aussi, la réforme a apporté une innovation majeure puisqu'il faut désormais simplement démontrer que l'Etat refuse ou n'est pas en mesure d'offrir une protection⁷. Sur ce point, constatant que la réponse des autorités de police à la plainte du requérant s'est limitée à lui conseiller de se cacher et de se procurer une arme, la CRR a décidé que celles-ci n'étaient pas en mesure de le protéger. Elle a ajouté que *«les conditions de sécurité prévalant encore dans la région (...) ne permettent pas d'estimer que ces autorités seraient actuellement en mesure d'offrir une telle protection»*.

Quant à la question de savoir si le requérant pouvait trouver une protection à Alger au titre de l'asile interne, les juges des Sections Réunies se sont attachés, à travers des questions précises sur les conditions de vie du requérant à Alger, à déterminer s'il pouvait y mener une existence normale à l'abri d'éventuelles persécutions. A ce sujet, le requérant a indiqué que pendant tout son séjour à Alger il a vécu chez sa sœur, dans des conditions de logement difficile. De plus, il ne travaillait pas, en raison de la situation économique difficile prévalant en Algérie à ce moment-là. Enfin, le requérant a souligné qu'il ne sortait pratiquement pas du quartier où il vivait, par peur des contrôles policiers et d'un probable renvoi vers sa région d'origine. C'est pour toutes ces raisons que la CRR a considéré que *«compte tenu des conditions dans lesquelles il a vécu, notamment au regard de l'impossibilité de trouver un emploi et de la crainte constante d'être l'objet de tracasseries policières conduisant à un renvoi forcé vers sa région d'origine, il ne serait pas raisonnable d'estimer [qu'il] pourrait rester dans cette partie du pays»*.

Ces premières Sections Réunies ont ainsi permis à la CRR de se familiariser avec la protection subsidiaire et l'asile interne. Cependant, dans le même temps, les sections ordinaires sont elles aussi amenées à faire usage des nouveaux éléments issus de la loi du 10 décembre 2003.

Tendances récentes sur les notions d'autorité de protection et d'insécurité généralisée

a) les autorités de protection

En droit français de l'asile aujourd'hui, les autorités susceptibles d'offrir une protection peuvent être non seulement les autorités étatiques, mais aussi des organisations internationales ou régionales. Cela signifie qu'une personne pouvant se réclamer de la protection d'une organisation internationale ou régionale ne pourra pas prétendre à la qualité de réfugié ou à la protection subsidiaire. L'exposé des motifs du Projet de loi indique que ces autorités de protection non-étatiques doivent s'apparenter à un Etat et exercer un contrôle sur le territoire du pays d'origine du demandeur. Il faut aussi qu'elles veuillent et puissent protéger les droits du

⁵Cf. para. 15 et 17 de la Décision n° 2003-485 DC, du 4 décembre 2003

⁶Décision du 25 juin 2004, ZB, n°446177

⁷L'article 2 III de la loi du 25 juillet 1952 modifiée assouplit le critère d'encouragement ou de tolérance volontaire dégagé par la jurisprudence.

demandeur, de la même manière que le ferait un Etat. Pour le Conseil Constitutionnel, ces organisations doivent offrir une protection effective⁸ aux personnes dont elles ont la responsabilité.

La seule hypothèse qui remplirait ces conditions est celle d'une organisation internationale ayant reçu un mandat pour administrer un territoire, en lieu et place d'un gouvernement défaillant ou inexistant. Ainsi, dans sa Résolution 1244 du 10 juin 1999, le Conseil de Sécurité «*autorise le Secrétaire général, agissant avec le concours des organisations internationales compétentes, à établir une présence internationale civile au Kosovo afin d'y assurer une administration intérimaire (...)*» en ayant notamment la responsabilité d'exercer «*les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire*»⁹.

Confrontée à des demandeurs d'asile originaires du Kosovo, la CRR doit régulièrement se pencher sur la question de savoir si la Mission des Nations Unies au Kosovo a les moyens d'assurer une protection effective. Dans une décision du 15 avril 2004¹⁰ concernant un requérant de nationalité yougoslave d'origine albanaise, considéré comme un traître par les membres de sa communauté, la CRR a ainsi constaté que les agents de la force internationale de sécurité ont eux même reconnu ne pas pouvoir donner suite à ses plaintes. Dans une autre affaire¹¹, le requérant, membre d'un parti albanais minoritaire, a été persécuté et menacé de mort à plusieurs reprises par des membres de l'UCK et du PDK, majoritaire dans sa commune. Là aussi, après examen de la situation concrète du requérant la CRR a décidé qu'en raison de la très forte présence d'anciens membres de l'UCK au sein de la police locale et parce que le pouvoir est entre les mains du PDK dans cette commune, le requérant était dans une position telle qu'il ne pouvait utilement se réclamer de la protection de la force internationale de sécurité.

Ces deux décisions illustrent bien l'effort des juges de la CRR de ne pas se contenter de faire simplement référence au mandat défini par la Résolution 1244 et de rechercher si, dans la pratique, l'organisation internationale en charge de l'administration civile du territoire en cause a véritablement les moyens d'assurer la protection effective des personnes. A ce titre, l'analyse de la CRR s'apparente à celle qui concerne la capacité de protection de l'Etat dans le cadre de la persécution non-étatique.

b) l'insécurité généralisée

Les dispositions relatives à la protection subsidiaire introduisent une notion avoisinante, celle de la violence généralisée. D'après l'article 2 II 2° c) de la Loi du 25 juillet 1952 modifiée, la violence généralisée doit être le résultat d'un contexte de guerre, interne ou internationale, et requiert une individualisation du risque de mauvais traitement pour pouvoir justifier l'octroi de la protection subsidiaire.

Dans des décisions récentes, concernant notamment l'Afghanistan, les sections ordinaires ont utilisé la notion d'insécurité généralisée dans des conditions différentes

de celles requises pour la violence généralisée. En outre, ces décisions ont abouti non pas à l'octroi de la protection subsidiaire, mais plutôt à la reconnaissance de la qualité de réfugié sur la base de la définition conventionnelle.

Ainsi, dans une affaire décidée en juin 2004¹², la requérante, de nationalité afghane et d'ethnie tadjike, a été persécutée par les talibans en raison de son appartenance ethnique et des fonctions passées de son oncle, ancien ministre entre 1994 et 1996. En 1996, elle a dû interrompre ses activités d'alphabétisation auprès des femmes illettrées afin de préserver sa sécurité. Elle a été régulièrement interrogée et harcelée par les talibans qui l'ont placée sous étroite surveillance, l'obligeant ainsi à vivre recluse à la suite de menaces répétées et de l'appropriation d'une de ses propriétés. Compte tenu de tous ces éléments, la CRR a décidé qu'en «*dépit des changements politiques intervenus en Afghanistan et eu égard au climat politique actuel caractérisé par l'insécurité généralisée qui ne permettrait pas aux autorités de lui offrir une véritable protection, elle ne peut retourner sans crainte en Afghanistan*».

Dans une autre décision en juin 2004¹³ relative à un requérant de nationalité malgache, membre du parti de l'ancien Président agressé et enlevé par des miliciens qui soutenaient l'actuel Président, la CRR a souligné que, bien que le requérant ait sollicité la protection du maire de son district, il n'a pu en bénéficier eu égard à la situation générale d'insécurité régnant dans la ville.

Ces exemples montrent que la CRR utilise le concept d'insécurité généralisée dans des conditions radicalement différentes de celles prévues pour la violence généralisée. Ainsi, pour la CRR, l'insécurité généralisée constitue en réalité un contexte qui ne permet pas la recherche d'une protection effective des autorités. Les situations afghanes et malgaches montrent que c'est en raison de l'insécurité généralisée que l'Etat n'est pas en mesure d'offrir une protection. L'insécurité généralisée nous conduit à analyser la capacité de protection des autorités. C'est donc particulièrement dans le cadre de persécutions commises par des acteurs non étatiques que ce concept pourra être pris en compte.

Ce rapide tour d'horizon de la jurisprudence récente de la CRR indique que les nouveaux éléments introduits dans le droit français de l'asile grâce à la réforme du 10 décembre 2003 posent d'importantes questions juridiques. L'effort du législateur d'adapter le droit d'asile aux différentes réalités qui existent aujourd'hui dans le monde sera, nous l'espérons, contenu par la CRR au moyen d'une jurisprudence dont le souci principal sera d'identifier les personnes privées de protection effective.

⁸Cf. 16, Décision n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003

⁹Voir également la Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur le Timor oriental (ATNUTO) 1272 du 25 octobre 1999

¹⁰Décision du 15 avril 2004, MR, n° 415569

¹¹Décision du 15 avril 2004, BI, N° 459497

¹²Décision du 17 juin 2004, FK, N° 445630

¹³Décision du 14 juin 2004, RA, N° 451953

Haro sur le droit au séjour des demandeurs d'asile

Julien BAINVEL et Carmen DUARTE*

Après plusieurs mois d'attente, le décret modifiant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France est finalement paru au Journal Officiel le 18 août dernier. Ce décret apporte des précisions quant aux modalités d'application de la loi relative au droit d'asile datée du 10 décembre 2003.

Outre les modifications apportées en terme de délai, ce décret introduit de nouvelles modalités procédurales liées à des critères pour le moins ambigus.

L'agrément préfectoral

Dans un premier temps, le décret parle de la nécessité de disposer d'une adresse pendant la durée de validité de l'Autorisation Provisoire de Séjour (APS). A défaut de disposer d'une adresse personnelle, les demandeurs d'asile ont la possibilité d'indiquer l'adresse d'un tiers ou celle d'une association ou d'un avocat auprès de laquelle ou duquel ils peuvent se faire domicilier.

Jusqu'à présent, les associations assuraient, avec très peu de moyens, cette mission auprès des demandeurs d'asile, sans être contraintes de justifier d'un agrément préfectoral. Dorénavant, pour que cette activité soit possible, il est nécessaire que l'association soit agréée par arrêté préfectoral. A cet effet, l'association doit justifier d'au moins trois années d'activité et d'une « *expérience dans les domaines de l'accueil, de la prise en charge, de la domiciliation ou de l'hébergement des demandeurs d'asile, ainsi que de leur aptitude à assurer effectivement la mission de réception et transmission des courriers* »².

De tels critères ne sont pas sans danger et on voit mal comment les associations pourraient être contraintes d'assurer la transmission effective des courriers dans la mesure où elles ne peuvent obliger un demandeur d'asile à venir retirer son courrier.

Le problème du renouvellement du récépissé

Dans un deuxième temps, le décret vient subordonner le renouvellement du premier récépissé de trois mois³ (c'est-à-dire à l'expiration d'un délai de 4 mois) à la justification du lieu de résidence du demandeur d'asile⁴.

Les notions de résidence et de domicile

Se pose alors la question de savoir ce que recouvre la notion de « résidence ». Conçue comme une situation de fait, cette notion désigne le lieu dans lequel une personne habite lorsqu'elle se trouve hors de son domicile, par exemple lorsqu'elle est en villégiature ou, quand pour les besoins de son activité professionnelle, elle loge provisoirement sur un chantier ou à l'hôtel. Cette notion de fait implique

la présence physique et matérielle de la personne humaine. A l'inverse, la notion de « domicile » est définie par le Code civil⁵ comme le lieu où une personne possède son principal établissement. Il s'agit donc du lieu où la loi présume qu'une personne se trouve pour l'exercice de ses droits et devoirs.

Ainsi, théoriquement une personne peut avoir plusieurs résidences en divers lieux du territoire ou même dans différents pays, mais elle n'aura toujours qu'un seul et unique domicile, qui est fixe et dont le changement doit être notifié à l'administration.

* Respectivement : juriste ; responsable adjointe de l'Observatoire de l'Intégration des Réfugiés Statutaires

¹ Décret n°2004-813 du 14 août 2004, modifiant le titre III du décret n°46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers – J.O.R.F. du 18 août 2004.

² Article 14 du décret n°46-1574 du 30 juin 1946 modifié par le Décret n°2004-813 du 14 août 2004.

³ Le récépissé constatant le dépôt d'une demande d'asile est délivré à l'expiration de la durée de validité de l'APS (un mois) sur présentation de la lettre de l'OFPRA informant de l'enregistrement d'une demande d'asile. Il est valable pendant une durée de trois mois renouvelable.

⁴ Article 17 paragraphe 1 du décret n°46-1574 du 30 juin 1946 modifié par le Décret n°2004-813 du 14 août 2004.

⁵ Au terme de l'article 102 du code civil, « le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu de son principal établissement ».

L'exigence de devoir justifier de son lieu de résidence pour obtenir le renouvellement de son récépissé, introduite par le décret du 14 août 2004, risque ainsi de provoquer de graves difficultés pour le public demandeur d'asile.

En effet, malgré les efforts budgétaires réalisés par l'Etat en matière de création de places d'hébergement dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), le Dispositif national d'accueil demeure sous dimensionné et n'est toujours pas en mesure de garantir une offre d'hébergement à hauteur de la demande. Aussi, la plupart des demandeurs d'asile « naviguent » de structures en structures, allant d'une solution temporaire à une autre.

La notion de « résidence » apparaît donc inadaptée au public demandeur d'asile au regard des difficultés qu'il rencontre en terme d'hébergement. Autre interrogation : le demandeur se trouvant dans cette situation d'instabilité quant au logement devra-t-il informer les autorités de chacune de ses résidences ?

Les conséquences d'une telle exigence

Cette question est donc fondamentale dans la mesure où les personnes ne pouvant justifier de leur résidence seraient sanctionnées et se verraient ainsi privées de titre provisoire de séjour, alors même que leur demande est toujours en cours d'instruction par l'OFPRA ou la CRR. Outre cette privation, le demandeur d'asile se verrait également déchu de l'ensemble de ses droits, et notamment des droits sociaux (allocation d'insertion, couverture maladie universelle), attachés à son « statut » de demandeur d'asile.

Rappelons que le Conseil constitutionnel, par une décision en date du 13 août 1993⁶, a énoncé que le droit d'asile est un « *principe constitutionnel qui implique d'une manière générale que l'étranger soit autorisé à demeurer provisoirement sur le*

territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande ». Ce principe est d'ailleurs inscrit dans la loi relative au droit d'asile⁷.

Aussi, en cas de non renouvellement du récépissé, le demandeur risque de devenir un « sans papiers en situation régulière ». Des difficultés au niveau du suivi de la procédure risquent également de se produire en raison de l'instabilité du lieu de résidence des demandeurs d'asile.

La preuve du lieu de résidence

Les nouvelles dispositions du décret de 1946 sont également confuses quant aux moyens de prouver le lieu de résidence. S'il exige du demandeur d'asile qu'il justifie de son lieu de résidence pour obtenir le renouvellement de son récépissé, le décret ne précise pas les modalités d'application d'une telle disposition. En outre, le ministère de l'Intérieur n'a toujours pas indiqué la signification qu'il donnait à la notion de « résidence ». En effet, à l'heure actuelle aucune circulaire n'a été prise en vue de préciser aux différents agents de l'Etat la marche à suivre et le comportement à adopter quant à la notion de résidence.

La pratique veut que la justification de la résidence s'effectue de façon assez libre, le décret du 22 octobre 1955⁸ notamment précisant dans son article 2 paragraphe 3 que « *la preuve du domicile ou de la résidence est établie par tous moyens...* ». La circulaire du 12 mai 1998, prise en application de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, ajoute que les preuves apportées pour justifier de sa présence en France peuvent tout aussi bien être des documents administratifs ou privés, des témoignages ou des attestations écrites.

Certes, il semblerait que par le biais d'un télégramme, le ministère de l'Intérieur ait demandé aux préfets de faire preuve de souplesse lorsqu'ils sont confrontés à des demandeurs d'asile qui ne peuvent justifier de leur lieu de résidence en raison d'une situation d'extrême précarité, et par

conséquent, de prendre en compte leur lieu d'hébergement. Toutefois, et afin d'harmoniser les pratiques au niveau local, la publication d'une circulaire s'avère nécessaire.

La domiciliation associative, simple roue de secours ?

Par ailleurs, dans ce même télégramme, le ministère de l'Intérieur a demandé aux préfetures d'accepter à titre provisoire la domiciliation associative des demandeurs d'asile dont les conditions de résidence « *sont instables au point que le suivi de son courrier en est substantiellement altéré* ».

Le ministère semble ainsi reconnaître la simplicité offerte par la domiciliation associative. Dans la mesure où la réglementation actuelle prévoit qu'à leur arrivée les demandeurs d'asile doivent simplement « *indiquer une adresse où peut leur être adressée toute correspondance* », qu'elle soit chez un particulier, un avocat ou une association, la réglementation reconnaît que le candidat à l'asile est « libre » de choisir l'adresse postale qu'il communique à l'administration.

Cette liberté est une des conditions essentielles de l'effectivité du droit d'asile : les demandeurs d'asile sont souvent des personnes vivant en France dans une situation de précarité extrême. Ils ne disposent que rarement d'un logement ou d'une adresse personnelle stable.

Perspectives : pour un service public de la domiciliation

La domiciliation associative a donc, pour des raisons simples, toujours été la solution la plus utilisée. La

⁶ Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993.

⁷ Article 10 de la loi n°52-893 relative au droit d'asile : « *L'étranger admis à séjourner en France bénéficie du droit à s'y maintenir jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou, si un recours a été formé, jusqu'à la notification de la décision de la commission des recours.* »

⁸ Décret n°55-1397 du 22 octobre 1955, décret instituant la carte nationale d'identité.

domiciliation chez un avocat est peu courante dans la mesure où elle nécessite l'engagement de frais financiers par un public en difficulté, et la domiciliation chez un tiers nécessite pour le demandeur d'asile de connaître quelqu'un dans le pays d'accueil.

C'est pourquoi, la domiciliation associative apparaît comme l'offre la plus à même de correspondre aux besoins du public demandeur d'asile.

C'est la raison pour laquelle il est sans doute nécessaire d'aboutir à la création d'un véritable «service public de la domiciliation», dont la gestion serait déléguée aux grands réseaux associatifs qui connaissent parfaitement les procédures, et pourront ainsi offrir un véritable soutien aux demandeurs d'asile. Ce dispositif de domiciliation associative serait alors parfaitement encadré.

Par conséquent, il convient de revoir la formulation de l'article 6 du décret du 14 août 2004, afin de substituer à la notion de résidence

celle de *domiciliation*, dans l'objectif d'empêcher le recours à toute interprétation libre et hasardeuse de la part des autorités locales.

Ainsi, le Ministère de l'Intérieur se doit de mettre un terme à toute référence à la notion de «résidence» n'ayant pour unique conséquence que d'ajouter de la confusion aux procédures relatives à la demande d'asile. Dans le cas où le Ministère ne serait pas en mesure d'apporter une telle clarification, nous verrions se développer nombre de contentieux, qu'il appartiendra à la justice de régler. Mais au-delà des textes, l'appréciation des notions de domicile et de résidence relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, ce qui pourrait avoir une conséquence importante : un traitement différent, par les juges, de cas similaires, entraînant une multiplication des appels de telle ou telle décision défavorable.

Or, rappelons que l'objectif de la réforme engagée par le Gouvernement en matière de droit d'asile est, entre

autres, de parvenir à une réduction des délais de traitement par l'OFPPA et la CRR. La volonté d'aboutir à une procédure réduite à 4 mois, nous paraissant pour le moins utopique, il serait au demeurant d'autant plus contradictoire qu'un manque de clarté des textes conduise à un allongement des procédures, allongement glissant du terrain purement procédural au terrain contentieux.

Pour mémoire, France Terre d'Asile a déposé le 18 octobre dernier un recours en Conseil d'Etat contre le décret relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France et contre celui relatif à l'OFPPA et à la CRR.



Le Service Formation de France Terre d'Asile, 7 ans au service des professionnels

Dates	Action de formation
6-7-8 décembre 2004	L'aide aux dossiers
13-14 décembre 2004	Du deuil à la reconstruction de soi
15-16 décembre	La complexité des conflits au Caucase
14-15-16-17 décembre 2004	De la contractualisation dans le travail social
6-7 janvier 2005	La protection de l'enfance : du droit à l'usage
10-11 janvier 2005	L'entretien dans l'accompagnement social
12-13-14 janvier 2005	L'accompagnement social à l'élaboration d'un projet professionnel

Pour recevoir le programme ou pour tout renseignement, contactez :

Philippe Mahieu, Responsable de la formation

Tél. : 01 58 22 28 61

Isabelle Amadote, Assistante

Tél. : 01 53 22 28 62

Liza Collion-Vila, Formatrice en charge des questions juridiques

Fax : 01 53 22 28 65

E-mail : formation@france-terre-asile.org

Perspectives pour les migrants vieillissants

Jameyla SAAD *

Si au lendemain de la canicule la question du vieillissement en France est devenue une préoccupation nationale, la recherche d'actions pour une meilleure prise en charge des migrants vieillissants en France demeure lacunaire.

Il s'agit pourtant d'une population en constante augmentation¹, dépendante précocement² et qui décède précocement³. Les migrants vieillissants souffrent d'un accès aux droits plus difficile⁴. La barrière linguistique est pour beaucoup dans l'explicitation des maux. De plus, leurs revenus sont faibles : une enquête de l'Union des professionnels de l'hébergement social, l'UNAFOS, précise que les personnes qui font l'aller et retour entre le pays d'origine et la France ont en moyenne un revenu de 450 €. Enfin, ils vivent dans un habitat indigne pour la plupart : hôtel vétuste, insalubre, absence d'eau, de douche, d'eau chaude ou de chauffage⁵, au mieux dans un foyer de travailleurs migrants⁶.

L'histoire du logement de type Foyer de Travailleurs Migrants est constitutive pour beaucoup de leur situation actuelle : ils ont été les premiers touchés par le chômage, d'où l'impossibilité, l'abandon ou le refus du regroupement familial. Ces précarités ont amené le migrant à « s'installer » seul. Ce processus d'exclusion rompt le parcours résidentiel. Le retour devient de plus en plus improbable, la place du père, vacante, est prise par l'oncle ou par le cousin. La légitimité de l'autorité paternelle devient alors complexe.

Le vieillissement est une réelle préoccupation pour les personnes et leurs proches. D'une part, la perspective de retourner vivre au pays n'est plus d'actualité, ces personnes ayant perdu ou s'étant distancées de leurs attaches. Elles vivent entre ici et là-bas. *« Une perception résolument lucide du phénomène migratoire dans notre pays devrait s'interdire d'interroger cette problématique seulement en termes de présence provisoire ou de retour définitif »*⁷.

D'autre part, les deuxième et troisième générations épousent (partiellement, par défaut et parfois d'une manière paradoxale et à un prix exorbitant sur le plan psychique car cela implique des deuils impossibles, de la souffrance identitaire) la culture du pays d'accueil au

détriment de la culture d'origine. Ce qui explique pour partie une recherche du communautarisme des personnes âgées – le foyer de travailleurs migrants obtient une valeur symbolique et devient un lieu de repère au même titre que les lieux de culte : la mosquée est un espace de ressourcement culturel, de mémoire, de besoin et de volonté de préserver la langue et le capital symbolique d'origine, permettant de supporter l'isolement, la souffrance et parfois même la maladie.

Il faut ajouter une dimension psychologique dans la compréhension de ces allers/retours, de ce décalage entre l'avenir des enfants ici et leur place dans le pays d'origine, du destin des acquis de l'expérience migratoire et la difficulté de leur transmission, des deuils nécessaires, etc., sans parler de cette nouvelle symptomatologie, nommée par Isam Idris dans un article *« les maladies de la Kuchite »*⁸, développée par certaines personnes qui ne peuvent plus revenir chez elles pour maintes raisons. Il s'agit des plaintes qui s'expriment à travers un mal-être qui rend le corps, la pensée et tout l'univers du migrant dans des représentations figées n'ayant aucun sens.

Cette préoccupation relève des compétences de l'Etat car sur le plan sanitaire et administratif un retour durable

* Responsable du pôle Commissions Locales et Départementales d'Insertion (CLI/CDI) au Conseil général de Seine-St-Denis

¹ En 1999, on dénombrait 360.000 personnes âgées de plus de 65 ans, contre 280.000 en 1990) – cf. : Recensement général de la population ; *« Rapport sur les immigrés vieillissants »*, IGAS, Rapport N°2002-126, novembre 2002.

² L'âge moyen des personnes dépendantes est de 75 ans pour les personnes nées au Maghreb, contre 82 ans pour les personnes nées en France, source DREES p. 37 du rapport IGAS.

³ Pour les personnes nées en France, l'âge moyen de décès est de 72 ans, contre 69,8 pour les personnes nées au Maghreb... celle-ci a recours aux soins curatifs mais rarement préventifs.

⁴ P. 22 du rapport IGAS cité.

⁵ P. 43 du rapport IGAS cité.

⁶ L'état indigne des foyers a été révélé dans le rapport Cuq qui est à l'origine du plan quinquennal de réhabilitation ou transformation en résidence sociale. La loi Besson et la loi SRU ont offert quelques perspectives pour les foyers transformés en résidences sociales mais la mise en œuvre montre ses limites – *« On est trop vieux pour bouger »*, Libération du 11 octobre 2004.

⁷ Omar SOMAOLI, Etat de santé, conditions de vie et risques de dépendances de migrants âgés en Seine-Saint-Denis, p15.

⁸ *« Le temps de l'intégration de l'altérité »*, Idris I., in journal des psychologues, N°188, juin 2001, pp.39-42

n'est pas possible car il présente plusieurs risques : perte d'une partie de la retraite (à cause du taux de change), pas de couverture par l'assurance maladie dans certains pays (cas du Maroc), impossibilité de toucher le fonds de solidarité vieillesse à l'étranger.

Plusieurs raisons sont avancées par les migrants vieillissants pour expliquer pourquoi ils préfèrent ne pas rentrer définitivement au pays : outre les « commissions⁹ » et des raisons médicales (accidents de travail ou invalidité), certains sont sujets à des traumatismes psychiques ou manifestent une certaine sinistrose ; d'autres parlent de problèmes de logement et surtout d'une situation administrative kafkaïenne. Cette préoccupation relève aussi des compétences des collectivités territoriales car certaines prestations sociales sont soumises à la condition de résidence en France.

Pour évoluer, il s'agira de s'appuyer sur les institutions ayant formulé des intentions de justice sociale à l'égard des immigrés vieillissants qui ont participé à part entière au développement du pays d'accueil (objectif du FASILD) et d'intégrer les difficultés des gestionnaires : la SONACOTRA (qui loge plus de 4.000 personnes de plus de 60 ans), l'AFTAM, l'ADEF, SOUNDIATA et l'ASSOTRAF qui fonctionnent en perpétuelle suroccupation et ne gèrent pas la dépendance (46% des résidents des foyers ont plus de 70 ans).

Au-delà des travaux réalisés pour l'aide à domicile, les recherches portent également sur les formes possibles d'établissement et notamment celles adaptées aux besoins des migrants vieillissants¹⁰ :

Un établissement spécifique en France. Cette possibilité risque d'encourager la discrimination ou le communautarisme. Même si on ne peut nier la singularité et l'exil, évitons de reproduire les erreurs du passé, à savoir créer une nouvelle forme de ghettoïsation.

Par ailleurs, la majorité des migrants refuse d'envisager l'avenir dans une maison de retraite ; la vieillesse est perçue de façon positive, sa lecture ne s'attache pas à des considérations gérontologistes mais plutôt à l'existence d'une famille, à la perspective d'un retour au pays, à l'environnement sécurisant (vieux amis du foyer) et à la religion.

Enfin, cette forme d'établissement est également inadaptée aux migrants. La notion d'activité autour de l'éveil culturel et du corps, telle qu'elle est mise en œuvre dans les Etablissements Hébergeant des Personnes Agées Dépendantes (EHPAD), ne peut emporter une adhésion sans encombre des migrants. D'une part,

leur rapport au corps est différent et, d'autre part, les ateliers de lecture ou d'écriture ne sont pas proposés car un certain nombre de personnes ne savent ni lire ni écrire.

Un établissement mixte en France. Si les tentatives d'établissement mixte ont échoué, c'est que l'on n'a pas su impliquer les migrants dans ce type de projets. En outre, paradoxalement l'établissement a fonctionné pour une population âgée non-migrante. Réintroduire la personne âgée migrante au centre des préoccupations pourra l'impliquer dans l'évolution partagée de son habitat et de sa prise en charge.

Un établissement à l'étranger. Ce type d'établissement comporte le risque d'une transplantation à l'identique du foyer si l'accueil se limite à la population des foyers de travailleurs migrants. Elle implique également que l'on maintienne les droits à « l'aller-retour » entre les deux pays.

Il faudrait également envisager l'évolution de la structure foyer vers un foyer logement. Les foyers logement qui existent pourraient être rentabilisés dans la mesure où ils sont sous-occupés par les personnes âgées.

Aussi, l'enjeu d'une telle réflexion est de :

- Permettre à la population migrante âgée de pouvoir vivre d'une manière décente en France et dans son pays d'origine.
- Proposer un établissement dans un pays du Maghreb (en raison de la surreprésentation de la population maghrébine de plus de 60 ans dans les foyers).
- Éviter de reproduire toute forme de « ghettoïsation » et par là même proposer un établissement d'accueil tenant compte des singularités de l'exil et de l'âge avancé au profit des : personnes âgées françaises vieillissant à l'étranger, personnes âgées vivant en France souhaitant vieillir à l'étranger et personnes âgées étrangères vieillissantes en France et voulant vivre à l'étranger.
- Participer à l'amélioration de la prise en charge de ces personnes et travailler sur ce mal-être que l'on ressent à travers un ensemble de conduites, de symptômes, qui interpellent les spécialistes (placement en centre psychiatrique de personnes âgées qu'on ne peut garder chez soi, culpabilité lors d'un placement en maison de retraite etc.).

Tout ceci permettrait aux personnes âgées de vieillir dans la dignité, de les accompagner dans la fin de vie et faire respecter leurs dernières volontés notamment pour ce qui concerne les rites funéraires et les lieux de sépulture.



⁹ Sorte d'import-export peu lucratif.

¹⁰ SMIDA Ali, « Stratégies de prise en charge des personnes âgées issues de l'immigration en France » - colloque, « Littérature de l'exil », Caen, septembre 2004.



Enfants sans frontières

N° 1251 • septembre-octobre 2004 • 156 pages

Les enfants sont-ils des migrants comme les autres ?
Derrière cette question se cachent toutes les problématiques posées par leur arrivée dans les pays du nord de la planète.

Les enfants migrants, qu'ils soient mineurs isolés ou qu'ils rejoignent leur famille, qu'ils soient fuyeurs, errants, demandeurs d'asile... sont bien loin d'être des migrants comme les autres, on s'en doute. Petits enfants, adolescents, jeunes majeurs, garçons, filles... représentent une grande variété de "profils", de motivations, de situations, et bien souvent d'exploitation par des adultes. Leurs situations sont tellement particulières que les autorités ont parfois du mal à savoir s'ils relèvent de la lutte contre l'immigration clandestine ou de la politique de protection de l'enfance.

Au sommaire du dossier :

Un statut indéfini, des réponses éclatées • Quelle protection pour les mineurs isolés en France ? • Mineurs sans famille en zone d'attente • L'expérience marseillaise de l'association Jeunes errants • La mobilité des jeunes roumains à l'heure de l'élargissement européen • Mineurs isolés demandeurs d'asile • Les enfants des demandeurs d'asile, entre désir d'intégration et crainte d'expulsion • L'institution scolaire et les élèves migrants : peut mieux faire • Comment protéger les enfants migrants ?

Au sommaire du même numéro :

Le discours de Jean-Pierre Raffarin du 8 juillet 2004 pour la création de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration

À paraître en novembre : *Langues de France*,
n° 1252, novembre-décembre 2004

Retrouvez le sommaire ainsi que la liste des numéros d'*Hommes & Migrations* sur **www.adri.fr/hm**

10 euros (plus 2 euros de port)

hommes & migrations

Gip Adri • 4, rue René-Villermé • 75011 Paris
Tél. : 01 40 09 69 19 • Fax : 01 43 48 25 17 • info@adri.fr

Les réfugiés Tamouls du Sri Lanka

Esquisse de leur insertion professionnelle et résidentielle

Angéline ETIEMBLE *

Les premiers Tamouls du Sri Lanka arrivent en France au début des années 1980 quand le conflit entre la minorité tamoule et la majorité cinghalaise se radicalise. Ce conflit est encore peu connu et les Sri Lankais, en général des hommes seuls, obtiennent rarement le statut de réfugié. Au cours des années 1990, la demande d'asile sri-lankaise connaît un traitement plus favorable. Ainsi, les Sri Lankais sont parmi les premiers à se voir reconnaître le statut de réfugié en France, bien qu'à la fin des années 1990, et jusqu'à aujourd'hui, cette reconnaissance est plus le fait de la Commission des Recours des Réfugiés. Avec les années, la migration prend un caractère plus familial, des femmes et des enfants rejoignant des membres de la parenté déjà installés en France. Cette population demeure méconnue, pourtant les Sri Lankais constituent le premier groupe de réfugiés statutaires sur le territoire français (15.062 en 2003, soit 15% de l'ensemble des réfugiés) et, pour les Tamouls, la France est devenue terre d'accueil. On estime à près de 60.000 le nombre de personnes originaires du Sri Lanka présentes en France au début du XXI^e siècle. L'absence de liens historiques entre la France et le Sri Lanka ainsi que le mode d'installation « communautaire » des Sri Lankais, notamment dans la région parisienne, expliquent en grande partie la méconnaissance d'une population arrivant en France depuis maintenant un quart de siècle.

Les Sri Lankais travaillent au plus vite

Le coût du voyage, qui oscille entre 7.600 euros et 15.200 euros selon les trajets et les périodes de départ, l'aide à la famille restée au pays et l'endettement en France contraignent les Tamouls à travailler rapidement, quelle que soit leur situation administrative. Dans la

région parisienne, ils trouvent principalement à s'employer dans le secteur des services : la domesticité, la distribution de prospectus, le nettoyage et la restauration. Ils s'orientent vers ces emplois dans la mesure où la connaissance de la langue française ne paraît pas être nécessaire et le « travail au noir » y est fréquent. Les premiers emplois occupés lors de l'arrivée en France varient peu par la suite, même une fois que les Tamouls sont reconnus réfugiés. En effet, se précipitant d'abord dans ces emplois en raison de leur accessibilité apparente, les Sri Lankais semblent, ensuite, avoir peu d'opportunités pour changer. Ils décrivent la pénibilité de leur emploi – travail ingrat, horaires difficiles et peu ou pas déclarés – et regrettent l'impossibilité de faire autre chose. Les plus âgés s'inquiètent de leur résistance physique et redoutent de ne pouvoir faire face très longtemps à cette pénibilité. Ils évoquent, plus rarement, la « honte » éprouvée à occuper de tels emplois mais l'expriment, indirectement, à travers les évocations nostalgiques et fières de leur position sociale au pays antérieure à l'exil. Ces emplois sont, en effet, dévalorisants pour des personnes issues des classes moyennes ou de la petite bourgeoisie attachée au statut social, par le système des castes, les titres ou l'éducation. Les premiers Tamouls exilés sont des *Vellalar*, caste de petits propriétaires terriens, dominante au Sri Lanka, habituée à être servie plutôt qu'à être au service des autres et à accomplir des tâches considérées comme « impures ».

Des Sri Lankais sont également embauchés comme gardiens de bâtiments publics ou vigiles de magasins. Ces emplois, moins fréquents, représentent une mobilité

* Centre d'Etudes et de Recherches sur les Transformations de l'Action Collective (ex-Cérim), Université de Haute Bretagne

professionnelle ascendante par rapport aux premiers emplois occupés. Ils sont plus valorisants pour les Tamouls, volontairement vagues quand ils déclarent travailler, par exemple, dans telle librairie ou dans tel Musée.

Certains se sont spécialisés dans le rôle d'« intermédiaire » entre la population sri-lankaise et le milieu d'accueil. Tout un service marchand s'est ainsi mis en place dans la traduction-interprétariat. Les traducteurs-interprètes tiennent surtout leurs officines dans le 18^{ème} arrondissement parisien. La concurrence est rude d'autant plus que des tamoulphones originaires de Pondichéry proposent également leurs services avec l'avantage de maîtriser parfaitement la langue française. D'aucun ont ouvert des « écoles », dispensant de l'aide aux devoirs, des cours de danse et de musique traditionnelle pour les enfants, des cours de français, d'informatique ou d'anglais pour les adultes.

Des commerces sri-lankais de toutes sortes – bazars, épiceries, restaurants, salons de coiffure, magasins de saris et de bijoux, agences de voyages et de téléphonie, etc. – essaient dans toute la région parisienne. Ils restent particulièrement visibles dans le Little Jaffna¹, quartier de la Chapelle à Paris, à la frontière des 10^{ème} et 18^{ème} arrondissements. L'activité commerciale représente pour les Tamouls l'une des voies de la réussite. Elle permettrait aux Vellalar, commerçants ou petits entrepreneurs au Sri Lanka, de retrouver leur statut social d'origine. Cependant, nombre de petits commerçants vivent et doivent cumuler les emplois pour faire vivre leur famille. Le commerce religieux semble, lui, être assez lucratif. Les temples hindous sont, comme au Sri Lanka, généralement dirigés par des Vellalar tandis que les Brahmanes assurent la fonction rituelle. Les réfugiés affirment que les « patrons » des temples s'enrichissent grâce aux offrandes en argent que les hindous font à l'occasion de différents rituels et au négoce de statuettes et autres objets de culte. Ils donnent pour preuve de cette richesse les achats immobiliers auxquels procèdent les « patrons » des temples au fil des années.

Leur faible maîtrise de la langue française les expose à la précarité professionnelle

Les activités de commerce se rapprochent plus des « entreprises ethniques » que des « niches d'emploi » occupées par les Sri Lankais dans la restauration ou le nettoyage. Acquérir ici un emploi met en jeu le réseau de connaissance intra-communautaire. Les Tamouls

finissent par représenter l'essentiel des employés tandis que les employeurs ne sont pas nécessairement des compatriotes. Ils sont aussi orientés vers ces secteurs par des agents de l'ANPE dans la mesure où c'est une main-d'œuvre recherchée par les employeurs. « *Les Sri-lankais travaillent dans la restauration* », phrase donc maintes fois entendue tant chez les professionnels de l'insertion que chez les Sri-lankais eux-mêmes. Cette représentation « objective » de la réalité peut contribuer à les maintenir dans des « niches d'emploi » où la précarité est très forte. Elle contribue à leur ethnicisation quand les Tamouls sont assignés à des types d'emplois sur la base de critères ethniques – ils sont alors présentés comme culturellement, sinon naturellement, dociles et conciliants. Quoiqu'il en soit, ces emplois leur permettent rarement de progresser véritablement dans l'apprentissage de la langue française. Les tâches accomplies (plonge, faire les salades, servir, entretien, etc.) ne nécessitent pas un vocabulaire français étendu, les autres employés sont la plupart Tamouls tandis que l'employeur peut lui-même être d'origine étrangère (japonais, russe, italien...) et s'adresse à eux dans sa langue maternelle. La communication gestuelle pallie les insuffisances de l'échange oral dans les tâches routinières. Il ne semble donc pas étonnant que les Sri Lankais affirment leur difficulté extrême et leur impuissance à apprendre la langue française – ayant intégré l'idée qu'il s'agit d'une langue difficile à apprendre puisque, installés en France depuis des années, ils ne la parlent effectivement pas.

Les femmes occupent fréquemment des emplois de domesticité et de garde d'enfants. Leurs employeurs peuvent être de nationalité étrangère, habitués déjà dans leur pays d'origine à une domesticité étrangère, voire sri-lankaise, tamoule ou cinghalaise. Ils apprécient cette main-d'œuvre anglophone, peu revendicative, d'autant plus si elle est « sans papiers ». Les offres d'emploi sont affichées dans les lieux de culte fréquentés par les Sri-lankais, notamment les églises américaines. Elles sont aussi présentes dans les prospectus et dans les quotidiens de langue anglaise. Les sites Internet sont également consultés, enfin, le bouche-à-oreille fonctionne toujours.

Le caractère non déclaré et illégal du travail paraît banalisé dans l'ensemble de ces secteurs : « *Vous allez au cœur de Paris ou dans le quartier de Belleville ou dans le 13^e, vous entrez dans un restaurant, dans la cuisine, la plupart des employés de la cuisine sont des Tamouls. Les pizzerias, les restaurants chinois, les restaurants indiens, c'est pareil. Même si vous trouvez quelqu'un qui est déclaré, ce ne sera que pour deux*

¹Jaffna est la capitale du pays tamoul au nord-est de l'île de Sri Lanka.

ou trois heures, mais ils travaillent toute la journée ou toute la nuit. Mais certains employeurs sont pas mal, à mon avis, ils les font travailler 8 heures, ils déclarent 4 heures et le reste en espèces. Ils les payent quand même 8 heures, ils ne veulent pas tout déclarer parce que c'est cher les cotisations sociales, c'est la même chose dans les établissements tamouls», Savaripillai, traducteur-interprète tamoul.

Des réfugiés nous ont relaté les réactions négatives de leurs employeurs quand ils ont tenté de faire valoir leurs droits. Certains se montreraient menaçants et n'hésiteraient pas à licencier leurs employés jusqu'à « modèles ». Les Sri Lankais se disent mal payés et peu respectés mais la peur de perdre leur emploi, la longueur et la complexité des procédures freinent leurs vellétés de revendication. Nous avons néanmoins observé des ruptures dans le cycle de la « niche d'emploi ». L'apprentissage du français, une formation peuvent conduire à des orientations professionnelles différentes. La rencontre avec des personnes (professionnels de l'insertion, formateurs, bénévoles associatifs...) ayant soutenu leur projet professionnel semble avoir été déterminante dans sa réalisation. D'autres ruptures sont moins heureuses quand elles sont dues à l'usure physique et à la maladie.

Les parents Tamouls souhaitent des trajectoires professionnelles différentes pour leurs enfants. Ils les poussent dans leurs études et visent des professions socialement plus élevées. Architecte, ingénieur, médecin, journaliste, etc. sont des professions souvent citées par les parents qui, semble-t-il, mettent entre parenthèses leur propre situation socioprofessionnelle pour se projeter dans la destinée sociale de leurs enfants. L'accession à la propriété manifeste également cette volonté de mobilité sociale et revêt, aux yeux des Sri Lankais, un caractère de nécessité dans la réussite scolaire de leurs enfants.

La maison est un symbole de réussite sociale

Locataires de petits logements vétustes lors des premières années de leur présence en France, les Tamouls font l'expérience d'une mobilité résidentielle importante dans un laps de temps relativement court, de cinq à dix selon nos observations. L'entrée scolaire des enfants dans le 1^{er} degré et, surtout, au collège, détermine la décision d'acheter dans un endroit « calme ». Dès qu'ils le peuvent, les Sri Lankais investissent dans l'achat d'un logement, procédant, en général, en deux temps. Ainsi le ménage achète tout d'abord un studio, éventuellement un deux pièces, dans

le 18^e arrondissement ou la proche banlieue, vivant quelques années à l'étroit. Puis, les premiers prêts remboursés, ils revendent leur bien et achètent un pavillon dans un secteur plus éloigné de Paris, parfois un village, tout en restant à proximité d'une infrastructure ferroviaire. Les prêts bancaires, les tontines, le capital immobilier, les salaires, les allocations familiales, la sous-location d'une chambre à un ou plusieurs célibataires sri-lankais aident à la réalisation de cet achat. Etre propriétaire est une pratique sociale valorisée au Sri Lanka et considérée comme « normale » pour les *Vellalar*. En France, les Tamouls déploient des stratégies d'évitement des « quartiers » de villes de banlieue qui sont, à leurs yeux, habités par un trop grand nombre d' « étrangers ».

Le « calme », la « tranquillité » sont opposés aux « agressions », « bagarres » dont ils rendent responsables ces « étrangers » et dont la proximité risquerait de compromettre la réussite scolaire de leurs enfants. Le choix du lieu de résidence se fait en fonction de l'information circulant entre les Tamouls : coût modéré de l'immobilier, « tranquillité » du quartier, ligne R.E.R. De la même façon que dans le 18^e arrondissement, des familles sri-lankaises se retrouvent ainsi à plusieurs à habiter les mêmes villes, quartiers ou rues, informant leurs compatriotes dès qu'un logement est à vendre. Le Nord-Est de la région parisienne est ainsi terre d'élection, prolongeant la première installation dans le nord-est de la capitale.

La description de ces trajectoires professionnelles et résidentielles est à poursuivre, notamment dans les régions autres que l'Ile-de-France où les Tamouls sont également implantés. Les modalités d'installation sont-elles similaires ? Le recours à la solidarité communautaire, parfois contraignante, se fait-il de la même façon ? Le rapport à la société d'accueil se vit-il à l'identique selon que les Tamouls résident à Amiens, Lyon, Toulouse ou Tours ? Les parcours scolaires des jeunes Tamouls font-ils écho au projet familial ? Autant de questions qui méritent notre attention pour comprendre une population qui a fait de la France une destination privilégiée de son exil.



De nouveaux droits pour l'accueil des réfugiés (demandeurs d'asile, réfugiés statutaires et demandeurs d'asile déboutés)

Jean Paul PENEAU *

Notre association relève périodiquement les insuffisances ou régressions du droit d'asile en France. Elles sont réelles et graves mais ne doivent pas masquer certains progrès récents du droit lié à l'accueil des réfugiés¹.

Nos Parlementaires votent chaque année un budget des CADA et CPH qui rappelle leur statut de Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS). La réglementation des CHRS (plus que cinquantenaire mais profondément remaniée entre 1998 et 2003) leur est donc intégralement applicable, avec quelques spécificités liées à l'accueil des réfugiés. Comme on va le voir à travers quelques exemples, son évolution récente apportera, si nous y veillons attentivement, de sérieux progrès aux personnes et familles concernées ainsi qu'aux établissements d'accueil et aux associations qui défendent le droit d'asile.

Entrée et séjour en CADA et CPH

La loi est sans ambiguïté : c'est la demande et la situation de la personne (ou de la famille) qui doivent guider la

décision ; les textes parlent de détresse, de difficultés de logement, de situation d'urgence etc. Depuis le décret de juillet 2001 (dont la valeur juridique, on le sait, est supérieure aux arrêtés et circulaires), l'admission et la durée de prise en charge doivent être décidées par l'établissement en fonction de cette situation, et de ses moyens pour y répondre.

La DDASS a donc essentiellement un pouvoir de tutelle. Les textes lui donnent compétence pour entériner les admissions et, surtout, pour orienter et contrôler le centre, ajuster ses moyens ou missions... Les décisions de la DDASS concernant nominativement les personnes doivent être exceptionnelles.

Ce n'est plus une commission extérieure qui décide. La commission nationale n'a plus de compétence pour les admissions. Les commissions départementales qui l'ont remplacée sont chargées seulement de faire des propositions, ce qui laisse clairement la responsabilité des décisions aux centres. La situation administrative des intéressés ne peut plus

être un critère absolu. Un refus de l'OFPPRA est souvent suivi d'un recours et le CADA peut donc poursuivre son soutien ; mais que faire après une décision négative de la CRR ? Elle doit être prise en compte car les déboutés ne sont plus dans la même perspective et n'ont plus les mêmes besoins ; doit-elle entraîner inconditionnellement le départ du CADA ? Celui-ci est un CHRS, compétent pour accueillir les étrangers en situation irrégulière, dont les déboutés (cet accueil est même un de leurs seuls droits, avec l'école et les soins). Mais la mission première d'un CADA est d'accueillir les demandeurs d'asile. Il faut donc apprécier le délai et la capacité des intéressés à partir ailleurs, notamment vers le pays d'origine ou un CHRS non spécialisé, etc. En attendant que les Pouvoirs publics adoptent une politique plus satisfaisante dans ce domaine...

Prestations des établissements

L'accompagnement social et juridique, est évidemment la base des interventions des centres mais, on ne le sait pas

toujours, les prestations offertes peuvent être vraiment très diverses.

Depuis la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998, par exemple, la prise en charge des personnes accueillies est avec ou sans hébergement. Cela permet par exemple de prolonger l'accompagnement après l'obtention par la personne (ou la famille) d'un logement propre. Mais cela permet aussi de commencer, si besoin, cet accompagnement avant l'hébergement ! Et cela autorise aussi la création de services spécialisés, indépendants de l'hébergement, pour ceux qui le refusent ou n'en ont pas besoin et ont un hébergement familial ou amical, un squat, etc. Comme les textes nous y encouragent, l'hébergement éclaté se développe beaucoup au détriment de l'hébergement collectif, souvent moins favorable à la vie familiale et à l'autonomie.

* Membre du Conseil d'administration de France Terre d'Asile

¹Pour mieux les connaître et les utiliser, voir le « Guide pratique du dossier de demande d'asile » édité par France Terre d'Asile en juillet 2004. Voir également le « Guide des CHRS » publié par la FNARS et les ASH (3^{ème} édition de septembre 2004)

En matière d'insertion professionnelle, on ignore souvent qu'il existe, pour tous les CHRS et donc pour les CADA et CPH, la formule de «l'adaptation à la vie active» (AVA). Ce statut ne relève pas du droit du travail mais du décret CHRS de juillet 2001. Il autorise une rémunération (à temps partiel) basée sur le SMIC, entraîne une protection sociale intéressante et permet une mise en activité, une formation, etc. Attention, cela ne peut se faire qu'avec l'appui de la DDASS et un certain contrôle de l'ANPE mais c'est un précieux atout de mobilisation et de citoyenneté.

Faut-il le redire ? Le droit français n'interdit pas l'accès au travail des demandeurs d'asile. Le texte qui le favorisait a été supprimé en 1991 mais il reste la possibilité d'une autorisation préfectorale nominative, sur présentation d'un contrat de travail à la DDTEFP. Cela n'est pas théorique mais s'obtient notamment pour des travaux saisonniers agricoles ou des professions déficitaires. Dans les autres domaines, tout est ouvert et la réalité dépend du contexte local, du partenariat, de la relation entre le centre et la DDASS et du budget... Les textes n'interdisent rien aux CHRS et l'on trouve donc des formations linguistiques, générales ou professionnelles, des soins infirmiers ou médicaux (quand le contexte local ne répond pas aux besoins), des loisirs et du sport, de l'éducation sanitaire, etc.

Droits des personnes

C'est surtout la loi du 2 janvier 2002 sur le secteur social qui est venue modifier

le paysage en renforçant les droits des «usagers», trop souvent niés ou négligés au nom de «l'aide» dont ils ont besoin.

Concrètement, le règlement intérieur recommandé aux CADA par la circulaire de 1999 n'est plus acceptable, les sanctions éventuelles doivent respecter le droit d'être défendu et être susceptibles de recours, les préfetures vont désigner des personnes chargées d'intervenir en cas de conflit porté devant elles... Plus positivement, les centres doivent notamment créer des conseils de la vie sociale comprenant des membres élus par les accueillis (ou des instances analogues plus adaptées au contexte), élaborer un projet d'établissement, un règlement intérieur... Sur le plan individuel, chaque adulte ou famille doit se voir proposer la signature d'un contrat de séjour (ou d'un document analogue) qui précise les engagements réciproques...

Sans doute faudra-t-il aussi mettre en place la participation financière des hébergés, délicate à expliquer et réclamer aux intéressés mais à visée d'abord pédagogique (l'assistance totale prolongée a des effets pervers) et d'un montant adapté aux ressources des intéressés comme le prévoit l'arrêté du 13 mars 2002.

La mise en œuvre de ces droits se heurte à de vrais problèmes culturels, techniques et financiers mais elle est maintenant inévitable et sera un des points essentiels qui conditionneront la prolongation des activités des centres.

Droits des gestionnaires

Les associations ou autres personnes morales gestionnaires, et les établissements ont vu leurs relations avec les Pouvoirs publics profondément modifiées par les récentes réformes dont certaines viennent d'être rappelées. France Terre d'Asile en avait déjà fait un point essentiel de ses orientations et une très récente circulaire ministérielle vient d'en rappeler l'obligation : comme tous les CHRS, tous les CADA et CPH doivent désormais déposer un dossier au CROSMS, un organe consulté par le préfet de région avant d'autoriser la création, ou la modification, ou le maintien des établissements. Ce dispositif est essentiel car l'accord préfectoral a alors une validité de 15 ans, sauf cas exceptionnel, et garantit donc une sécurité financière appréciable pour l'association, les salariés, les partenaires et prêteurs, etc.

La négociation annuelle (ou pluriannuelle) du budget avec la DDASS reste la règle mais le statut d'établissement relevant de la loi de janvier 2002 (CHRS, etc.) garantit des procédures claires de mise au point, la comparaison avec les autres CHRS (on sait que les CADA ont actuellement des budgets très inférieurs), des possibilités de recours devant des instances régionales ou nationales en cas de désaccord inacceptable...

La mise en œuvre des budgets répond dorénavant à une logique de moindre contrôle a priori ; les établissements disposent d'une

plus grande autonomie et ne doivent plus aussi souvent demander des autorisations aux DDASS.

On en a déjà fait mention plus haut mais il faut le redire ici : le statut de CHRS, autorisé après avis du CROSMS, est le seul qui permette sans risque pénal l'accueil des déboutés. De récentes affaires judiciaires l'ont montré (après la fermeture de Sangatte), ce n'est pas un risque négligeable pour les bénévoles et les salariés : ils ne sont protégés que s'ils agissent sous ce statut !

La spécificité de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires doit être maintenue et mieux reconnue au-delà de la réglementation " normale " des CHRS. La nécessité, par exemple, d'une répartition géographique des implantations et des accueils doit être prise en compte en même temps que le droit des personnes et des établissements. Pour cela, des schémas départementaux sont prévus par la loi mais le ministère n'a pas encore accepté le principe d'un schéma national concerté demandé par notre association. De même, des coordinations existent dans certains départements avec des plates-formes ou des dispositifs de veille sociale... mais cela reste souvent insuffisant. Il nous faut donc expérimenter, débattre et obtenir de nouvelles évolutions, des réglementations, et des moyens accordés au secteur. Car des droits sans moyens suffisants restent évidemment souvent virtuels !!!



Le Caucase du Nord : une zone de conflits potentiels

Frédérique LONGUET-MARX *

Le Caucase du Nord est connu essentiellement par la Tchétchénie qui subit depuis dix ans les assauts de l'armée russe et se trouve dans une situation de génocide. Nous voudrions aborder ici l'ensemble de la région où les conflits sous-jacents sont nombreux. Le Caucase du Nord abrite une véritable mosaïque de peuples : caucasophones, turcophones, persanophones, russophones. Historiquement c'est une région de refuge mais aussi de conquête de la part de trois empires : russe, perse et ottoman. Depuis 400 ans l'empire russe a tenté de conquérir la région. Cela s'est fait de manière pacifique pour les Etats du Sud : Arménie et Géorgie. La conquête du Nord sera moins aisée. Depuis deux siècles, la région est particulièrement bouleversée. Au début du XIX^{ème} siècle, l'empire russe a mené une guerre de colonisation qui ne s'est achevée qu'en 1859. A l'issue de cette guerre, nombreux sont ceux qui ont pris le chemin de l'exil vers l'Empire ottoman, certains ont été décimés comme les Oubykhs.

A chaque fois que l'empire russe a été en situation de faiblesse, les Tchétchènes et certains peuples du Daghestan comme les Avars ont tenté de reconquérir leur indépendance ; cela a été le cas en 1877 au moment de la guerre russo-turque et également pendant la révolution d'octobre et les années qui ont suivi.

La période stalinienne a particulièrement marqué la région. Les conséquences sont encore très sensibles aujourd'hui. On parle souvent du Caucase comme d'une poudrière : il faut aborder les causes historiques et économiques qui font de cette région une zone très agitée.

Revenons sur un certain nombre de faits. L'ensemble du Caucase du Nord représente 2% du territoire de la Fédération de Russie et 12 % de sa population. Il comprend une région (celle de Rostov), deux territoires (Krasnodar et Stavropol) et sept républiques (républiques des Adyghés, des Karatchaïs et des Tcherkesses, des Kabardes et des Balkars, d'Ossétie du Nord, d'Ingouchie, de Tchétchénie et du Daghestan)¹.

Revenons tout d'abord à l'héritage de l'histoire récente.

Héritage de la politique stalinienne des nationalités

La politique stalinienne des nationalités a laissé des traces douloureuses dans la région avec le remodelage des républiques et des régions. Le projet de Staline d'associer une ethnie, un territoire à une structure administrato-politique, sous son apparente rationalité, cache une foule d'effets pervers liés à la hiérarchie entre les groupes, au mélange de ceux-ci et aux conflits territoriaux. La mise en place de régions biethniques avec des peuples linguistiquement et ethniquement différents ne pouvait qu'être conflictuel. C'est le cas des Karatchaïs (peuple turc) unis dans une même entité politique aux Tcherkesses (peuple caucasien) et des Balkars (peuple turc) unis aux Kabardes (peuple caucasien).

La stratégie de Staline était de démultiplier les territoires nationaux et de prévenir tout désir de coalition anti-russe. En 1944, Staline fit procéder à la déportation de quatre peuples

*Maître de conférence à l'université de Caen
Directrice de l'ouvrage : Tchétchénie-La guerre jusqu'au dernier ?
Editions Mille et une nuits, 2003

¹Cf. Jean Radvanyi, Le fédéralisme russe à l'épreuve caucasienne, Courrier des pays de l'Est, octobre 2000.

du Caucase (les Karatchaïs, les Tchétchènes, les Ingouches, les Balkars) au Kazakhstan et en Sibérie. Aujourd'hui encore les conséquences de ces déportations ne sont pas réglées. Lorsque ces peuples sont revenus de déportation (ils ont été réhabilités en 1957 par Khrouchtchev), leurs terres avaient été occupées par d'autres. Plus exactement le pouvoir stalinien avait contraint des peuples voisins à venir occuper ces villages et ces maisons désertées. Ce fut le cas pour les Tchétchènes sur les terres desquels des Daghestanais avaient été installés de force. Ce fut le cas aussi pour les Ingouches sur les terres desquels on installa des Ossètes. Les Ingouches revendiquent aujourd'hui le district de Prigorodny, devenu un faubourg de Vladikavkaz, la capitale ossète. Eltsine avait promis de régler ce différend mais sans passer aux actes. Les Ingouches tentent alors en octobre 1992 de s'emparer par la force de ce territoire. Les troupes fédérales favorisent les Ossètes – l'allié le plus constant des Russes dans tout le Nord-Caucase – qui chassent de leur république quelque 30.000 Ingouches. Cet épisode sanglant oppose pour la première fois deux peuples de la Fédération de Russie. La question des terres n'est toujours pas résolue aujourd'hui. Après la récente prise d'otages à l'école de Beslan, les habitants d'un village ingouche en Ossétie, craignant des représailles, ont immédiatement envoyé leurs enfants en Ingouchie.

Nouveaux espoirs depuis 1991

Avec l'élection de Boris Eltsine en mai 1990 comme Président du Soviet Suprême de la RSFSR (République socialiste soviétique fédérative de Russie), deux lois sont adoptées en 1991 pour tenter de corriger l'héritage stalinien. La première est le vote d'une loi sur la réhabilitation des peuples punis en inscrivant une «réhabilitation territoriale» des peuples. A partir de ce moment un certain nombre de peuples ont commencé à espérer pouvoir retourner légalement sur leurs terres mais cette loi n'a pas été suivie d'effets mais a eu des conséquences désastreuses, en particulier le conflit ossète-ingouche en 1992.

La seconde est la transformation des deux régions autonomes, celles des Adyghés et celles des Karatchaïs et des Tcherkesses, en républiques autonomes. Cette mesure satisfait partiellement les revendications des Adyghés (pourtant minoritaires, 22% de la population en 1989) mais d'autres problèmes surgissent. Les Adyghés radicaux réclament la constitution d'une république unique avec les Tcherkesses et les Kabardes qui bénéficierait d'un débouché sur la mer par la reconstitution d'un district chapsoug (une des composantes du groupe ethnique circassien décimé au XIX^{ème} siècle) qui existait sur la mer noire. Cela crée une situation unique en Russie, la république des Adyghés se trouve complètement enclavée dans le territoire de Krasnodar, ce qui oblige ces deux entités

à adapter leurs fonctionnements économiques et sociaux aux spécificités de ce découpage administratif. La revendication de créer une république unique avec les Tcherkesses et les Kabardes a provoqué une vive réaction de la part des Cosaques du Kouban que Staline a volontairement inclus dans la région des Adyghés. Les Cosaques, qui ont toujours joué le rôle d'une armée au service de l'empire, se montrent aujourd'hui particulièrement virulents par rapport aux revendications nationales des différents peuples du Caucase.

La transformation en république de la région des Karatchaïs et des Tcherkesses ne satisfait pas le mouvement national karatchaï qui réclame le rétablissement d'une république des Karatchaïs identique à la région qui existait avant 1944.

En 1991-1992, en quelques mois, cinq républiques distinctes s'autoproclament : après les Karatchaïs, les Tcherkesses, les Abazas puis les Russes qui créent deux républiques cosaques.

On observe des mouvements analogues dans la république des Kabardes et des Balkars.

Le Daghestan : un cocktail explosif

Le voisin immédiat à l'est de la Tchétchénie, le Daghestan, pourrait se trouver, lui aussi, dans une situation explosive. République multiethnique de deux millions d'habitants avec plus de trente-deux ethnies différentes dont quatorze titulaires, le Daghestan est devenu, ces dernières années, souvent le lieu de graves tensions. Deux ethnies principales se partagent le pouvoir, les Avars et les Dargines et il n'est pas rare d'assister à des assassinats d'hommes politiques. Des magnats issus des groupes ethniques principaux dominent le pétrole ou le caviar (nous sommes au bord de la mer Caspienne) et l'on assiste à des luttes sans merci pour l'obtention ou le maintien des marchés. Ces gangs dominent la vie économique et politique de la république. Ce sont eux qui jouent un rôle déterminant pour la gestion des affaires du pays.

Par ailleurs, c'est au Daghestan qu'au milieu des années 1990, le wahhabisme (islamisme radical) fait son apparition au Caucase du Nord sous l'influence de l'Arabie saoudite. Il s'est implanté en pays avar, à la frontière de la Tchétchénie et dans trois villages dargines prospères qui se sont érigés en domaine intouchable avec leurs propres lois différentes de celles du reste de la république. La justice y était rendue selon la charia. Le fameux commandant Khattab, Jordanien qui participa ensuite à la guerre de Tchétchénie, avait pris femme dans un de ces trois villages. Un certain nombre de wahhabites issus du Daghestan formèrent des jeunes gens. Un camp d'entraînement avait été installé dans un de ces villages et de jeunes hommes

ont été envoyés se battre en Tchétchénie. A partir de 1995, des bataillons de wahhabites se formèrent directement en Tchétchénie. Après l'assaut de Bassaev et Khattab sur le Daghestan qui servit de prétexte pour le gouvernement russe à la reprise de la guerre en Tchétchénie en octobre 1999, les trois villages furent rasés par des bombardements de l'armée fédérale russe. Selon Mikhaïl Roschine, chercheur à l'Institut d'orientalisme à Moscou, les habitants du pays redoutent un débordement du conflit tchétchène. Il semble qu'il y ait une radicalisation islamiste de la jeunesse. Un certain nombre des wahhabites ont émigré à Astrakhan auprès d'un de leurs dirigeants après l'adoption d'une loi anti wahhabite en septembre 1999. Il est aujourd'hui difficile de percevoir l'action des wahhabites dans la mesure où elle est clandestine. Cependant, régulièrement, des attentats sont mentionnés et récemment ont eu lieu des incidents armés qui ont fait deux morts dans un village au sud de Makhatchkala, la capitale.

Aujourd'hui les tensions sont fortes entre les Avars, représentés par le maire de Khassaviourt qui brigue la présidence de la république, et le groupe des Darguines représentés par Magomedali Magomedov, actuel président de l'Assemblée et rival pour les prochaines élections en 2006. Les luttes politiques entre clans locaux sont permanentes et chaque groupe peut énumérer l'assassinat d'un grand nombre de ses représentants. Les trafics en tout genre prospèrent : armes, drogues etc. Les structures locales du FSB, services de sécurité russes sont notoirement corrompues. Le Daghestan dépend à 80% de la Russie pour les subventions, ce qui entrave son autonomie de décision.

De nouvelles migrations

La composition ethnique du Caucase du Nord a aussi été modifiée par l'arrivée d'éléments exogènes. Un premier mouvement avait déjà été observé dans les années 1970 par l'afflux des Tatars de Crimée et des Turcs-Meskhètes qui n'avaient pu rejoindre leur patrie au lendemain du décret de 1957. Une nouvelle vague, composée également de Meskhètes, mais aussi de Kurdes, lui a succédé à la fin des années 1980 et au début de la décennie suivante.

Au cours des conflits de ces dernières années, la région de Krasnodar a vu arriver de très nombreuses populations: des Arméniens après le conflit du Karabakh, des Turcs-Meskhètes ayant fui le Kazakhstan (problèmes avec la population locale à Alma-Ata en 1989) et reflués de Géorgie malgré des promesses officielles de les y accueillir. La présence de ces populations n'est pas sans poser de problèmes : ils font souvent l'objet de propos racistes. Les Arméniens pratiquent généralement le commerce. Les Turcs-Meskhètes n'ont souvent ni droit de séjour, ni droit au travail et font l'objet de vexations et de discriminations. Leurs maisons sont régulièrement détruites, on refuse d'enregistrer les mariages

dans la mesure où ils ne sont pas légalement sur le territoire et il y a également des problèmes pour enregistrer les enfants issus de ces unions.

Le gouverneur de Krasnodar mène une politique xénophobe s'appuyant sur les mouvements nationalistes cosaques qui réapparaissent au grand jour de manière très virulente depuis quelques années. Les cas d'affrontements et d'échauffourées ne sont pas rares.

Enfin, des populations originaires du Daghestan (Avars et Lezgines), mais installées au Kazakhstan, en Asie centrale ou au Sud-Caucase sont également revenues au Caucase du Nord après l'écatement de l'URSS en raison de heurts avec les populations des nouveaux Etats indépendants. Certaines populations, comme les Avars et les Lezgines vivaient dans des républiques voisines mais sous autorité unique de l'Union soviétique. Aujourd'hui ils sont installés de part et d'autre de la frontière d'Etats devenus indépendants. Ainsi les Lezgines, qui vivent au Sud du Daghestan et au Nord de l'Azerbaïdjan, ont au moment de la perestroïka revendiqué la formation d'une république du Lezgistan. Mais ces revendications sont restées lettre morte. Les Lezgines font aujourd'hui l'objet de brimades de la part des autorités azerbaïdjanaises. Des mouvements revendicatifs se sont formés pour lutter pour le respect de leurs droits nationaux et la possibilité d'enseigner leur langue dans les écoles. Mais les manuels sont inexistantes.

Des Avars sont également présents dans le Nord de l'Azerbaïdjan et certains gros bourgs ont fait l'objet d'attentats à la fin des années 1990, à Zakatala notamment.

Conclusion

Le Caucase du Nord semble receler beaucoup d'éléments qui sont des bombes à retardement : conséquences de l'histoire et de la politique de Staline, migration non contrôlée de populations en ces temps de crise économique et de bouleversements sociaux et politiques, guerre en Tchétchénie avec un climat instable, trafic en tout genre (armes, drogue). La poursuite de cette guerre sanglante et de l'arbitraire qui règne entraîne un climat d'insécurité car tout est possible. Pressions violentes sur les acteurs politiques, assassinats, attentats, sont le lot quotidien. La guerre de Tchétchénie a des conséquences aujourd'hui sur l'ensemble de la région. On est face à une multiplicité de conflits locaux que Moscou alternativement suscite et subit. Il ne s'agit pas d'une guerre frontale mais d'une implosion au sein de laquelle l'Etat russe se trouve aspiré et fragilisé alors qu'il croyait maîtriser les conflits jusque dans la manière de les entretenir.



La Transcaucasie post-soviétique dans la tourmente : réfugiés et personnes déplacées dans les années 90

Dzovinar KEVONIAN *

Les années 90 ont vu réapparaître sur le continent européen, en particulier dans sa partie centrale et orientale des mouvements de masse de populations. En Transcaucasie, ces mouvements ont concerné plus de 2 millions de personnes : réfugiés et personnes déplacées des conflits d'Ossétie du Sud, d'Abkhazie et du Haut-Karabagh, Turcs Meskhétiens déportés en Asie centrale retournant à partir de 1989 dans la région et migrants économiques fuyant les conditions de vie des premières années d'indépendance. Au HCR, on déclare dès 1992 que la situation des réfugiés dans la CEI est l'un des problèmes les plus complexes auquel la communauté internationale a dû faire face ces dernières années. En 1996, se tient à Genève la Conférence de la CEI sur les réfugiés et migrants dont l'objectif est de mettre en place les fondations d'une « stratégie régionale de prévention ». L'analyse des conflits transcaucasiens renverrait-elle à l'existence de deux phases successives : désintégration régionale et nationale jusqu'au milieu des années 90, intégration au système international depuis ?

Des peuples en mouvement : chassés-croisés et violence de guerre

Dans le discours des acteurs institutionnels au début des années 90, la fin de la guerre froide est considérée comme une rupture décisive de laquelle émerge un monde nouveau, à la fois conflictuel, complexe et instable. Concernant les premières interventions en Transcaucasie, ce même sentiment est rapporté par un certain nombre d'acteurs humanitaires : inconnu du terrain ex-soviétique, surprise devant l'hétérogénéité d'un espace, complexité des conflits caucasiens à la fois internes et externes. Les mutations inquiétantes constatées de manière globale au milieu des années 90 y apparaissent : tensions ethniques, nationalistes et communautaires devenues les causes prédominantes d'apparition de mouvements de réfugiés ; conflits internes étant les principaux « créateurs » de réfugiés, le déplacement des populations non combattantes devenant l'un des objectifs des parties en présence. Les nouveaux États is-

sus de la fin des régimes autoritaires et en butte à des guerres civiles sont fragiles. Ils connaissent parfois même un processus de désintégration rendant d'autant plus complexe le sort des réfugiés. Dans les conflits internes, la plus grande masse des déplacements de populations concerne des personnes déplacées. Se pose alors le problème de l'ajustement nécessaire de l'action humanitaire internationale.

En Transcaucasie au milieu de l'année 1992, les mouvements de populations affectent déjà plus de 600.000 réfugiés, personnes déplacées et migrants forcés confondus (selon les sources officielles) : 270.000 Arméniens ont quitté l'Azerbaïdjan pour l'Arménie entre 1988 et 1992. Les autorités arméniennes estiment à 42.000 le nombre de ceux qui ont fui le Haut-Karabagh. Le nombre d'Azéris d'origine ayant fui l'Arménie pour l'Azerbaïdjan s'élèverait à 217.000 personnes. Le pays a accueilli par ailleurs 50.000 Turcs Meskhétiens. En Géorgie, le nombre de personnes déplacées

* Université Paris-X Nanterre

s'élève à 90.000 personnes dont 60.000 Ossétiens et 30.000 Géorgiens. L'année 1993 voit le nombre des réfugiés augmenter de manière inquiétante. Le HCR estime y avoir 330.000 réfugiés en Arménie, ce qui représente plus de 10 % de la population totale. L'Azerbaïdjan compte alors 500.000 réfugiés et personnes déplacées, à 90% des Azéris. En Géorgie, le total est évalué à 260.000 individus. L'année suivante, la question devient dramatique et ce en dépit du gel du conflit en Ossétie du Sud depuis août 1992 et des cessez-le-feu qui sont conclus dans la région. Pour la Géorgie, le 3 avril 1994, sous l'égide de Moscou, les Géorgiens et les Abkhazes signent des accords régularisant la situation en Abkhazie et précisant les modalités de retour des réfugiés géorgiens en Abkhazie. Le 14 mai 1994, est signé à Moscou toujours sous l'égide de la Russie, et malgré l'opposition du Parlement géorgien, un accord entre la Géorgie et l'Abkhazie prévoyant la création d'une zone tampon sur la ligne de démarcation où seront déployées des forces d'interposition de la CEI dans l'attente d'un règlement définitif et du retour des 250.000 réfugiés géorgiens. Dans le conflit du Haut-Karabagh, un cessez-le-feu est également conclu à Moscou le 16 mai 1994. Le nombre de réfugiés pour les trois États s'élève en 1997 à 1.227.000 personnes.

Des réponses institutionnelles à la portée limitée

Les événements dramatiques que connaît la Transcaucasie comme la Yougoslavie jusqu'en 1994 renforce l'idée que la réponse appropriée face la question doit consister en une approche globale liant l'action humanitaire et la protection des droits de l'homme. Les expériences yougoslave et rwandaise font également émerger la notion de «protection temporaire» dans les situations de conflits, de persécutions

impliquant un exode massif. L'accent est mis sur le sort des personnes déplacées. En Transcaucasie pour 1994, la part des personnes déplacées atteint 65%, quasiment 100% pour la Géorgie et 80% pour l'Azerbaïdjan. Dans un contexte où les États expriment toujours plus leur réticence à accueillir les réfugiés, où la situation financières des acteurs humanitaires est difficile, où les personnes déplacées et réfugiés pour beaucoup voudraient rentrer dans leurs foyers, comment faire face à des situations provisoires qui s'éternisent car aucun règlement politique n'aboutit ? Ainsi, les solutions humanitaires apparaissent comme les otages du manque de progrès des négociations politiques. Répondant favorablement à la requête du gouvernement russe d'une stratégie globale pour les pays de la CEI pour lesquels circule le chiffre de 9 millions de réfugiés, rapatriés et personnes déplacées, le HCR annonce alors la préparation d'une conférence internationale.

Le processus de la conférence de la CEI sur les réfugiés et migrants s'engage en 1995 par l'établissement d'un secrétariat comprenant le HCR, l'OIM, l'OSCE et le BIDDH (Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme). Des rapports remis par les différents États concernés au printemps 1995 servent de base de travail et permettent de rendre compte de la situation. Pour les gouvernements de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de Géorgie, les mouvements de populations sont d'abord attribués aux conflits armés, le gouvernement azéri insistant sur l'occupation de son territoire par l'Arménie. La Géorgie mentionne les tensions ethniques et les actions menées en Abkhazie contre la communauté géorgienne. Enfin, l'Arménie insiste sur une émigration économique liée à la crise qui règne dans le pays et qui

concerne en premier lieu les réfugiés d'Azerbaïdjan. Les trois États mettent l'accent sur les effets négatifs de la présence des réfugiés : tensions entre ces populations, les nationaux et les autorités locales (Arménie), atteinte au développement économique (Azerbaïdjan), difficulté psychologique de réadaptation des personnes déplacées (Géorgie).

Les politiques menées par les trois États se distinguent nettement et sont fonction de leur position dans les conflits existants. L'Arménie poursuit deux objectifs différents selon le lieu d'origine des réfugiés : intégrer les réfugiés originaires d'Azerbaïdjan et rapatrier ceux qui ont fui le Haut-Karabagh, le district de Chahoumian et l'Abkhazie, d'où l'accession à la nationalité arménienne pour les premiers à la différence des seconds. Le but officiel du gouvernement azéri est d'assurer dès que les circonstances le permettront le retour des réfugiés dans leur foyer. La principale stratégie des autorités géorgiennes est également de «créer les conditions» d'un retour de toutes les personnes déplacées. D'où le parti pris de ne pas établir les réfugiés de manière définitive. Les programmes d'assistance gouvernementale sont constitués en Arménie par l'attribution d'une allocation, d'un logement ou d'un terrain pour tous. Les réfugiés d'Azerbaïdjan ont le droit de vote et peuvent recevoir des bons de privatisation. En Azerbaïdjan, les personnes déplacées reçoivent une allocation, 30% seulement d'entre eux bénéficiant d'un emploi temporaire. Les autorités prennent en charge la construction de logements ou la mise en place d'abris provisoires. En Géorgie, les réfugiés reçoivent une allocation mensuelle et sont logés. Ils reçoivent également un lopin de terre de manière temporaire. Les rapports des autorités

de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan soulignent les difficultés rencontrées en ce qui concerne le logement des réfugiés et des personnes déplacées. Nombreux sont ceux qui vivent dans des logements provisoires : hôtels, sanatoriums, foyers, résidences universitaires, maisons abandonnées ou illégalement occupées, bâtiments publics, cases de terre sèche, wagons, préfabriqués, etc.

En mai 1996, se tient à Genève la Conférence régionale pour l'examen des problèmes des réfugiés, des personnes déplacées, des personnes contraintes à d'autres formes de déplacement involontaire et des rapatriés de la CEI. Les représentants de 90 États, de 30 organisations intergouvernementales et de 70 ONG y participent, se penchant sur *«le plus important déplacement de population dans la région de l'OSCE depuis la Seconde Guerre mondiale»*. La Conférence adopte un programme qui met l'accent sur la mise en place des cadres législatifs et institutionnels, sur le cadre opérationnel face aux différents problèmes existants et sur les mesures de prévention à mettre en œuvre en matière de contrôle des migrations. Le processus du suivi de la conférence est chargé de préparer des projets concrets et d'en trouver le financement. Son action se traduit en 1996-1997 par l'établissement de contrats avec d'autres organisations internationales (UNDP, UNESCO, UNICEF, TACIS, ILO, ...) et non-gouvernementales, par l'élaboration d'un plan d'action national quinquennal pour chaque pays, indiquant les priorités du gouvernement et par le lancement d'un appel de fonds international annuel.

En Arménie, le plan d'action comporte des interventions du HCR et de l'OIM dans le domaine de l'élaboration des procédures d'acquisition de la nationalité, du droit

d'asile et des réfugiés, d'une législation concernant les migrations économiques, ainsi que dans la coordination d'institutions et d'organisations nationales agissant sur place. En Azerbaïdjan, le HCR, l'UNDP et la Banque mondiale ont opté pour une approche concertée de la question destinée à substituer à l'aide humanitaire d'urgence des objectifs de développement à long terme. Simultanément, le HCR et le Conseil de l'Europe apportent leur contribution dans l'élaboration de la nouvelle loi sur la nationalité adoptée en 1998, par laquelle, trois catégories de personnes déplacées et de réfugiés trouvent des solutions durables (Azéris d'Arménie, Turcs Meskhétiens d'Ouzbékistan, Iraniens devenus réfugiés politiques pendant la période soviétique). En Géorgie, le premier volet du programme d'action concerne l'association du HCR au processus de résolution des conflits, en intégrant la question du caractère volontaire et de la sécurité du retour des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs foyers aux activités du Conseil de coordination pour la situation en Abkhazie et de celle de la Commission de contrôle associé pour l'Ossétie du Sud. De manière simultanée, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et le HCR participent à l'élaboration d'une législation sur la restitution des biens fonciers et immobiliers des rapatriés. Dans les trois États, la question du contrôle des frontières et des migrations économiques, préoccupation majeure à l'Ouest de l'Europe, est bien entendu intégrée aux plans d'action.

Les difficultés rencontrées dans la mise en place du plan d'action se sont avérées nombreuses depuis 1996 et l'ont quasiment paralysé. Elles sont attribuées à l'absence de règlement politique des conflits régionaux auxquels viennent s'ajouter les difficultés économiques et surtout la question

du financement des programmes dans un contexte où l'attention internationale s'est tournée vers l'Europe centrale. Plus fondamentalement, l'approche régionale adoptée en 1996 était fondée sur l'idée d'une communauté de situations et de besoins dans les pays de la CEI. Quelques années plus tard, la progression des différents États a créé une hétérogénéité telle qu'elle en affecte la cohérence de la conférence elle-même, ce qui amène à devoir privilégier les sous-ensembles régionaux. Or, en Transcaucasie, l'approche sous-régionale est largement paralysée par la nature des relations actuelles existantes entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan comme par le poids des enjeux géostratégiques régionaux et internationaux qui l'emportent depuis 2001. L'ensemble de ces faits explique l'émigration secondaire hors de Transcaucasie qui domine à partir des années 1995-1996 : vers la Russie d'abord puis vers les pays d'Europe centrale et occidentale.



Forum :

«Après l'effondrement de l'URSS, Caucase - état des lieux»

*Nombreuses sont les personnes originaires du Caucase hébergées au sein des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile.
Afin de mieux connaître cette population et cette région, France Terre d'Asile vous propose un forum le 25 novembre prochain.*

Au programme :

9h00-10h00 : Accueil musical et présentation du forum

10h00-12h00 : Caucase, état des lieux

Documentaire : «*La Tchétchénie, pourquoi ? Cartographie de la Tchétchénie*» - Les dessous des cartes- Le Pac - 40 mn

Intervenantes :

- ▶ Aude Merlin, spécialiste du Caucase du Nord, doctorante à l'IEP de Paris
- ▶ Dominique Gauthier-Eligoulachvili, maître de conférences d'étude géorgienne et caucasique à l'INALCO
- ▶ Tamar Bourand, spécialiste du Caucase, Amnesty International

14h00-16h00 : Les acteurs de terrain : ONG et journalistes

Intervenants :

- ▶ Alain Guillemoles, grand reporter au journal La Croix
- ▶ Jean-Baptiste Naudet, grand reporter au Nouvel Observateur
- ▶ Yvon Duroy, journaliste à Témoignage Chrétien
- ▶ Anne Nerdrum, spécialiste du Caucase, Amnesty International
- ▶ Isabelle Barras, cheffe des opérations pour l'Europe Orientale - CICR, Genève

16h00-16h30 : Intermède musical

16h30-18h30 : Quel avenir pour le Caucase ?

Intervenants :

- ▶ Charles Urjewicz, maître de conférences en Histoire de la Russie et du Caucase à l'INALCO
- ▶ Marebeck Vatchagaev, Docteur en Histoire, ancien porte-parole du gouvernement tchétchène
- ▶ Bleuenn Isambard, Comité Tchétchénie de Paris
- ▶ Hélène Blanc, Russologue, politologue et criminologue au CNRS (sous réserve)

20h00-20h30 : Intermède musical

20h30-22h30 : Débat autour du film «Danse avec les ruines» de Mylène Sauloy, 52 mn

Intervenantes :

- ▶ Mylène Sauloy, réalisatrice de nombreux films sur la Tchétchénie
- ▶ Isabelle Barras, cheffe des opérations pour l'Europe Orientale-CICR, Genève

Lieu : ENSAM, Place de la Rochefoucauld, Angers.

Renseignements :

France Terre d'Asile - Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile

16, rue des Deux Haies - 49100 Angers

Tél. : 02 41 88 01 83

E-mail : cadaangers@france-terre-asile.org

Tchéchénie : la terreur au quotidien

Aude MERLIN *

A en croire le discours officiel russe qui vante une normalisation en Tchétchénie depuis l'année 2000, on pourrait imaginer que les Tchétchènes peuvent tranquillement rentrer chez eux, en particulier de l'Ingouchie voisine où beaucoup s'étaient réfugiés. Or l'arrivée ininterrompue, depuis cinq ans, de demandeurs d'asile tchéchènes en France et dans d'autres Etats de l'Union européenne dément ce discours-simulacre. Flux qui ne cesse pas, et nous interroge sur les raisons de cette vague d'immigration qui constitue déjà une petite diaspora. Que fuient les Tchétchènes qui arrivent aujourd'hui sur le territoire français ? Quelle est la situation en Tchétchénie, et quel sort est réservé aux Tchétchènes ailleurs en Russie ?

Alors que la première guerre (1994-1996), pourtant très meurtrière - elle avait conduit à la mort d'un dixième de la population, sans parler les invalides, orphelins etc., n'avait pratiquement pas envoyé de Tchétchènes sur les routes de l'exil, on voit arriver sans discontinuer des familles traumatisées,

qui ne peuvent trouver la paix ni en Tchétchénie, ni en Ingouchie, ni ailleurs en Russie, et sont ainsi poussées à demander l'asile en Europe.

Durant la première guerre, sur une population de moins d'un million d'habitants vivant en Tchétchénie, plus de 200.000 civils avaient été contraints de se réfugier, mais leur destination s'était résumée aux Républiques voisines (Ingouchie, Daghestan), et, pour certains d'entre eux, à Moscou ou quelques villes de Russie. D'autres encore avaient, pendant les vagues de bombardements sur Grozny, trouvé refuge à l'intérieur de la Tchétchénie dans les villages de montagne chez des proches, tandis que les Russes, qui vivaient en proportion importante à Grozny à l'époque, avaient bien souvent dû rester dans Grozny en ruines. Dès le printemps 1995, après la grosse vague de bombardements sur Grozny, ceux qui s'étaient réfugiés en montagne ou dans les Républiques voisines ont commencé à rentrer chez eux, déterminés à reconstruire leur maison, leur pays.

Il ne serait venu à l'idée de personne, à l'époque, d'émigrer à l'étranger. Il y avait, côté tchéchène, un espoir gigantesque : les hommes se battaient pour ce qu'ils appelaient « la liberté », c'est-à-dire une libération du joug russo-soviétique. Dans cet état d'esprit, les civils n'envisageaient pas une seule seconde l'hypothèse de ne pas vivre sur leur terre, de ne pas pouvoir enterrer leurs proches dans leur village... L'expérience de la déportation, de 1944 à 1957, lorsque toute la population tchéchène avait été transférée de force par Staline en Asie centrale, ainsi que d'autres peuples nord-caucasiens (Ingouches, Karatchaïs, Balkars) que Staline considérait également comme suspects, avait d'autant plus renforcé chez les Tchétchènes l'aspiration très forte à vivre sur leur terre. Et après la mort de Staline, ils avaient tous emporté les dépouilles de leurs proches morts en déportation et les avaient réenterrés en Tchétchénie. De la même façon, très nombreux sont ceux qui, actuellement réfugiés en France, en Belgique ou dans d'autres Etats d'Europe, affirment leur détermination à

rentrer en Tchétchénie dès que la guerre sera terminée et que la sécurité des Tchétchènes sera assurée.

Oui, la sécurité, car ce n'est pas l'état des destructions matérielles ni l'indigence économique qui font fuir les Tchétchènes : ils s'étaient déjà retroussé les manches en 1995-1996 pour reconstruire leur maison, les écoles, les hôpitaux, même si aucune infrastructure n'avait été reconstruite par les administrations ad hoc et que l'argent alloué à la reconstruction avait été allègrement détourné. Ceux qui ne partent pas recommencent, à zéro, le travail de reconstruction de leurs maisons, et c'est seulement lorsqu'ils sont poussés à bout et qu'il en va de leur survie qu'ils se résignent à partir. Qui, après avoir été raflé, torturé, menacé d'exécution, et finalement racheté par ses proches ; qui, après avoir perdu un ou plusieurs proches, mari, frères, enfants et craignant le

* Coauteure de « Tchétchénie, Dix clés pour comprendre », La Découverte, 2003 et de « Tchétchénie, une affaire intérieure ? Russes et Tchétchènes dans l'état de la guerre », à paraître, Ed. Autrement, janvier 2005.

prochain nettoyage ciblé ; qui, pour avoir combattu du côté des indépendantistes, que ce soit durant le premier conflit ou au cours de ce deuxième conflit qui dure... Et très souvent, pour les jeunes en particulier, c'est sur l'injonction de leurs parents qu'ils quittent la Tchétchénie, pour sauver la nouvelle génération (on évalue à 20 % aujourd'hui la proportion de tués dans la population tchétchène en dix ans...). Les anciens, en effet, préfèrent rester chez eux, y compris dans cette atmosphère de terreur, quitte à mourir exécutés par les militaires.

Car si la guerre a changé d'apparence, et qu'aux rafales de bombes se sont substituées les sinistres opérations de nettoyages (encercllements de villages ou de quartiers par les militaires et leurs blindés, arrestations, souvent la nuit, de civils sur listes de dénonciations, très souvent arbitraires et extorquées sous la menace), la sécurité n'a pas augmenté dans la vie des Tchétchènes au quotidien. Dans Grozny on peut, certes, en 2004, observer à l'œil nu quelques améliorations de façade : certains bâtiments administratifs au centre ville ont été reconstruits, les postes de contrôle militaire sont moins nombreux, quelques cafés ont ouvert sur fond de ruines, on voit les enfants aller à l'école cartable au dos, des marchés fonctionnent...

Mais l'atmosphère d'insécurité est omniprésente et on lit la terreur sur les visages dès que le moindre sujet un peu politique est abordé : ce que les gens appellent les «kadyrovtsy» (hommes de Kadyrov) ne sont autres que

des miliciens tchétchènes de la police inféodée au fils de l'ex Président tchétchène pro-russe A.-K. Kadyrov, assassiné le 9 mai 2004 et remplacé par un autre homme de Moscou, Alou Alkhanov, au terme d'une mascarade d'élection en août 2004. Ces milices, que l'on devine cachées dans des Jeep aux vitres teintées, que l'on voit fortement armées dans les rues, sont constituées pour partie de jeunes qui ont intégré la police faute de travail - le taux de chômage des hommes est très important en Tchétchénie, aucune usine n'ayant été reconstruite, l'infrastructure industrielle ayant été rasée - et pour partie de bandits ou criminels qui rament, torturent et rançonnent à grande échelle. Membres des forces de l'ordre, donc «légalement armés», ils sont 20.000 environ, dont un noyau dur de quelques centaines sans foi ni loi. Ils procèdent aux exactions conjointement avec les forces russes, toujours présentes sur le territoire (80 à 100.000 hommes en armes sur un territoire grand comme deux départements français) mais, en plus, peuvent mêler à leurs comportements des règlements de compte et vengeances internes entre Tchétchènes. Les témoignages que l'on peut recueillir aujourd'hui en Tchétchénie font état d'intrusions brutales de bandes d'hommes masqués et armés, russes et tchétchènes, qui surgissent dans des maisons ou appartements et y arrêtent des personnes qu'elles emmènent vers une destination inconnue pour ensuite... les revendre, peut-être vivantes, mais dans ce cas très fortement mutilées ou, très souvent, déjà mortes¹...

C'est ainsi qu'on peut voir arriver aujourd'hui en France et ailleurs en Europe, des familles dont le père a pu être un temps combattant indépendantiste, puis a été, pour cette raison, la cible d'un règlement de compte de la part d'une milice de Kadyrov. Les gens à Grozny évoquent 1937 pour décrire leur vie, allusion à la terreur sous Staline. Parallèlement, en Ingouchie, le refuge accordé aux réfugiés jusqu'en 2002 s'est subitement transformé en terreur insidieuse, rendant la vie dans la République presque aussi dangereuse qu'en Tchétchénie. Opérations de nettoyage dans les camps de tentes, arrestations ciblées, puis expulsion claire et nette des réfugiés vers la Tchétchénie, sur la base d'un double discours de harcèlement et d'incitation. Ce basculement a coïncidé avec le changement de direction politique en Ingouchie : en effet, suite à la démission forcée de l'ancien président ingouche Rouslan Aouchev, qui tenait tête à Moscou et accueillait courageusement les réfugiés sur son territoire, un colonel du FSB, Mourat Ziazikov, a été «élu» à la tête de l'Ingouchie, et s'est mis à appliquer à la lettre les consignes de Moscou. C'est aussi ce qui fait que de nombreux Tchétchènes qui avaient connu un temps de répit en Ingouchie, d'où ils pouvaient, (en particulier les femmes, moins contrôlées aux check points), aller de temps à autre en Tchétchénie veiller sur les personnes âgées proches, ont été également contraints au départ.

Espérer s'installer en Russie pour une famille tchétchène relève de la fiction : la xénophobie s'est amplifiée ces

dernières années au sein de la société russe, et est réactivée après chaque explosion attribuée à des Tchétchènes, quels que puissent en être ses auteurs ou ses instigateurs. Ainsi, la vague d'attentats de 1999 avait donné lieu à une chasse au faciès très violente dans les rues et stations de métro de Moscou et de Saint-Petersbourg en particulier, mais également dans les autres villes de Russie. Alors qu'aucune amélioration n'est survenue en Tchétchénie, l'odieuse prise d'otages de Beslan en septembre 2004 vient rappeler que l'attitude de M. Poutine qui refuse de négocier avec les indépendantistes n'a en aucun cas comme résultat le but proclamé, lutter contre le terrorisme, mais semble davantage avoir pour conséquence le résultat inverse : générer le terrorisme, ce terrorisme qu'il prétend précisément combattre...

¹Les exactions et violations commises en Tchétchénie sont documentées par les organisations de défense des droits humains comme la FIDH (www.fidh.org), Amnesty International (www.amnesty.asso.fr) et par les organisations comme MDM (www.mdm-international.org) ou MSF (www.paris.msf.org).

Rappel chronologique

1785-1791 :

Sous la houlette du cheikh Mansur, les Tchétchènes résistent aux tentatives de colonisation russe.

1818-1864 :

Durant la guerre du Caucase, la moitié des Tchétchènes sont exterminés : la population passe de 200.000 à 89.000 personnes

1917 :

Révolution d'octobre

1918 :

Création de la République indépendante des Montagnes

1921 :

Soviétisation de la République des Montagnes. Peu à peu elle est démantelée et remplacée par des territoires nationaux dits « autonomes » au sein de la Russie soviétique

1936 :

Création de la République autonome de Tchétchéno-Ingouchie

1944 :

Déportation de tous les Tchétchènes en Asie centrale, au prétexte fallacieux de collaboration avec les nazis.

1957 :

Après la mort de Khrouchtchev, les Tchétchènes sont autorisés à rentrer en Tchétchénie.

1991 :

L'URSS se délite ; les indépendantistes tchétchènes, avec à leur tête le général Doudaev, proclament l'indépendance de la Tchétchénie. Les Ingouches se désolidarisent du destin tchétchène et créent leur propre République au sein de la Fédération de Russie.

Décembre 1994 :

Après une tension croissante, un blocus sur la Tchétchénie et l'armement par Moscou d'une opposition anti-Doudaev, l'Armée russe bombarde la Tchétchénie. Début de la « première guerre ».

Août 1996 :

A l'issue de vingt mois de guerre, signature d'un accord de paix entre Aslan Maskhadov, chef d'état-major tchétchène, et le général Alexandre Lebed, envoyé spécial de B. Eltsine ; le statut de la Tchétchénie doit être décidé par référendum avant fin 2001.

Janvier 1997 :

Aslan Maskhadov est élu président de Tchétchénie avec 59,3 % des voix devant Bassaev (23,5 %), dans des élections supervisées par l'OSCE.

Juillet 1998 :

Violents affrontements à Goudermes entre groupes armés pro-Maskhadov et dirigeants des structures militaires chariatiques. Attentat contre Maskhadov.

Août 1999 :

Incursion de Bassaev et Khattab au Daghestan dans le but de créer un Etat islamique tchétchéno-daghestanais.

5 septembre 1999 :

Premiers bombardements russes sur la Tchétchénie

Septembre 1999 :

Plusieurs explosions d'immeubles à Moscou et dans le sud de la Russie (Volgodonsk) sont attribuées sans preuve aux Tchétchènes. Servant de prétexte à une véritable chasse au faciès dans les grandes villes de Russie, ils font pencher l'opinion publique en faveur de la guerre.

Octobre 1999 :

Entrée des troupes russes sur le territoire tchétchène ; bombardements massifs et indiscriminés. Flux massifs de réfugiés.

Février 2000 :

Prise de Grozny par les forces russes. Constitution de camps de filtration, meurtres, massacres.

26 mars 2000 :

Election de V. Poutine à la présidence de la Fédération de Russie.

Juin 2000 :

Vladimir Poutine place la Tchétchénie sous administration présidentielle directe et nomme le mufti de Tchétchénie, A. Kadyrov, chef de l'administration tchétchène pro-russe.

26 octobre 2002 :

Prise d'otages du théâtre de la Doubrovka à Moscou, par un commando tchétchène. Suite à l'assaut des forces spéciales, les preneurs d'otages et une partie des otages meurent asphyxiés par le gaz utilisé.

23 mars 2003 :

Adoption d'une nouvelle constitution qui sanctionne le retour de la Tchétchénie au sein de la Russie, lors d'un référendum dont les résultats (80 % de participation et 96 % de oui) sont contestés par tous les observateurs indépendants.

Octobre 2003 :

A. Kadyrov est « élu » président de la Tchétchénie lors d'une élection non démocratique.

Mars 2004 :

Le ministre de la défense d'A. Maskhadov, Magomed

Khanbiev, se rend, suite à de violentes pressions sur sa famille. Réélection sans surprise de V. Poutine à la tête de l'Etat russe.

Avril-Mai 2004 :

Fermeture, sous la pression, des derniers camps officiels de réfugiés en Ingouchie.

Mai 2004 :

Le président tchétchène pro-russe Akhmad Kadyrov est tué dans un attentat à Grozny.

Juin 2004 :

Une attaque menée par des combattants tchétchènes et ingouches contre des objectifs policiers et militaires en Ingouchie fait 98 morts.

Août 2004 :

Dans une démonstration de force, des dizaines de combattants tchétchènes occupent Grozny le 21-22 août et s'attaquent aux bureaux de vote. Le 24 août deux avions partis de Moscou explosent en plein vol. Le 29 août 2004, le candidat du Kremlin, Alou Alkhanov, est « élu » avec 74 % des voix. Le 31 août 2004, une voiture explose à Moscou.

Septembre 2004 :

Prise d'otages d'une école à Beslan en Ossétie du Nord le 1er septembre. Après l'assaut qui tue plus de 300 personnes, V. Poutine annonce une réforme administrative visant à renforcer son pouvoir sur les régions et sur le pouvoir législatif. C. Bassaev revendique la prise d'otages de Beslan, ainsi que les derniers attentats du mois d'août.

Les Tchétchènes en exil en Europe : compte-rendu d'une première rencontre

Caroline BERNARD *

Loin du chaos de la guerre, mais tout de même, simplement un peu plus à l'ouest en Europe. Nice par exemple. A proximité de la gare principale, une voiture s'arrête. Une famille en descend, traverse la route et pose ses quelques bagages sur le perron d'un hôtel dont le nom est désormais connu à Grozny. Le chauffeur disparaît dans la circulation. Personne, dans ce quartier populaire niçois, ne prête attention à ces voyageurs. Les uns prennent le café aux terrasses bruyantes. D'autres achètent des sandwiches aux comptoirs des traiteurs asiatiques. Par chance, une chambre de l'hôtel s'est libérée. Les enfants escaladent le lit. Le père se penche à la fenêtre. La mère vérifie que les robinets fonctionnent. Les grenouillères des bébés sécheront bientôt à la fenêtre. Le chauffeur réapparaîtra pour déposer une autre famille qui traversera la route à son tour. La communauté tchétchène niçoise, la plus grande en France après Paris, compte à ce jour plusieurs centaines de personnes.

Depuis 1994, une guerre oppose la République de Tchétchénie à la Russie et comme toutes les guerres, elle ravage l'humanité. Ces dix années de combats, très violents, ont connu une interruption entre 1996 et 1999, période néanmoins marquée par une grande instabilité. Les Tchétchènes, depuis dix ans donc, tentent d'échapper à la guerre et nombreux sont ceux qui se dirigent vers l'Union Européenne, seuls ou en famille. Ils sont à présent plusieurs dizaines de milliers dispersés dans l'espace communautaire. Ils ont acquis la nationalité du pays dans lequel ils se sont installés ou viennent d'obtenir le statut de réfugié, vivent dans l'attente d'une réponse de la part des organismes de migration ou survivent dans la clandestinité. Certains voyagent en ce moment même dans des conditions dangereuses.

Contribution à la constitution d'archives orales

L'Association France-Caucase, créée conjointement par des Tchétchènes et des Français en février dernier à Lyon, organise des cours de français pour les réfugiés russophones. Elle soutient également les initiatives visant à développer la coopération franco-tchétchène. Une collecte d'entretiens a ainsi pu être réalisée dans le cadre de cette structure.

Dix-neuf enregistrements ont été recueillis dans une période allant de la mi-mai à la mi-juin 2004, dans neuf pays de l'Espace Economique Européen (Autriche, Belgique, Danemark, France, Hollande, Norvège, Pologne, République Tchèque, Suède). Une trentaine de personnes ont donné leurs témoignages. Les rencontres se tenaient au domicile des personnes sollicitées, dans des lieux publics ou à proximité des

«camps». A de rares exceptions près, les demandeurs d'asile désignent leurs lieux d'hébergement par ce terme, en particulier en Pologne ou en République Tchèque où des centres d'accueil ont été aménagés loin des villes dans d'anciens locaux militaires. Les enregistrements débutaient souvent rapidement, parfois dans la minute suivant la rencontre : le souci était d'épargner aux personnes d'avoir à répéter leurs récits, les épisodes douloureux en particulier. Nous avions peu de temps pour aborder de nombreux sujets. Cela donnait aux entretiens un caractère d'urgence. Cette collecte a eu pour objet de contribuer à préserver la mémoire de la communauté tchétchène en Europe par le biais de la constitution d'archives orales. Le corpus déjà rassemblé est naturellement amené à s'enrichir.

* Comité Tchétchénie de Lyon
comitétchétchénielyon@hotmail.com

Une population encore méconnue

Il n'est pas aisé de rendre compte précisément de la situation générale des Tchétchènes présents dans l'espace communautaire européen. Une enquête approfondie auprès des associations et des différents services de migrations en Europe devra être menée. La Direction de la Population et des Migrations en France (Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale) est dotée d'un centre de documentation ouvert au public mais aucune étude concernant les Tchétchènes en Europe n'a été commandée à ce jour. La presse française rend compte des menaces d'expulsion et des difficultés administratives rencontrées plus spécifiquement sur le territoire national par des familles tchétchènes. L'hebdomadaire *Courrier International* évoque, dans un article en date de décembre 2002, les obstacles que les demandeurs d'asile tchétchènes doivent surmonter entre la Pologne et la Biélorussie. Des sites consacrés à la Tchétchénie (comme celui du *Chechen Times*) dénoncent les politiques restrictives en matière d'accueil des réfugiés ou de mauvaises conditions d'hébergement. Les données statistiques sont délicates à manier car les Tchétchènes sont enregistrés comme ressortissants de la Fédération de Russie. Les rapports d'activité annuels des organismes de migration ne sont pas systématiquement rendus publics. C'est le cas des rapports 1994 et 1995 de l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA). Les pays ne fournissent pas strictement le même type d'information chaque année. Le type d'information varie également d'un pays à l'autre. Enfin, les administrations nationales des pays européens ne publient que rarement des informations précises sur la toile en matière de migrations. Les données facilement accessibles présentées ci-dessous ont pour objectif de donner une première estimation de la population tchétchène présente en Europe.

Plusieurs dizaines de milliers en Europe

L'étude des chiffres publiés par l'OFPRA ces quatre dernières années montre une nette augmentation du nombre des demandeurs d'asile en provenance de la Russie. Les rapports de l'OFPRA mentionnent explicitement la Tchétchénie pour la première fois en 1999 : *Les demandes en provenance des républiques issues de l'ex-URSS ont plus que doublé (...) Les demandes invoquent essentiellement des problèmes liés aux agissements de la mafia, aux persécutions des minorités ethniques, et dans une moindre mesure, au conflit armé en Tchétchénie*¹.

Depuis, le conflit russo-tchétchène est cité chaque année. L'accroissement des demandes tchétchènes est constant². En 2003, 2.147 premières demandes (3.419 avec les mineurs accompagnants) émanaient de citoyens russes. Le taux d'admission³ était de 46,5 % (soit 11 % du nombre total de réfugiés admis cette année) contre 38,1 % en 2002, 26,8 % en 2001, 13,9 % en 1999 et 11,2 % en 1996.

Au 31 décembre 2003, l'OFPRA estimait le nombre total de réfugiés statutaires russes, hors mineurs accompagnants, à 2.248 personnes contre 1.351 en 2002, 718 en 2001, 499 en 2000, 497 en 1998, et 433 en 1997. Les mineurs représentant en général plus d'un tiers du nombre total des demandes russes, on peut estimer à environ 3.600 le nombre de Russes réfugiés statutaires. Puisque la demande tchétchène correspond aux trois-quarts de ce nombre, on peut conclure que 2.700 Tchétchènes étaient réfugiés statutaires en France en 2003. Si le nombre des premières demandes russes et le taux d'acceptation restent constants en 2004, le nombre de réfugiés statutaires tchétchènes présents en France actuellement pourrait être estimé à 3.900 personnes.

Le nombre total des premières demandes tchétchènes depuis 1996 avoisinerait les 11.000 personnes. Les Tchétchènes qui ont été déboutés ont pu être expulsés vers la Russie ou re-

conduits vers d'autres pays de l'Union Européenne en application du règlement Dublin II. Certains vivent dans la clandestinité. D'autres ont pu se rendre dans un pays hors de l'Union Européenne. En se basant sur les données fournies par l'OFPRA, on peut déduire que la population tchétchène en France ne devrait pas a priori être inférieure à 3.900 personnes ni supérieure à 11.000 personnes.

En Allemagne, le nombre des demandes russes enregistrées entre 2000 et juin 2004 s'élève à 16.203 (en tenant compte des mineurs accompagnants). La Finlande ou l'Autriche enregistrent également une augmentation des demandes en provenance de la Fédération de Russie.

Dans l'attente de données plus précises, la population tchétchène totale présente dans l'Espace Economique Européen (la Norvège accueillant également des demandeurs d'asile tchétchènes) pourrait être évaluée entre 40.000 et 50.000 personnes, ce chiffre devant être considéré avec prudence. A la frontière de l'Union Européenne, signalons la Turquie qui compte également une importante communauté tchétchène. Au 19^{ème} siècle déjà, des Tchétchènes avaient rejoint l'Empire Ottoman et s'y étaient installés pour échapper aux guerres du Caucase.

Quelques précautions

Le nombre de personnes sollicitées est trop restreint pour être statistiquement représentatif de l'ensemble de

¹Rapport d'activité OFPRA, 1999, page 5.

²« Quant au nombre de ressortissants de la Fédération de Russie, il a connu un accroissement de plus de 60 % qui s'explique en partie par les conflits dans le Caucase du Nord et en Tchétchénie » ([rapport 2000, page 5] ; « Les Russes constituent la première nationalité [en provenance de l'ex-URSS]. On trouve parmi eux un grand nombre de Tchétchènes. »

(rapport 2001, page 6] ; « La demande russe est représentée à 70 % par des dossiers tchétchènes. Il s'agit le plus souvent de femmes venues avec leurs enfants dont le mari a disparu ou a été tué. » (rapport 2002, page 6] ; « (...) la demande russe, composée aux 3/4 de demandeurs d'origine tchétchène augmente de 23 % (...) » (rapport 2003, page 9).

³Il s'agit du taux global d'admission (accords prononcés par l'OFPRA et par la Commission de Recours des Réfugiés).

la population tchéchène en Europe. Cependant, un certain nombre de remarques peuvent être rapportées. Il est important d'insister sur le fait que les personnes interviewées étaient libres de répondre ou non aux questions, d'aborder ou non certains sujets (conditions d'accueil mais aussi traditions, religion, culture, etc.). Dans le cadre de cette constitution d'archives orales, il ne s'agissait pas de dégager des preuves, de mener une enquête journalistique. Aucune des informations données n'a donc fait l'objet de contrôles, en particulier concernant la véracité des faits rapportés. Par ailleurs, tant que l'état de guerre se poursuit en Tchétchénie, la situation peut changer radicalement. Les questions de sécurité doivent être considérées avec une grande rigueur. L'anonymat des intervenants doit être préservé.

Un premier compte-rendu des témoignages : les conditions d'accueil

La plupart des Tchétchènes rencontrés ont rejoint l'Espace Economique Européen dans des conditions difficiles, voire même dangereuses, en particulier pour les enfants, cachés dans des véhicules ou à pied. D'autres ont pu entrer légalement, sur invitation, après avoir obtenu de manière souvent coûteuse un passeport et un visa depuis la Fédération de Russie.

Si les intervenants dans leur majorité se disent satisfaits de la manière dont ils ont été reçus par les autorités, d'autres dénoncent des cas de corruption et des brutalités policières. Des douaniers exigeraient une somme d'argent pour autoriser le passage vers l'Union Européenne.

Dans l'espace communautaire, une dame aurait été insultée par la directrice d'un centre d'hébergement. L'insulte portait sur un handicap physique dont cette dame, demandeuse d'asile tchéchène, est atteinte. Une dame réfugiée rapporte également un cas d'incivilité policière. Des gardiens voleraient les demandeurs d'asile à l'occasion des

fouilles menées dans des centres d'accueil. Ils empocheraient l'argent gagné au noir chez des particuliers par les demandeurs d'asile (ménages, travaux de maçonnerie ou de peinture, etc.).

Dans le foyer de Traiskirchen en Autriche, les personnes en charge de la sécurité opéreraient avec des chiens. Ils pénétreraient à tout moment et sans ménagement dans les chambres, y compris aux heures de prière pour les musulmans. A l'inverse, l'une des personnes rencontrées qui avait été arrêtée sur le bord d'une route en Autriche avant d'être emprisonnée, déclare avoir été particulièrement bien traitée.

Certains font état de mauvaises conditions de logement ou bien encore d'absence d'hébergement durant une période supérieure à un mois. Le foyer «*Le petit château*» à Bruxelles en Belgique accueillera, comme beaucoup d'autres, un nombre de demandeurs d'asile supérieur à ses capacités. Le foyer déjà cité de Traiskirchen est en cours de rénovation. Cependant, la plupart des demandeurs d'asile logeraient dans des chambres surpeuplées et insalubres. Les sanitaires seraient particulièrement délabrés. En France, des familles avec des enfants en bas âge dorment dans les gares durant plusieurs semaines ou dans des voitures prêtées. D'autres familles connaîtraient le même sort en Autriche, entre le moment où elles obtiennent le statut de réfugié et le moment où elles accèdent à un logement social. Au Danemark, les personnes rencontrées étaient toutes logées de manière relativement satisfaisante en foyer (logement petit mais propre et lumineux), voire même confortable dans des appartements.

Les cantines des foyers font l'objet de plaintes récurrentes portant sur la quantité, la qualité et la diversité des aliments. Une mère de famille parle de difficultés pour obtenir du lait pour ses enfants. Peu d'organisations humanitaires semblent pénétrer dans les centres d'accueil et y travailler activement. Des associations caritatives locales

fournissent essentiellement des vêtements. En France, les bénévoles des restaurants du cœur rencontrent également des Tchétchènes.

En dehors de la Pologne, l'accès aux soins médicaux n'a fait l'objet d'aucune critique négative particulière de la part des Tchétchènes rencontrés. Même observation en ce qui concerne l'aide juridique. A noter que ces deux sujets n'ont pas été systématiquement évoqués lors des interviews. Si l'accès aux dispositifs de santé ou d'aide juridictionnelle semble relativement bien assuré, la qualité du service rendu est bien entendu variable d'un pays à l'autre ou à l'intérieur d'un même pays en fonction des compétences et de l'engagement des professionnels.

Durant les entretiens, il n'a pas été fait mention d'actes racistes dirigés spécifiquement contre la communauté tchéchène. Les relations avec les administrations et les services sociaux sont quelques fois source d'incompréhension. Les demandeurs d'asile considèrent que les administrations barrent le chemin de leur intégration (problèmes liés à l'accès à l'emploi et à la formation linguistique).

Les personnes en attente d'une décision de la part des organismes de migration souffrent naturellement beaucoup de cette situation. Ceux qui obtiennent le statut de réfugié (les délais varient considérablement d'une personne à l'autre) améliorent très sensiblement leur situation en accédant à l'emploi et sont en mesure d'aider les nouveaux arrivants. En octobre 2004, un mariage traditionnel tchéchène a été célébré à Lyon pour la première fois.

La mobilisation citoyenne des pays accueillants joue un rôle positif que l'on peut observer. Les Tchétchènes qui sont accueillis par des personnes «relais» qui les guident dans leurs premières démarches ou qui reçoivent le soutien moral de personnes qui connaissent simplement la gravité du conflit russo-tchéchène, surmontent moins douloureusement les multiples obstacles auxquels ils sont confrontés.



France
Terre
d'Asile

« Réfugiés statutaires en France : état des lieux »

*Ce dossier est une production
de l'Observatoire de l'Intégration des Réfugiés Statutaires*

*Direction : Fatiha Mlati
Ajointe : Carmen Duarte*

Chargées d'études : Lucile Guénégou, Najia Kambris et Marjolaine Moreau

Cohésion, l'impérieuse nécessité

Pierre Henry*

La cohésion, cet hymne chanté, murmuré, susurré souvent avec conviction s'agissant de Jean-Louis Borloo prend de plus en plus l'aspect de la souffrance, d'un cafard, d'une nostalgie qui hante jusqu'au plus profond du corps social. Et cela dure...

A dire vrai, la cohésion sociale est un objet mal identifié ou alors tellement chargé de significations qu'il en devient indéterminé, hybride. Entre partage de valeurs, partage des richesses, implication dans la conduite des affaires publiques, pluralisme et respect des différences, ce concept ... trop embrasse pour bien étreindre.

C'est dans ce contexte que nos équipes se mobilisent face à tant d'adversités pour faire vivre cette belle idée du vivre ensemble, un logement, un emploi... la clef de la France.

Près de 10.000 réfugiés ont été reconnus en France en 2003. Plus de 100.000 y demeurent. Un travail considérable est à accomplir en matière d'intégration qui ne saurait se résumer à la seule création de l'Agence Nationale d'Accueil, émanation du défunt OMI et de la fusion avec le SSAE.

Ce n'est faire injure à quiconque que de dire que ni l'OMI, ni le SSAE, ne sont les mieux armés pour s'occuper dans un cadre commun de la question fort complexe de l'intégration. N'est-il pas d'ailleurs étrange qu'un récent rapport de l'IGAS vienne au passage exprimer, en termes à peine feutrés, ces doutes quant au transfert de la coordination de l'asile à l'Office des Migrations Internationales alors qu'il n'en a ni la compétence, ni les réseaux, ni les savoirs-faire.

Le Contrat d'Accueil et d'Intégration mérite mieux que ces actuelles approximations. Il ne sera qu'un gadget s'il vient se superposer aux dispositifs existants au lieu d'agir en complément.

Si le législateur pouvait cesser de compliquer la tâche volontairement, par aveuglement, idéologie, méconnaissance du terrain, au moins le chant de la cohésion n'aurait-il pas un air de flûte. La loi sur l'asile votée en novembre 2003 est à mettre à ce registre tant ses applications les plus anodines ont des conséquences désastreuses pour l'intégration des réfugiés : non harmonisation des titres de séjour et des documents administratifs exigés par les services pour l'ouverture des droits sociaux et l'accès au logement social, difficultés accrues pour l'accès au regroupement familial, diminution de l'enveloppe financière pour l'apprentissage de la langue...

A l'évidence le savoir-faire en matière de communication ne suffit pas.

L'équipe Borloo, et particulièrement la Ministre Nelly Olin, s'est démenée avec succès sur le dossier de l'asile et la création de 3.000 places de CADA. Son ministère vient de se voir attribuer les compétences hier dévolues au secrétariat d'Etat à l'Intégration. Cette mise en cohérence nous fait espérer une efficacité accrue sur le dossier de l'intégration.

Avec ce dossier, réalisé par l'Observatoire de l'Intégration des Réfugiés Statutaires de France Terre d'Asile, l'occasion nous est donnée de mesurer et d'évaluer les pratiques locales afin de faire face à l'accueil des réfugiés en France. Concernant la question sensible du logement, Flora Forjonnell, responsable Projet logement à France Terre d'Asile, nous présente quelques pistes de travail pour répondre à cette problématique. Pour aller plus loin, dix mesures concrètes sont proposées pour faciliter et contribuer à l'intégration des réfugiés en France.

Comme le souligne très justement Jacqueline Costa-Lascoux, présidente de l'Observatoire des Statistiques de l'Immigration et de l'Intégration, dans l'entretien que nous publions dans ce numéro : « Il est évident qu'il ne peut y avoir intégration, c'est-à-dire un processus de mutualisation des énergies et des compétences, quelles que soient les origines ou les appartenances des personnes, pour construire une société plus égalitaire et plus démocratique, sans le respect des droits et sans des politiques d'accès aux droits, notamment dans le travail et le logement ». Autrement dit, quand les éléments du contrat ne sont pas respectés du fait de la société d'accueil, il nous appartient d'améliorer les dispositifs, de sortir la question des migrations de l'instrumentalisation et de mettre tout en œuvre pour que le combat pour les droits de l'homme inclue celui de l'accès aux droits.

* Directeur Général de France Terre d'Asile

Qui sont les réfugiés en France ?

L'OFPRA évalue à 100.838 le nombre de réfugiés statutaires vivant actuellement en France.

Les réfugiés sri-lankais forment le premier groupe de réfugiés (15.062), suivis des Cambodgiens (14.403) et des Vietnamiens (9.274) (tableau n°1).

sions pour le Sri Lanka reste d'une grande invariance, le plaçant presque continuellement au premier rang du nombre global d'admissions. La République démocratique du Congo talonne le Sri Lanka en occupant les cinq premiers rangs depuis 1999, et ce malgré le cessez-le feu signé en 2003.

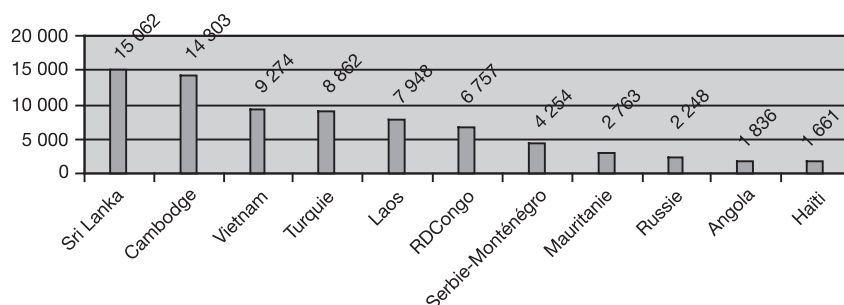
La Mauritanie fait un bond en passant de la 9^{ème} place en 1999 à la 5^{ème} place en 2003. La demande émane essentiellement de Mauritanais, dont les motivations concernent un engagement politique ou associatif, des conflits intercommunautaires et des pratiques esclavagistes dont ils seraient victimes.

En ce qui concerne les réfugiés européens, on compte près de 9.000 Turcs (dont

une majorité se déclare Kurde), la tendance étant à la hausse depuis 1999. L'Ex-URSS constitue désormais l'un des premiers flux de demandes avec l'ex-Yougoslavie. La plupart des réfugiés russes ont été reconnus comme tels essentiellement au cours des cinq dernières années (près de 2.000). La demande russe est largement représentée par des dossiers tchétchènes et la demande géorgienne s'appuie aussi sur des considéra-

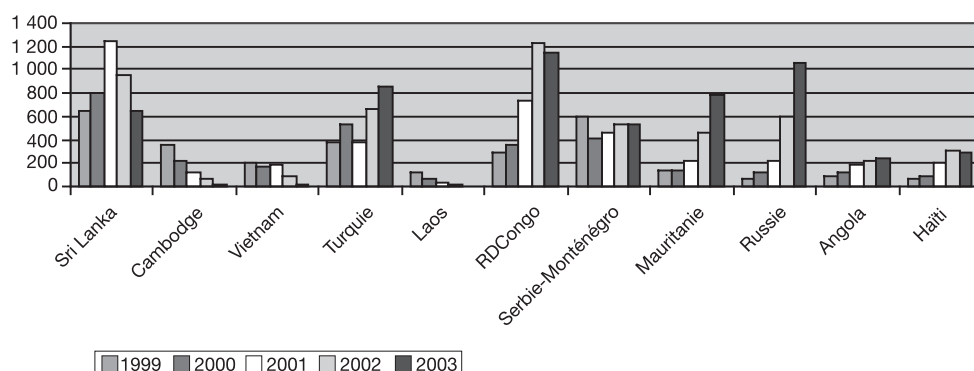
tions ethniques. En ce qui concerne le nombre d'ex-Yougoslaves, il s'agit de plus en plus souvent de Roms venant des différents Etats indépendants aujourd'hui mais également de Bosniaques qui, ayant quitté leur pays une première fois, 8 ans après les

1. Principales origines géographiques des réfugiés statutaires au 31.12.03



Le tableau n° 2 présente un classement en fonction du nombre de statuts accordés par nationalité entre 1999 et 2003. Il est un indicateur du contexte géopolitique de ces pays : conflits passés, en cours ou alors larvés. On constate ainsi que le nombre de statuts accordés pour le Vietnam et le Cambodge, qui occupaient le devant de la scène avec une remarquable stabilité au début des années 1990, est en chute libre. En revanche, le nombre d'admis-

2. Evolution du nombre de statuts de réfugié accordés par nationalité entre 1999 et 2003



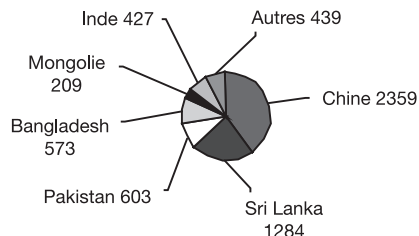
accords de Dayton, ne parviennent pas à se réinstaller dans leur région d'origine en raison de leur appartenance ethnique.

Une présence importante de ces groupes qui nécessite de s'interroger sur leur mode de prise en charge : non-francophones pour la plupart, leurs codes et comportements culturels peuvent également être mal-connus chez nous, leur pays d'origine n'ayant pas forcément de lien historique et politique avec la France. Afin d'éviter tout risque de ghettoïsation ou de communautarisme, leur intégration en France nécessite forcément un accompagnement linguistique et professionnel plus rapproché. Cela aurait dû être le cas depuis dix ans pour les Sri Lankais et les Kurdes.

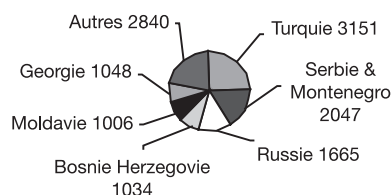
La demande d'asile en 2004 : répartition par continent

(Source : données provisoires OFPRA janvier-juin 2004)

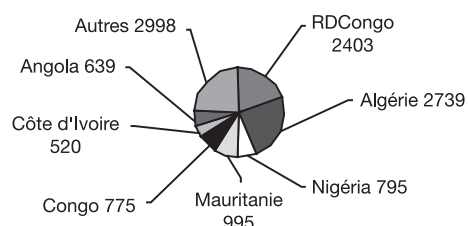
Asie



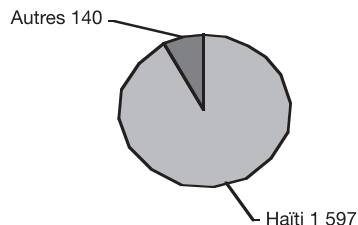
Europe



Afrique



Amériques



LE SITE INTERNET DE FRANCE TERRE D'ASILE

Vous cherchez des informations sur le droit d'asile et des réfugiés, sur notre association, nos actions, notre mission de formation ? Connectez-vous à l'adresse :

[http : //www.france-terre-asile.org](http://www.france-terre-asile.org)

L'accueil des réfugiés en France : état des lieux dans quelques régions

Où se trouvent les réfugiés statutaires, combien sont-ils, dans quelles conditions vivent-ils ? L'appareil statistique est déficient et le public des réfugiés statutaires reste une catégorie mal repérée. Tous ne sont pas dans la précarité, tous ne sont pas mal logés et certains disparaissent de ces statistiques parce qu'ils ont choisi la nationalité française. Mais tous ont un point commun : ils commencent par la précarité.

L'asile est un droit de valeur constitutionnelle. Sur le plan international, l'Etat s'est engagé à l'octroyer en vertu de la Convention de Genève signée aujourd'hui par près de 150 Etats. L'asile est accordé à des étrangers non-communautaires pour qui la question de l'intégration va se poser. Certains sont francophones, d'autres pas, certains ont un métier, d'autres un manque cruel de formation.

Depuis quelques années, la France est animée par de grandes orientations sociales : lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales, lutte contre les discriminations, accueil et intégration des primo-arrivants. Parmi les mesures adoptées récemment, on peut retenir l'annonce de la création de 3.000 places de CADA. Une initiative qui vient soulager le dispositif national d'accueil, saturé depuis dix ans. De plus, dans un contexte de saturation et d'explosion des prix du marché locatif, la relance de la production de 500.000 logements sociaux devrait permettre l'accès au logement des personnes les plus défavorisées parmi lesquelles figurent les réfugiés statutaires.

Lutter contre la pauvreté et les inégalités, tant au niveau national que régional, exige des politiques partagées fondées sur des indicateurs sociaux et locaux. Les études régionales que propose l'Observatoire de l'Intégration tentent d'apporter une meilleure connaissance des territoires d'arrivée et d'installation des réfugiés statutaires. Afin que nul ne puisse dire « on ne savait pas » et se défaire de ses responsabilités.

Une répartition territoriale inégale

Depuis 1999, la France connaît une augmentation significative du nombre de demandes d'asile. En 2003 l'OFPRA enregistrait ainsi 52.204 demandes. Et, si l'on ajoute aux chiffres de l'asile conventionnel ceux de l'asile territorial et des mineurs, la France arrive en 2003 au premier rang des pays de l'Union Européenne à accueillir les demandeurs d'asile. Parallèlement à cela, l'Office a admis au statut de réfugié 9.790 demandeurs en 2003, soit un taux d'admission global de 14,8%.

L'Ile-de-France concentre à elle seule 54% des demandes d'asile et chaque année, près de la moitié des nouveaux réfugiés statutaires reconnus par l'OFPRA et la CRR viennent grossir les rangs de ceux déjà installés en Ile-de-France. Au total, la région concentre 57.957 réfugiés statutaires sur les quelque 100.000 que compte le pays.

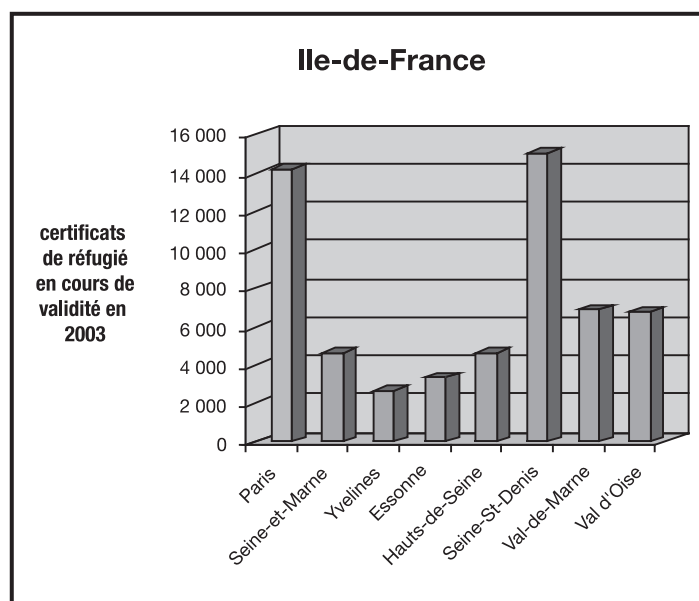
Par opposition, la Normandie enregistre 4,6% de la demande d'asile en France et compte 1.676 réfugiés statutaires sur son territoire. En Aquitaine, on observe 0,9% de la demande d'asile et 1 795 réfugiés, dans le Nord-Pas-de-Calais 3,5% de la demande d'asile et 2.447 réfugiés. Enfin, les Pays de la Loire comptent 2,8% des demandeurs d'asile et 1.764 réfugiés statutaires.

Cette répartition territoriale inégale tient à plusieurs facteurs. En effet, l'Ile-de-France demeure pour beaucoup de réfugiés statutaires une région attractive pour l'emploi et de nombreux réseaux de solidarité et de communautés s'y concentrent. Ailleurs, il existe aussi des pôles d'attractivité comme Rouen, Lille, Bordeaux ou Nantes. Mais au-delà, les régions précitées sont parfois marquées par une forte ruralité. Le manque de logements sociaux, de centres d'accueil ou encore l'insuffisance

des transports collectifs n'encourage pas les réfugiés statutaires à rester dans ces départements. Et, faute de pouvoir réellement choisir leur lieu d'installation, leur intégration dépend alors largement du tissu associatif et des partenariats avec les DDASS, les offices HLM, les bailleurs privés, les municipalités, les préfectures.... Enfin, si les chiffres sont au rouge en Ile-de-France, il ne faut pas pour autant minimiser les flux dans les autres régions. Les besoins des réfugiés statutaires nécessitent d'être analysés au regard des capacités d'accueil et d'intégration déployées dans ces territoires.

Mal logement et mobilité en Ile-de-France

Les places en CPH n'ont pas augmenté en France depuis 2000. Ainsi, beaucoup de réfugiés, faute de trouver un logement se retrouvent sans abri, en accueil temporaire et d'urgence ou encore à la rue, aux côtés de publics très différents



4 496 reconnaissances en Ile-de-France en 2003

En Ile-de-France particulièrement, cette précarité induit une forte mobilité des réfugiés statutaires, qui devient ensuite incompatible avec le suivi d'une action en insertion. La région ne compte que trois CPH avec une capacité globale de 186 places. La durée de séjour est en augmentation croissante, soit presque un an au lieu des six mois de prise en charge réglementaires. Par ailleurs, environ 70% des demandeurs d'asile en CADA ont vocation à devenir réfugiés statutaires. Les conséquences sont doubles. Nombre de demandeurs

d'asile reconnus réfugiés statutaires ne peuvent bénéficier de l'accès à un CPH et environ 18% des réfugiés statutaires, faute de solution alternative de logement, occupent des places en CADA. L'ensemble de ces éléments complique singulièrement leur insertion socio-professionnelle d'autant qu'ils rencontrent des difficultés à obtenir dans des délais raisonnables les documents administratifs nécessaires (carte de réfugié ou récipissé avec mention réfugié, documents d'état civil), permettant l'accès aux droits sociaux. Ce qui retarde encore plus les possibilités de relogement dans le parc social. En 2003, seulement 33% des réfugiés en CADA d'Ile-de-France ont pu intégrer un CPH. Les 67% autres sont sortis vers des CHRS, des résidences sociales, des appartements ou ont logé chez des tiers.

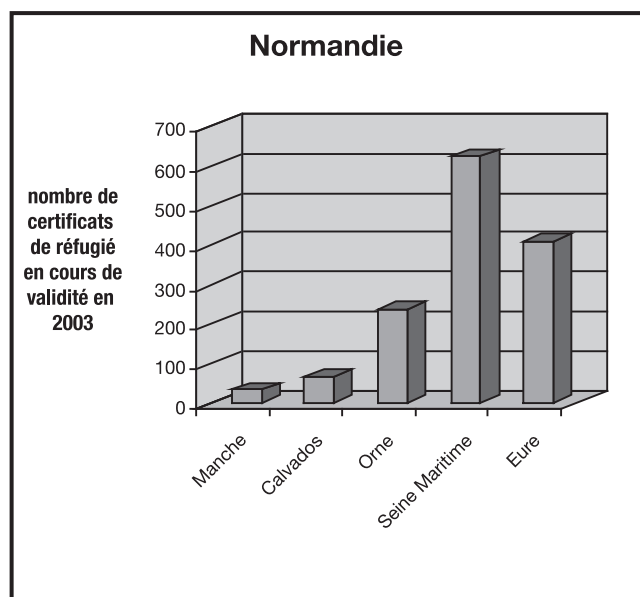
Mal logés, les réfugiés sont nombreux à vivre en grande partie à travers les subsides de l'aide sociale. Sur les 891 personnes accueillies sur la plate-forme du CERF Ile-de-France¹ en 2003, 42% d'entre eux étaient sans ressources à leur arrivée. Il a donc fallu ouvrir leurs droits sociaux tels que le RMI, rite de passage quasi automatique pour tout réfugié. Le taux de précarité lié au logement des réfugiés accueillis au CERF avoisine les 70%. Le logement revêt pourtant une importance pratique : posséder un logement conditionne l'efficacité d'une recherche d'emploi ainsi que la perception des revenus sociaux.

Une problématique nouvelle en Normandie

En Haute et Basse Normandie, l'afflux important d'étrangers primo-arrivants est un phénomène récent. La présence de zones portuaires, la proximité de Paris ainsi que les délais de convocation plus courts à la préfecture en ont fait des régions attractives pour la demande d'asile. Depuis le printemps 2001 nous observons une augmentation de cette demande, en particulier en Seine-Maritime, fortement mobilisée pour le plan de desserrement de la région parisienne (AUDA). Depuis, les flux s'étendent à l'Eure ainsi qu'à la Basse Normandie. Sous l'impulsion associative, les institutions départementales ont réagi. Ainsi, dès 2001, la Seine Maritime a mis en place son schéma de l'accueil et de l'hébergement. Mais aujourd'hui, les tentatives de pilotage, de rationalisation et de fluidification de l'hébergement ne suffisent plus. En outre, dans la mesure où ces demandeurs d'asile

¹Conseil Emploi Réfugiés Formation, département Intégration de France Terre d'Asile

arrivent en fin de procédure, c'est désormais la question de l'intégration des réfugiés statutaires et du devenir des déboutés qui se pose.



371 reconnaissances en Normandie en 2003

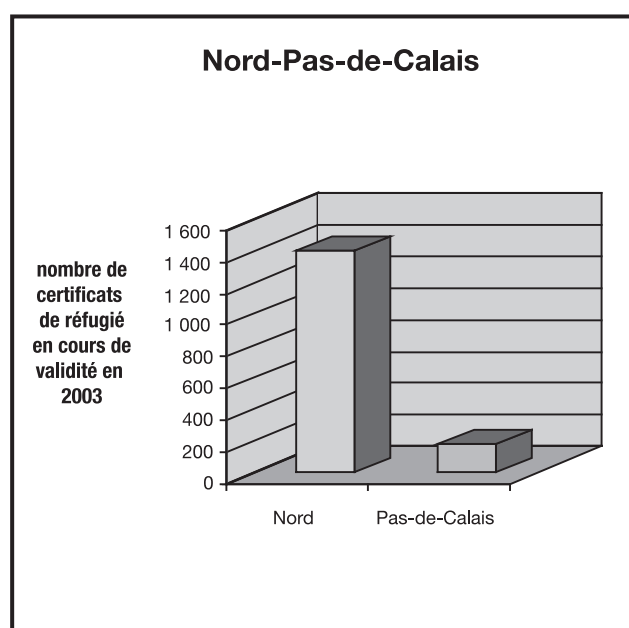
La Haute et la Basse Normandie enregistrent respectivement 1% et 0,6% du taux national du nombre de réfugiés statutaires. Minimales, ces chiffres ? Pas tant que cela sachant qu'il n'existe aucun centre provisoire d'hébergement pour les accueillir. Et comme partout ailleurs en France, en dehors de places en CADA, de l'accueil d'urgence ou de la difficile accession au logement social, ce public, notamment les adultes isolés, risque tout simplement de se retrouver à la rue. En Basse Normandie, où la pression est moins forte, les familles de réfugiés sont prises en charge par les services de droit commun. L'Orne, faiblement touché par le nombre de familles statutaires, n'a engagé aucune action spécifique dans leur direction. Le département a su trouver pour le moment des réponses en matière de relogement. Dans un département rural comme la Manche, dont le CADA ouvert en 2003 ne souffre pas encore du phénomène de saturation, les familles sont dirigées vers des appartements en ville. Mais là encore, le manque d'infrastructures ne permettra pas d'en gérer un nombre plus important. Reste le Calvados, plus urbain et mieux doté en CADA, qui attire donc les réfugiés statutaires. Ces derniers, lorsqu'ils ne sont pas pris en charge en CADA sont orientés vers les CCAS et les centres médico-sociaux. Or depuis un an, ce sont surtout des isolés qui se présentent à Caen, où peu de solutions s'offrent à eux.

En Haute Normandie, la question des réfugiés statutaires prend de l'ampleur. Première concernée, la Seine-Maritime, dont les CADA sont engorgés. Dans le cadre

de la réactualisation de son PDA, le département commence à se pencher sur l'insertion sociale et professionnelle de ce public. En partenariat avec la DDASS et France Terre d'Asile, une plate-forme CERF a vu le jour à Rouen en juin 2003. Afin d'apporter une réponse rapide, le Plan local de l'Habitat a été sollicité pour permettre aux familles d'accéder à un logement autonome. Reste toute une politique à mettre en place entre bailleurs, préfectures et mairies. Car si les deux premiers jouent le jeu, certains maires, plus particulièrement dans l'agglomération rouennaise, craignent de voir se déséquilibrer le peuplement de leur commune. Dans l'Eure au contraire, le public réfugié est perçu comme un moyen de répondre aux critères de mixité sociale. Une commission locale d'attribution s'est constituée afin de permettre aux réfugiés statutaires de sortir des CADA vers des logements ALT. Un accord entre la SONACOTRA, France Terre d'Asile et les bailleurs sociaux tente de faciliter l'accès au bail direct, tandis que d'autres associations développent le bail glissant.

Des politiques d'accueil différenciées au nord

Deuxième région la plus densément peuplée de France, le Nord-Pas-de-Calais enregistre en 2003 une multiplication par trois quasiment du nombre de primo-demandes d'asile depuis 1998. Les demandeurs d'asile territorial, Algériens pour la plupart, représentent jusqu'à 40% des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement du Nord en 2003. Une présence fortement liée à l'histoire du développement des



134 reconnaissances dans le Nord en 2003

industries minière et textile. Depuis 2002, on constate également l'arrivée de populations nomades en provenance de l'ex-Yougoslavie ainsi que d'autres ressortissants de pays de l'Est. Une plate-forme d'accueil OMI reçoit depuis 2003 les signataires du CAI dans le Nord et depuis 2004 ceux du Pas-de-Calais.

Peu de contacts existent entre les départements du Nord et du Pas-de-Calais et, en dehors de l'agglomération lilloise, la question de la demande d'asile n'a surgi que récemment dans ce septentrion. Dans le Pas-de-Calais, *« les projets de CADA étaient dans les cartons depuis longtemps, mais les instances politiques étaient trop préoccupées par Sangatte »*, confie Patrick Vanneuville, responsable de l'unique centre d'accueil du département. Aujourd'hui encore, la présence pendant plusieurs années du centre de la Croix Rouge continue de jouer un rôle dans l'afflux des personnes souhaitant traverser la Manche.

Créé en octobre 2003, le CADA de Berck-sur-Mer accueille à l'heure actuelle une famille de réfugiés statutaires. *« Les familles ne souhaitent pas rester sur le secteur car il y a peu d'emploi. D'autre part, il y a un gros déficit de transports collectifs. C'est impossible d'aller travailler si on n'est pas motorisé »*, explique M. Vanneuville. Reste à nouer des partenariats avec les bailleurs. Mais avec la crise du logement, environ 150 familles toutes catégories confondues sont en attente d'un logement social sur Berck. Cependant, le Plan départemental de d'action pour le logement des personnes défavorisées a classé les réfugiés comme priorité numéro un et un deuxième CADA devrait voir le jour dans l'ancien bassin minier de Béthune. *« Désormais, la question de l'intégration des réfugiés sera prise en compte dans le PDA »*, affirme-t-on à la DDASS.

Lille et son agglomération se distinguent par une meilleure connaissance de la problématique des réfugiés. L'association Accueil Insertion Rencontre (AIR) gère à la fois l'unique plate-forme d'accueil pour primo-arrivants, deux des quatre CADA du Nord et l'unique CPH de la région. Pratiquement l'ensemble des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires passe par elle. Ces derniers peuvent bénéficier d'une formation FLE visée professionnelle ainsi qu'une action EQUAL de validation des acquis et de l'expérience professionnelle. A 80 km de Lille, le premier CADA a ouvert ses portes il y a tout juste un an à Dunkerque. Forte de sa tradition associative, la ville a réservé un accueil favorable au centre. *« Tous nos résidents sont intégrés, constate Nathalie Delaire, responsable du CADA. Ils se rendent à la maison de quartier et sont bien connus des habitants. »* A l'heure

actuelle, huit réfugiés statutaires sont hébergés dans le CADA et travaillent en contrat aidé pour la maison de quartier. *« Ils y ont fait beaucoup de bénévolat pendant leur procédure d'asile. Cela leur a permis de gérer l'attente, les relations humaines et d'améliorer leur français. Du coup, ils ont été embauchés dès l'obtention du statut. »*

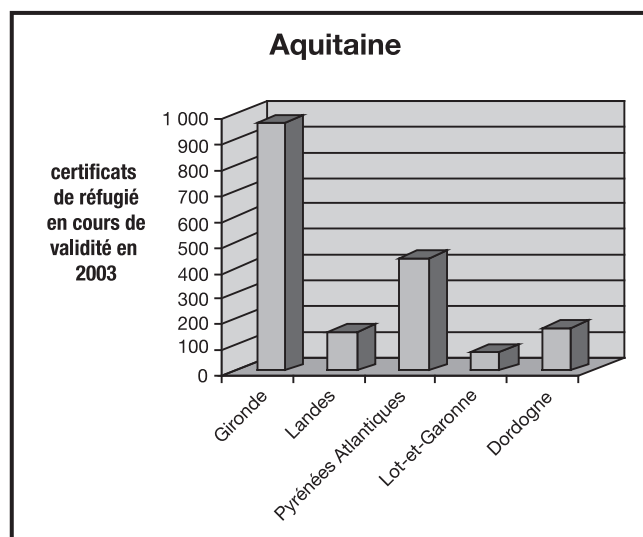
Le plus gros soucis du Nord reste le logement, dont la problématique dépasse largement la demande d'asile. Département pilote pour l'éradication de l'habitat indigne dans le parc privé, le taux de vacance dans le logement social n'est lui que de 1%. A Lille, l'AIR a pu proposer trente places en bail glissant pour la période hivernale 2003-2004. Elle devrait renouveler son offre cette année aux familles les plus autonomes, les places en CPH étant réservées à celles qui nécessitent un accompagnement plus lourd. A Dunkerque tout le partenariat avec les bailleurs reste à faire. *« Ils ne connaissent pas les réfugiés »*, constate Nathalie Delaire.

L'Aquitaine souhaite améliorer son accueil

L'Aquitaine affiche de son côté une volonté toute autre. L'accueil y est affaire de tradition. Il existe à l'heure actuelle deux plates-formes d'accueil dans la région. L'une, qui reçoit tout public sans résidence stable. Là, demandeurs d'asile et réfugiés statutaires peuvent bénéficier d'un accompagnement administratif et du service au logement. L'autre, qui reçoit les primo-arrivants dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. Mais celle-ci n'est intervenue qu'auprès de 34 réfugiés statutaires depuis son ouverture il y a un an.

L'Aquitaine se distingue par un bon partenariat entre associations et institutions. Des initiatives pour l'intégration des réfugiés prennent solidement racine en certains endroits. En Gironde, certains demandeurs d'asile ont pu obtenir de la direction départementale du travail (DDTE) l'autorisation de travailler. *« C'est permettre de préparer en amont leur insertion lorsqu'ils obtiendront le statut »*, explique le directeur adjoint de la DDTE. Dans le Lot-et-Garonne, la DDASS s'est également assurée auprès de la DDTE que les demandeurs d'asile puissent bénéficier d'une autorisation provisoire de travail. Par ailleurs, au-delà de sa mission d'hébergement, le Centre d'Orientations Sociales (COS) a créé un pôle insertion. Destiné aussi bien aux réfugiés statutaires du CADA que ceux d'autres structures d'hébergement, les services d'accompagnement administratif, de recherche d'emploi et de logement doivent assurer leur sortie en milieu ouvert. En

Dordogne, où les emplois qui couvrent les douze mois sont rares, le CADA de France Terre d'Asile (Périgueux-Bergerac) vient d'engager un partenariat avec le GEIQ² Aquitaine. « *C'est intéressant pour les gens qui n'ont pas de compétences transférables car les GEIQ se vouent à l'insertion et à la qualification* », rapporte Serge Nogaro, directeur du CADA.



253 reconnaissances en Aquitaine en 2003

Malgré la présence de CADA dans chaque département et de deux CPH, l'Aquitaine manque de places d'hébergement. Dans les Landes, l'offre de logement social est insuffisante, l'accès au parc privé difficile et les débouchés en matière d'emploi sont maigres. Les intéressés font alors des demandes d'HLM hors département. Mais jusqu'à ce jour, la moitié de l'effectif du CADA des Landes est composée de réfugiés statutaires. En Gironde, partenaires et office HLM tentent difficilement de faire vivre la convention pour l'accès au logement social des réfugiés statutaires³. Le COS a opté pour la sous-location en HLM. Ce système doit permettre le transfert en bail glissant au bout d'un an. Même méthode pratiquée en Dordogne, où le parc HLM est déjà mobilisé pour les logements éclatés du CADA. Mais cela sous-entend des effets pervers : le risque pour les réfugiés de se voir toujours proposer de la sous-location, des délais trop variables pour passer en bail glissant, l'exclusion des personnes non-autonomes. Cependant, les mêmes partenaires soulèvent l'exigence trop élevée de certaines familles. Ainsi, la DDASS de Gironde et le COS ont décidé qu'au-delà d'une proposition de logement refusée, la prise en charge de ces familles en hôtel cesserait.

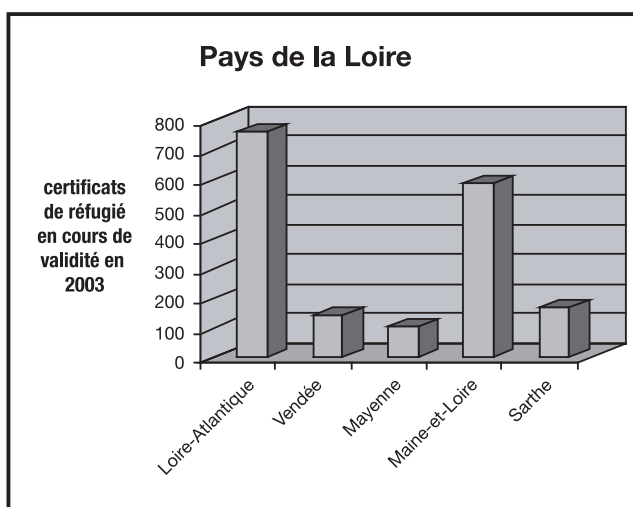
Enfin, la DRASS souhaite impulser en 2005 la mise en place d'une formation régionale pour palier la méconnaissance du public réfugié. Constatant des

lenteurs administratives et des demandes de documents injustifiées au sein de différents services administratifs, cette formation devrait s'adresser à l'ensemble des agents d'accueil DRASS, DDE, impôts, préfecture, CAF etc.

Pays de la Loire : l'OMI en renfort

Jusqu'à présent délaissés par les migrants, les Pays de la Loire semblent ces dernières années faire partie des nouvelles terres d'élection. De 1993 à 2003 le taux de demande d'asile dans cette région a doublé. Facilités de transports entre Paris et la région, implantation déjà ancienne de certaines communautés (Tchadiens, Guinéens, Chinois...) et quelques politiques départementales expliquent ces nouveaux flux.

La Loire Atlantique, qui concentre plus de la moitié de la demande d'asile de la région avec une augmentation entre 2000 et 2003 de 42,5%, fait figure de proue. En effet, sa capacité d'accueil des demandeurs d'asile est passée de 0 en 2000 à 872 aujourd'hui. Les autres départements de la région connaissent une situation toute différente. Malgré une augmentation de la demande d'asile de 34,3% sur la même période, la Vendée n'accueille par exemple que 5% de la demande régionale. Le département de la Sarthe, face au même afflux, tente de répondre par des mesures ponctuelles plus ou moins efficaces. Ainsi, la DDASS a créé une régie qui permet la prise en charge dans l'urgence des repas et de l'hébergement des demandeurs d'asile. Par ailleurs, le préfet a récemment donné l'autorisation à une cinquantaine de demandeurs d'asile d'exercer la cueillette des pommes.



302 reconnaissances dans les Pays de la Loire en 2003

²Groupement d'entreprises d'insertion et de qualification (GEIQ).

³Convention-cadre signée le 3 avril 2002 entre l'Union Nationale des HLM, le ministère de l'emploi et de la solidarité et le secrétaire d'Etat au logement.

En Pays de la Loire, les plans départementaux d'accueil en sont encore à leurs balbutiements ou n'ont pas encore été instaurés. De plus, certains préfets ont toujours du mal à se positionner quant à la politique d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires. Pour autant, certains départements se sont mobilisés en leur faveur. Là encore, la Loire Atlantique a développé la convention cadre pour le logement des réfugiés et le Maine-et-Loire et la Mayenne s'engagent vers la signature d'une convention avec France Terre d'Asile dans le cadre du projet RELOREF. Ces deux départements rencontrent également régulièrement les bailleurs sociaux et les associations gestionnaires afin de faciliter l'accès des réfugiés au logement. Ces mesures, malgré un résultat plutôt satisfaisant, ne permettent pas de répondre à l'ensemble de la demande.

L'obligation, d'ici 2005, de généraliser la signature du Contrat d'Accueil et d'Intégration par les primo-arrivants via les plates-formes d'accueil de l'OMI impulse une nouvelle dynamique à la région. Ainsi, expérimentée par la Sarthe - terre d'élection de la ministre de l'Intégration Catherine Vautrin - depuis plus d'un an, la signature des CAI va s'étendre à l'ensemble des départements de la région. Les plates-formes sont ainsi effectives depuis juillet en Loire Atlantique et septembre 2004 en Vendée. Dans les départements du Maine-et-Loire et de la Mayenne, ce sont des plates-formes d'accueil des migrants gérées par des associations qui prennent le relais. Dans une région qui ne comptabilisait en 2003 que 2,2% des primo-arrivants, la floraison de ces plates-formes devrait renforcer les politiques d'accueil des Pays de la Loire.

Ces quelques exemples régionaux tendent à souligner, au-delà de l'inégale répartition territoriale de la présence des réfugiés statutaires, l'inégale prise en charge en matière d'insertion sociale et professionnelle. Les réfugiés constituent un sous-ensemble de la catégorie primo-arrivants, catégorie elle-même mal repérée et sur laquelle se fonde pourtant la nouvelle politique d'accueil et d'intégration. Il s'ensuit donc un réel enjeu de la connaissance de ce public afin d'anticiper les besoins et l'adaptation de l'offre de services. Mais les expériences recueillies au fil des départements mettent en lumière des attitudes très variables : acteurs institutionnels non concernés par la problématique ; acteurs capables de reconnaître la spécificité des réfugiés mais ne souhaitant ou ne pouvant pas instaurer des mesures spécifiques au risque de paralyser un « système » déjà au bord de la rupture ; acteurs prêts à se mobiliser autour de partenariats ; acteurs ayant développé un savoir-faire...

L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile en France doit désormais inciter à une plus grande sensibilisation à l'égard de l'accueil des demandeurs d'asile et de l'intégration des réfugiés statutaires. Dans un tel contexte, la mise en œuvre des programmes départementaux de l'accueil (au 15 septembre 2004, 71 départements étaient dotés d'un plan départemental d'accueil, 20 avec un PDA en cours d'élaboration et 8 sans PDA) peuvent jouer un rôle moteur. En effet les PDA doivent coordonner le dispositif plates-formes d'accueil et d'intégration des primo-arrivants et du Contrat d'Accueil et d'Intégration. Reste à susciter et à faire respecter d'autres outils existant et devant permettre un meilleur accompagnement. Il s'agit entre autres de la convention cadre avec les offices HLM ou de la loi sur la mixité sociale. Car si tous les acteurs institutionnels jouent le jeu, la France pourra alors peut-être garantir l'égalité des chances d'intégration de ce public. Les réfugiés statutaires ayant vocation, faut-il le rappeler, à s'installer durablement en France.

Sources : OFPRA, DDASS, DRASS

Cartographie des métiers sous tension

tremplin pour l'insertion des réfugiés statutaires

Sources : Revue de presse, Observatoire européen de l'emploi, cabinet Bernard Brunhes Consultants, Sandrine Gineste, mars 2004.

Malgré un taux de chômage élevé, 300.000 postes restent vacants en France. Un plan national « Objectif 100.000 emplois » vise à réduire d'un tiers le nombre d'offres d'emplois durablement non satisfaites d'ici la fin de l'année.

La priorité dans les régions est donnée à quatre secteurs : les métiers de l'hôtellerie-restauration, le bâtiment, les transports et l'aide à domicile.

Dans ces secteurs quelques métiers sont particulièrement concernés : cuisinier, serveur, employé d'étage, réceptionniste, technicien polyvalent, maçon, soudeur, électricien BTP, conducteur transport de marchandises.

L'Ile-de-France recherche des cuisiniers, employés d'étage, aides à domicile, ouvriers maçonnerie.

Le Nord-Pas-de-Calais recherche des cuisiniers, employés polyvalents de restauration, maçon, soudeurs, conducteurs routiers.

La Basse Normandie recherche des cuisiniers, serveurs, maçons, soudeurs, usieurs, conducteurs poids lourds.

La Haute Normandie recherche des maçons, cuisiniers chaudronniers tôliers, soudeurs, attachés commerciaux et représentants.

Les Pays de la Loire recherchent des maçons, serveurs, opérateurs industrie agroalimentaire.

L'Aquitaine recherche des maçons, serveurs, cuisiniers.





Logement des réfugiés : perspectives

Flora FORJONNEL*

L'accès à un logement pérenne représente, pour les réfugiés statutaires, l'une des dernières étapes de leur insertion dans la société d'accueil. Il remplit une fonction de sécurisation et de stabilisation qui contribue à atténuer les effets traumatisants de la persécution et de la fuite, et rend possible le regroupement familial. Il constitue le socle de leur autonomie.

Or, la crise du logement qui sévit actuellement dans les grandes agglomérations a touché de plein fouet les publics les plus défavorisés, au nombre desquels figurent les réfugiés. Les problématiques classiques liées à la recherche d'un appartement sont dans leur cas exacerbées par la situation hybride dans laquelle ils se trouvent : considérés, de par leur statut, comme relevant du droit commun, ils sont pourtant handicapés par leur faible niveau d'intégration, par la précarité de leur condition, ou encore par leur assimilation à une population « à problème » dans l'imaginaire collectif. Trouver un logement devient pour eux une véritable course d'obstacles, à laquelle ils ne sont pas préparés.

Dans les centres hébergeant des réfugiés, la question du logement se pose de façon accrue. Les CPH et les CADA ne parviennent que très difficilement à trouver de solutions de « sortie » pour les ménages. C'est

alors l'ensemble du système d'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés, de leur arrivée sur le territoire français à leur intégration dans la société, qui se trouve dans l'incapacité d'accueillir les nouveaux arrivants, faute d'un taux de rotation suffisant. Quant aux CADA, ils se voient confrontés aux mêmes problématiques que les CPH, alors qu'ils ne disposent ni des mêmes moyens ni des mêmes objectifs...

L'accueil des réfugiés en France ne saurait se limiter à la délivrance d'un certificat. S'ils ont vocation à intégrer la société, il s'agit de leur en donner les moyens, en tenant compte du handicap de départ que constitue leur situation sociale et administrative. Ils ont ainsi besoin d'un accompagnement spécifique qui leur permette de réussir leur entrée sur les marchés de l'emploi et du logement...

C'est sur la base de ce constat que France Terre d'Asile a lancé, au début de l'année 2004, le programme « Clef de France ». Son objectif est d'assurer l'insertion sociale et professionnelle des réfugiés, en favorisant leur accès à un logement pérenne en même temps qu'à un emploi stable. Le volet « logement » de ce programme, nommé RELOREF (REchercher un LOgement pour les REFugiés), se fonde notamment sur la mobilisation d'une offre de logements au sein du

parc privé dit « social », c'est-à-dire accessible aux personnes défavorisées. Au terme de 9 mois d'existence, le projet RELOREF a permis d'identifier clairement les obstacles auxquels sont confrontés les réfugiés dans leur recherche d'un logement, et d'imaginer des moyens de les surmonter.

Les réfugiés face à la crise du logement

Les difficultés liées à la crise du marché locatif sont pour les réfugiés exacerbées par la précarité de leur situation sociale, alors qu'ils peinent déjà à trouver un emploi – parfois faute de logement...

Ces difficultés sont d'abord celles que connaît l'ensemble de la société, dans le contexte actuel de saturation du marché locatif, notamment du parc public, et de flambée des loyers au sein du parc privé. Mais les ménages réfugiés souffrent en plus de la méfiance qu'ils suscitent chez les propriétaires bailleurs, qui exigent d'autant plus de garanties de leur part qu'ils en ont une image négative. Or, justement, les réfugiés ont généralement moins de garanties à proposer que la moyenne des prétendants à un logement... La méconnaissance des

*Responsable Projet Logement à France Terre d'Asile

spécificités de ce public conditionne malheureusement en grande partie les réactions des bailleurs à son évocation.

En théorie pourtant, des solutions existent. En 2002, l'Etat et l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) ont signé une convention-cadre destinée à inscrire les réfugiés au nombre des publics prioritaires pour l'attribution de logements sociaux. Mais celle-ci, très inégalement mise en œuvre selon les départements, ne résout rien dans les zones où le parc HLM est déjà saturé. Elle ne répond donc que très partiellement à la situation.

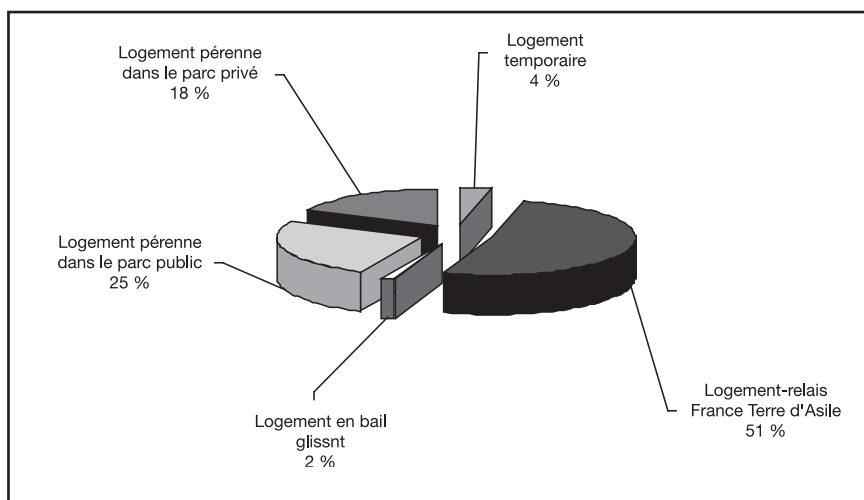
Pour le parc privé, la mobilisation des dispositifs « classiques » de sécurisation financière des propriétaires bailleurs s'est également avérée insuffisante. Le cautionnement du FSL ou du Loca-pass n'intervient qu'une fois le logement mobilisé, dans des délais parfois longs. Les exigences des bailleurs sont en outre de plus en plus démesurées dans les grandes agglomérations : les prétendants à un logement doivent avoir un CDI, un double garant, ou encore fournir une caution équivalente à 6 mois de loyer...

Le projet RELOREF était au départ destiné aux réfugiés les plus « autonomes », nécessitant seulement un accompagnement « léger » relatif à leur recherche de logement. Sa mise en œuvre s'est heurtée aux réticences des propriétaires privés, dont les critères de sélection sont fondés sur des représentations subjectives plus que sur des réalités, ainsi qu'à celles des bailleurs publics, pour qui ces réfugiés ne sont pas « prioritaires ». Considérés comme relevant des dispositifs de droit commun, ils n'ont cependant que peu d'espoir de trouver par eux-mêmes des solutions de logement pérenne. Il a donc fallu imaginer pour eux des procédures qui ne soient pas dérogatoires, tout en étant adaptées aux handicaps « inhérents » au statut de réfugié.

Les réalisations du projet RELOREF

Le projet RELOREF comprend deux volets : la mise en place d'un parc de « logements-relais » et la mobilisation d'une offre de logements accessibles aux réfugiés au sein du parc locatif privé. Si l'on ajoute au nom-

bre de ménages réfugiés logés dans le cadre de ces activités, le nombre de ménages acceptés dans le parc public ou dans un logement temporaire (ALT, bail glissant), on obtient, entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2004, un total de 107 ménages sortis d'un CADA ou du dispositif d'accueil d'urgence, selon les modalités suivantes :



Ces résultats encourageants ont permis de fluidifier un tant soit peu le système d'accueil des demandeurs d'asile. Le travail réalisé par France Terre d'Asile autour du parc privé dit « social » se fonde sur la coordination du système des logements-relais et de la mobilisation d'offres de logements pérennes.

Le parc de 52 logements-relais actuellement géré par France Terre d'Asile permet de laisser aux réfugiés proches de l'autonomie un délai raisonnable, après obtention de leur statut, pour trouver un logement stable. Les logements-relais sont attribués pour une durée de 6 mois, qui servira à consolider la situation socio-professionnelle des familles et à les former aux « rapports locatifs » et à la recherche de logements. Les modalités d'occupation des logements-relais sont définies dans un contrat d'hébergement et un contrat d'accompagnement social signés par les familles lors de leur installation. Des Ateliers Logement sont également organisés dans les CADA hébergeant plusieurs ménages réfugiés...

Parallèlement, une prospection est activement menée par France Terre d'Asile au sein du parc privé social. Elle s'articule autour d'une campagne de communication à destination des bailleurs, d'interventions de sensibilisation sur le public des réfugiés, et surtout de l'élaboration de partenariats avec les acteurs associatifs du logement. Ainsi une convention-cadre vient-elle d'être signée avec la FAPIL, fédération d'associations d'insertion par le logement et d'Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS), alors qu'un autre accord est en cours de finalisation avec la fédération des PACT-ARIM. L'objectif de ces partenariats est essentiellement de pouvoir orienter les propriétaires bailleurs vers ces associations, afin de les faire profiter des différents types de prestations qu'elles proposent, tels que l'assistance à maîtrise d'ouvrage ou la « gestion locative adaptée ».

Le projet RELOREF vise donc à faire bénéficier les ménages réfugiés de solutions de sortie vers le logement,

soit grâce au système de logements-relais, soit grâce aux résultats de l'activité de prospection d'offres de logements pérennes. Les premières entrées en logements-relais ayant eu lieu en mars, les ménages commencent tout juste à sortir vers des logements en bail direct, à un rythme globalement satisfaisant.

Objectifs et perspectives...

Le mois d'octobre a par ailleurs été l'occasion de faire le bilan de la mise en œuvre du projet RELOREF, au terme de trois trimestres d'existence. De son lancement expérimental sur certaines régions-clés à sa généralisation à l'ensemble des zones d'implantation de France Terre d'Asile, le projet a considérablement évolué, s'adaptant aux spécificités locales des marchés du logement et de l'emploi.

Plusieurs pistes de travail ont ainsi été esquissées pour l'année 2005, en fonction du bilan de l'activité et des différents types de difficultés rencontrées localement. Outre la consolidation des partenariats déjà en cours, d'autres acteurs fondamentaux du secteur du logement seront sollicités, tels l'ANAH¹ ou encore la FNAIM². De même, les partenariats locaux avec les bailleurs sociaux doivent être impulsés ou entretenus lorsqu'ils existent déjà, afin de renforcer la mise en œuvre de la convention Etat/USH. Enfin, un travail considérable doit être réalisé sur la coordination de la question de l'emploi et de celle du logement, puisqu'il ressort des diagnostics régionaux que la principale difficulté rencontrée par les réfugiés réside surtout dans la coïncidence de ces deux domaines étroitement liés. La mise en relation d'une bourse du logement avec une bourse de l'emploi devrait ainsi permettre de favoriser la mobilité géographique des réfugiés en fonction des opportunités locales.

Les moyens accordés au projet RELOREF ne permettent cependant pas de lui donner l'ampleur nécessaire à un véritable déblocage de la crise. Les solutions sont pour l'instant trouvées au cas par cas, ce qui demande à chaque fois un temps et une énergie considérables, et laisse les familles en situation d'incertitude et de précarité. L'accélération du traitement de la demande d'asile par l'OFPPA et la saturation des CPH entretiennent l'engorgement des CADA, dont certains accueillent presque autant de réfugiés que de demandeurs d'asile. Des solutions plus conséquentes doivent donc être trouvées.

Le système du bail glissant peut être intéressant, dès lors que les conditions de glissement du bail sont clairement définies dès le départ, ce qui est rarement le cas pour l'instant. Mais les clés de la réussite du projet RELOREF, ainsi que de toutes les actions de logement des publics défavorisés, résident essentiellement dans la sécurisation des locataires, qu'il s'agisse d'associations gestionnaires de logements temporaires ou directement des ménages réfugiés. En ce qui concerne les associations, il existe déjà un dispositif de sécurisation francilien, intervenant en cas d'impayés de loyers ou encore de dégradations des locaux, par exemple. Il serait très souhaitable que des dispositifs de ce type soient mis en place sur l'ensemble du territoire.

Surtout, la réalité de la situation des réfugiés, après obtention de leur statut, ne peut être ignorée plus longtemps. Ces derniers, arrivés en France après avoir fui leur pays, disposent rarement, pour ne pas dire jamais, de « connaissances » prêtes à se porter garants pour eux auprès des bailleurs privés. Ils doivent alors pouvoir bénéficier d'un fonds de garantie, auquel ils pourraient adhérer pour peu qu'ils aient un véritable projet socio-professionnel et désirent s'insérer rapidement dans la société.

Il serait d'autant plus facile d'évaluer jusqu'à quel point ces conditions seraient remplies que les réfugiés passés par un logement-relais bénéficient d'un suivi social et d'un diagnostic réalisé par un intervenant spécialisé. Les intervenants des CADA tendent ainsi à développer une double compétence « réfugiés/logement », qui pourrait être mise à profit dans ce cadre, grâce à des financements FSL-ASLL pour le moment bloqués dans un certain nombre de départements...

¹ Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

² Fédération Nationale de l'Immobilier

10 mesures pour l'intégration

Dignité de l'usager, Intérêt général, bonne gestion des fonds publics, défense d'un droit de valeur constitutionnelle sont les principes qui guident ces propositions!

1. Ouvrir des droits sociaux dès l'octroi du récépissé de demande de la carte de résident

L'ordonnance de 1945 dispose que la carte de résident est délivrée de plein droit à l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile, les délais de délivrance des documents d'état civil se sont encore accrus, tout comme la confusion autour des papiers nécessaires à l'ouverture des droits sociaux, notamment le RMI.

Mettre l'usager au centre des dispositifs administratifs implique l'ouverture des droits sociaux sur la base du seul récépissé de demande de la carte de résident.

2. Faciliter l'accès au logement

L'accession au logement constitue un signe fort d'appartenance à la société d'accueil et répond aux besoins de protection et de sécurité des réfugiés en atténuant les effets traumatisants de la persécution, de la fuite et en rendant possible le regroupement familial.

Or, cette accession reste difficile faute de ressources régulières. De plus, l'inconfort et le loyer de certains logements, sont un frein à l'élaboration d'un nouveau départ pour le réfugié. D'où la nécessité de développer différentes actions pour donner un contenu au droit au logement :

- Recenser les places vacantes en résidences sociales et en logements sociaux propriétés de l'Etat, pour en réserver une partie à destination des réfugiés ;
- Réorienter les Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) vers l'accueil des réfugiés les plus vulnérables et réévaluer les conditions de leur prise en charge ;
- Revaloriser le dispositif de programmation d'Aide au Logement Temporaire (ALT) et en réserver une partie à destination des réfugiés, dont une des difficultés pour sortir des CADA est l'accès à un logement (avec majoration pour tenir compte des loyers du privé) ;
- Mettre en place un fonds de garantie à destination des associations permettant le logement des réfugiés. Il est notamment nécessaire de prévoir une enveloppe budgétaire destinée à l'entretien des logements mobilisés. En effet, l'entretien des logements n'est pas compris dans le montant de l'ALT ;
- Simplifier les conditions d'accès à l'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL) au titre du Fonds Solidarité Logement

(FSL). Les conditions d'accès aux mesures d'ASLL, souvent très restrictives, ne permettent pas d'envisager un accompagnement social systématique des réfugiés statutaires au titre du FSL ;

- Inciter les bailleurs privés à louer leur logement à un public en difficulté en pratiquant une fiscalité plus attractive.

3. Valoriser et sensibiliser les agents des services administratifs et sociaux d'aide à la personne

Les difficultés que nous observons révèlent des dysfonctionnements ou des défaillances dans l'accès aux droits. Une méconnaissance des textes et réglementations de la part des agents des services de droit commun est souvent le premier obstacle, lourd de conséquences, auquel doit faire face le réfugié.

Il devient urgent d'intégrer un module « droit d'asile » dans la formation des travailleurs sociaux et agents administratifs en contact avec ce public.

4. Veiller à ce que la mise en œuvre du Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) ne contribue pas à un empilement de dispositifs

Les réfugiés statutaires, en tant que primo-arrivants, sont éligibles au Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI), dispositif géré par l'Etat. Mais, ils sont également allocataires de plein droit du RMI et à ce titre bénéficiaires du contrat d'insertion, dispositif géré par les départements.

L'expérience montre que la juxtaposition des dispositifs et le partage des compétences sont toujours néfastes pour l'usager. Dans un souci d'économie des fonds publics (environ 12 millions d'euros en année pleine), de respect de l'usager et d'efficacité des dispositifs, il est important de permettre aux associations d'insertion sociale et professionnelle de valider la partie « insertion » du Contrat d'Accueil et d'Intégration.

5. Promouvoir un véritable droit à l'apprentissage de la langue

Chacun s'accorde à reconnaître l'apprentissage de la langue française comme une nécessité pour tout primo-arrivant désireux de vivre normalement en France et de s'y installer durablement. Une nécessité, une obligation, un devoir mais aucunement un droit, puisque l'offre de formation est insuffisante et aléatoire.

Nous proposons de développer un véritable dispositif d'apprentissage de la langue, organisé sous la forme d'entrées-sorties permanentes, adapté aux objectifs de l'usager et intégrant des modules à visée sociale, culturelle, professionnelle et citoyenne.

6. Développer l'offre de formation à partir d'un diagnostic réalisé sur le terrain

Des besoins de formation ne sont pas satisfaits et risquent de porter préjudice à la construction de parcours d'insertion viable.

Il manque également des sessions de remise à niveau permanentes qui offriraient à nos usagers de meilleures chances aux sélections d'entrées en formation.

D'autres types de besoins se font ressentir, ils concernent les aides que pourraient apporter les collectivités sur :

- L'accès à des actions de formation notamment dans le bâtiment permettant la professionnalisation mais pour lesquelles il ne serait pas obligatoire de justifier au départ d'un niveau d'études scolaires.
- Un accès assoupli à des formations diplômantes de type BTS où les conditions d'âge et les justificatifs demandés ne peuvent être fournis par les réfugiés en raison de leur singularité. L'exil est un acte subi, le réfugié ne choisit pas le moment de sa fuite, il ne fuit que rarement avec ses diplômes...

7. Prendre en charge le permis de conduire quand le projet professionnel en dépend

La condition de mobilité exigée dans certains secteurs d'activité fait de la possession du permis de conduire un élément essentiel pour l'accès à l'emploi. Par ailleurs, pour certains réfugiés, il constitue le seul diplôme au moment de leur première recherche d'emploi. Alors que la procédure d'échange du permis de conduire délivré par un Etat tiers ne devrait constituer qu'une simple formalité administrative ne conduisant pas au réexamen des compétences de son titulaire en matière de conduite, il en va tout autrement, la plupart des permis de conduire, notamment délivrés en Afrique, étant considérés comme des faux par le ministère de l'Intérieur.

Le réfugié dont le projet professionnel dépend du permis de conduire devrait voir ce dernier pris en charge, au moins partiellement, dans le cadre du contrat d'insertion.

8. Favoriser le dépistage et prendre en compte les besoins en insertion sociale et professionnel des réfugiés handicapés

Les réfugiés ayant parfois subi un traumatisme pré-migratoire constituent un public «en risque» et donc susceptible de présenter un handicap psychique et physique. Ces problèmes de santé peuvent être aggravés par une instabilité résidentielle et de mauvaises conditions de logement.

Seuls les demandeurs d'asile suivis en DNA bénéficient d'un suivi médical...où le handicap n'est pas systématiquement repéré.

Il s'agit alors de :

- Favoriser le dépistage du handicap lors de la visite médicale de l'OMI et créer une passerelle entre l'OMI et les COTOREP.
- Encourager les partenariats avec certains dispositifs hospitaliers, associations d'insertion professionnelle et gestionnaires de logements thérapeutiques de façon à faciliter l'accès de ces services aux réfugiés handicapés.
- Sensibiliser les institutions administratives, associatives et organismes prestataires à la problématique de l'exil par la mise en place de formations pour les professionnels travaillant dans le champ du handicap.
- Veiller à ce que la mise en place d'un guichet unique à travers les maisons départementales du handicap constitue une réelle simplification des procédures de reconnaissance du handicap.

9. Favoriser l'égalité des chances entre les hommes et les femmes à la recherche d'un emploi en créant un crédit «garde d'enfants»

Beaucoup de femmes primo-arrivantes, dont les réfugiées, ont du mal à se lancer dans un projet d'insertion en raison de l'obstacle que représente l'impossibilité d'assurer une garde à leurs enfants non scolarisés ou en raison de l'absence de la prise en charge des frais de cantine lorsqu'ils sont scolarisés.

Les dispositifs existants tel que la prestation d'Aide à la Reprise d'Activité des Femmes (ARAF) délivrée par l'ANPE ne résout pas cette difficulté. Nous proposons l'instauration d'un crédit «garde d'enfants» qui permette de favoriser l'égalité des chances face à la recherche d'emploi.

10. Combattre la fracture numérique en favorisant l'apprentissage des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC)

La maîtrise des NTIC est aujourd'hui un pré-requis exigé pour l'accès au marché du travail, et plus encore comme mode d'accès au droit. En effet, nombre de demandeurs d'emploi, bénéficiaires du RMI, voire contribuables, ont la possibilité de s'informer, de répondre aux exigences de l'administration, de se former ou d'effectuer une recherche d'emploi, d'un logement... par le biais des NTIC.

Nous proposons de favoriser et d'amplifier l'offre de formation à la maîtrise des NTIC.



La fraternité : une valeur d'avenir

Jean-Louis SANCHEZ *

Il y a cinq ans quelques centaines de personnalités, responsables institutionnels et associatifs, avaient tiré le signal d'alarme et lancé un « Appel à la Fraternité ». Fondé sur le constat d'une société de plus en plus déstabilisée par la précarité économique mais aussi par d'autres formes de précarité, relationnelle (isolement, repli sur soi) et identitaire (perte de repère, mal-être), ce manifeste appelait chaque citoyen à s'impliquer plus directement dans la reconstruction du vivre-ensemble.

Lancé trop tôt, cet Appel avait eu à l'époque trop peu d'écho. Aujourd'hui les choses se présentent différemment. Chacun a pris davantage conscience de la vulnérabilité des sociétés modernes avec la progression de la violence ordinaire et de l'intolérance. Chacun perd ses illusions sur le retour du plein-emploi avec l'externalisation, qui s'accélère, non seulement des emplois du secteur industriel mais aussi tertiaire. Et chacun découvre, ou accepte enfin, l'existence d'un immense déficit de relations intergénérationnelles qui menace non seulement les personnes âgées mais aussi les enfants.

La consécration de la Fraternité comme Grande Cause Nationale 2004, et la réactivité du monde associatif et local, en est un signe. Loin de n'être qu'une posture personnelle sur laquelle l'action des pouvoirs publics n'aurait aucune influence, ou une dynamique clanique (groupes religieux,

maçonniques...) sans capacité de fédérer un territoire (nation, commune), la Fraternité peut être un véritable projet, une ambition républicaine. A condition bien sûr d'en expliciter le sens.

Il faut pour cela faire un détour par les concepts voisins que sont la solidarité et la citoyenneté, et réinterroger notre contrat social. Ce qui conduit à le rappeler avec force : les trois termes de notre triptyque républicain ne devraient jamais être dissociés, car la liberté et l'égalité ne trouvent leur pleine justification que dans leur référence à la fraternité. Les libertés individuelles et collectives, l'égalité des droits et des chances doivent en effet contribuer à la performance du vivre ensemble, sous peine d'être progressivement remises en question par la progression de l'indifférence et du rejet de l'autre.

Fraternité, une solidarité décuplée par l'implication de chacun

Certains s'interrogent : la promotion du concept de Fraternité ne serait-elle pas une menace à l'égard de nos dispositifs sociaux, axés principalement sur la reconnaissance des droits ? N'est-elle pas un moyen de réduire l'effort de solidarité publique grâce au concours d'acteurs bénévoles ? Bien évidemment c'est tout le contraire.

C'est une évidence, la solidarité est avant tout l'expression juridique de l'engagement de la société envers les plus faibles. Elle a évolué profondément en passant de l'assistance à la reconnaissance de droits, qui s'est poursuivie et amplifiée tout au long du XX^e siècle, comme l'a montré l'adoption ces dernières années de la CMU ou de l'APA par exemple. Cette évolution a d'ailleurs conforté le caractère républicain de la société en permettant de traiter plus dignement les processus d'exclusion. Il est vrai qu'une société sans solidarité est une société éclatée qui laisse la part belle au communautarisme. L'homme délaissé y est contraint de s'enfermer dans un groupe prédéterminé parfaitement étanche au reste de la société. On est aux antipodes du contrat social, bâti sur l'appartenance de l'homme à un ensemble quelles que soient ses origines, ses croyances, et ses facultés. C'est pourquoi chaque avancée sociale doit être saluée, non seulement pour la réponse qu'elle apporte aux personnes en difficulté, mais aussi parce qu'elle contribue à la cohésion de la société.

Pourtant aujourd'hui, chacun reconnaît qu'il faut aller plus loin car cette solidarité organisée ne peut suffire. En effet les phénomènes sociaux ne se résument pas, loin s'en faut, à des questions de droits. L'isolement, la solitude et l'immaturation condamnent les dispositifs sociaux,

*Délégué général de l'Observatoire National de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS) et Président de la Grande Cause Nationale Fraternité.

si ingénieux soient-ils, à l'impuissance si la société française ne retrouve pas sa capacité à intégrer par la réaffirmation des valeurs de la République. Ainsi, une personne privée d'emploi doit-elle non seulement être soutenue dans ses risques de précarité matérielle mais aussi relationnelle. Lorsqu'on interroge directement les personnes fragilisées par le chômage, elles sont préoccupées par la chute de leurs revenus mais aussi par le risque de ne plus être reconnues socialement. C'est vrai aussi par exemple des personnes âgées qui souffrent de la solitude et se trouvent précipitées dans une mort sociale bien avant leur mort physique faute d'un environnement plus attentif. Et dans vingt ans, lorsque l'on comptera deux fois plus de personnes âgées de plus de 80 ans, et deux fois moins d'aidants familiaux, que fera-t-on si l'on ne peut s'appuyer sur un véritable renouveau des solidarités de voisinage ?

Et l'on pourrait ainsi multiplier les exemples. On le voit, prospérité et individualisme aidant, la fraternité s'est peu à peu confondue avec une solidarité de dispositifs et de normes au détriment des solidarités spontanées issues des proximités territoriales et du volontariat. Paradoxalement, en n'encourageant pas cette fraternité-là, charnelle et concrète, nous avons d'abord, par l'affaiblissement du corps social, renoncé à un outil de défense de nos droits. Nous avons de plus fait le deuil d'une notion qualitative de la solidarité, fondée sur le rapport à l'autre, au profit d'une définition consumériste et assistancielle.

Fraternité, une citoyenneté réinvestie

Un autre concept est souvent rapproché de celui de Fraternité : la Citoyenneté. Chacun le sait, elle est en crise. Qu'il s'agisse de l'implication dans la vie associative, de la participation à la vie politique, du respect des autres, tous les indicateurs sont

au rouge. Ainsi, si l'adhésion aux associations reste à un niveau élevé, celles-ci sont principalement orientées vers des activités privilégiant l'épanouissement personnel à travers des loisirs et fort peu vers des activités militantes (Lettre du Credoc du 31 janvier 1998). De même, sur le plan électoral, toutes les études le démontrent, la montée de l'abstention ne traduit pas seulement une méfiance vis-à-vis de l'offre politique, mais aussi le délitement du devoir civique. Enfin, la vie sociale s'organise davantage aujourd'hui autour de rapports de force plutôt que de rapports de confiance. C'est ce qui explique la montée de toutes les formes d'intolérance et le développement du communautarisme.

D'ailleurs, si l'on est aujourd'hui contraint de légiférer sur la laïcité, c'est bien parce que les valeurs de la République se sont diluées. Loin d'accepter la différence comme une force, on laisse s'épanouir le discours de la défiance, terreau de l'enfermement dans des groupes claniques. Le combat contre le repli communautariste passe donc nécessairement non seulement par le souci d'une intégration faite de droits et de devoirs mais aussi par la réaffirmation d'un idéal républicain dans toutes ses dimensions (territoriale, culturelle, intergénérationnelle...). C'est tout particulièrement nécessaire au sein des écoles et des collèges qui devraient constituer des espaces de dialogues et de rencontres.

De façon plus générale, cette carence de réflexion éthique est patente, non seulement dans l'opinion mais aussi, ce qui est plus grave, au sein des administrations publiques. L'absence de valorisation de l'esprit missionnaire de la fonction publique a notamment entraîné la consolidation des corporatismes et des rigidités. Quant au travail social, il joue un rôle principalement curatif en France alors qu'ailleurs, il a d'abord pour vocation de rechercher les potentialités des habitants pour consolider le vivre-ensemble.

Le monde associatif n'est pas épargné par cette évolution.

L'essoufflement du bénévolat est connu et le vieillissement de ses animateurs inquiète. Bien sûr, les causes de ce malaise sont multiples mais il est indéniable que l'on retrouve partout une crise du sens qui ne favorise pas le dépassement des égoïsmes naturels. On peut sur ce point regretter que les manifestations de célébration du centenaire de la loi de 1901 n'aient pas servi à relancer le débat sur la finalité même de l'engagement associatif. A aucun moment le lien n'a été fait entre vie associative et fraternité.

Or aujourd'hui de plus en plus de gens ont conscience que la recherche exclusivement individuelle du bonheur ne peut leur garantir un avenir de sérénité. Dans les difficultés que nous traversons aujourd'hui, il y a en même temps les clefs d'accès à un grand mouvement collectif. Il est temps de mieux accepter notre fragilité individuelle et collective et de faire le pari d'un développement massif de l'engagement individuel à tous les âges de la vie. Ainsi, par la contribution plus concrète de chacun au destin collectif, nous pourrions donner naissance à une société qui ne soit pas faite que de craintes et de défiance, mais aussi d'espoirs et de confiance.

Fraternité, une démarche concrète, durable et locale

Cette concrétisation de la Fraternité, à travers le bénévolat mais aussi plus généralement à travers le développement des relations d'écoute, d'entraide et de respect, n'est concevable que dans la proximité. Si la Fraternité ne se décrète pas, elle peut être encouragée et ce tout particulièrement dans l'espace communal qui reste indiscutablement celui où les valeurs de la République restent les plus vivaces. En effet, les maires disposent de nombreux leviers pour mobiliser les habitants

sur les terrains sportif, culturel et éducatif. En montrant davantage que les risques d'exclusion concernent aujourd'hui l'ensemble de leurs concitoyens, on pourrait faire le pari d'une plus grande implication des édiles locaux pour que tous les moyens et services dont ils disposent, mais aussi ceux des autres collectivités et organismes de protection sociale, participent plus activement à l'épanouissement du lien social. L'engagement associatif, l'engagement individuel ainsi encouragés pourraient entraîner plus massivement un changement de posture des habitants dans le sens de la fraternité.

C'est le pari fait avec la Grande Cause Nationale Fraternité. En invitant tous les maires de France à signer une Charte Municipale de la Fraternité, l'ambition est de parvenir à ancrer la Fraternité dans le local et dans la durée. Près de 500 maires, dont ceux de toutes les plus grandes villes, ont déjà répondu positivement. Et les initiatives prises pour encourager le bénévolat et plus largement pour renforcer le lien social entre les habitants quels

que soient les âges, les cultures etc. sont extrêmement prometteuses. Dès cette année de nombreuses villes organisent d'ailleurs des Forums de la Fraternité et certaines collectivités vont dès cette année relayer localement la «Semaine de la Fraternité» (du 13 au 19 décembre) avec pour ambition de promouvoir les relations d'écoute, d'entraide et de respect. A titre d'illustration un «Village de la Fraternité» sera organisé à Paris pour mobiliser habitants et associations autour de la Fraternité, à travers des expositions, des débats, des concerts, un marché de Noël des CAT etc¹.

On vérifie donc la forte réactivité du monde local et du monde associatif. C'est un signe fort qui, même si le label «Grande Cause Nationale Fraternité» n'est attribué que pour une année, nous encourage à prolonger la dynamique engagée bien au-delà de 2004.

Face aux défis d'aujourd'hui et de demain, la Fraternité s'impose comme une véritable quête de survie si l'on veut préserver une conception humaniste de la société. Cela nous

concerne tous. Il faut cesser d'observer les évolutions qui sont en cours sans réagir car elles emportent progressivement l'essentiel même de la vie : le rapport à l'autre.



¹Cette manifestation aura lieu du 16 au 19 décembre place Saint-Sulpice dans le 6ème arrondissement de Paris. Par ailleurs, l'association Grande Cause Nationale Fraternité organise, durant les mois d'octobre, novembre et décembre, un cycle de conférences thématiques dont l'objectif est d'interroger nos comportements, nos organisations et nos pratiques au regard de l'éthique de Fraternité («Protection sociale et Fraternité», «Ecole et Fraternité», «France d'Outre-Mer et Fraternité», «Loi et Fraternité», «Religions et Fraternité» etc.). Ces conférences sont toutes gratuites et ouvertes à tous, et auront lieu pour la plupart à Paris, à la Sorbonne, en soirée (20h-22h30). Le programme et le bulletin d'inscription sont téléchargeables sur le site Internet de la Grande Cause : www.grandecausefraternite2004.com

BULLETIN D'ABONNEMENT :

Nom.....Prénom.....

Adresse.....

Code postalVille..... Tél.....

Je souscris un abonnement d'un an aux publications de France Terre d'Asile (*Pro Asile, Le Courrier, La lettre de l'Observatoire de l'Intégration, les Cahiers du Social*) au tarif de 40 €

Je souhaite commander les numéros suivants de *Pro Asile*.....(8 € par numéro)

☐ Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de *France Terre d'Asile*

☐ Par débit sur mon compte

☐ Par virement sur le compte FTDA : Crédit Mutuel - 10278 06039 00062157341 79

Date : Signature :



Vivre et combattre l'exil totalitaire chez Hannah Arendt

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP *

La définition courante du mot exil définit la condition de l'exilé-e comme une condition existentielle et politique : « 1. *Expulsion de quelqu'un hors de sa patrie avec défense d'y rentrer.* 2. *Obligation de séjourner hors d'un lieu, loin d'une personne qu'on regrette* » (Petit Robert).

Le vécu de l'exil concerne les situations d'éloignement de l'origine familiale, communautaire et d'existence de la condition d'étranger dans un pays. C'est un éloignement à la fois de personnes et de lieux. C'est une condition historique, politique vécue par un sujet. Elle est bien trop complexe pour être enfermée dans la dualité catégorielle subjective de l'exil volontaire ou forcé que l'on trouve dans certaines descriptions psychologiques ou sociologiques. Notons aussi, que dans le même dictionnaire, le mot *exil* est précédé par les mots *exigu*, *exiguïté* et qu'il est proche d'un mot très important dans la philosophie existentialiste, les mots *exister*, *existence* qui, rappelons-le, contiennent « l'*ambiguïté de la liberté* » selon les mots de Simone de Beauvoir¹, c'est-à-dire la dialectique de la contrainte et du choix à partir du constat de l'absurde du cycle de la naissance et de la mort qui fait partie de la condition humaine et dans ce cas précis de l'exil.

L'exil est donc un double mouvement individuel et collectif d'ordre politique. C'est à la fois la destruction d'une sécurité de base dans l'enfance, un pays, une communauté, et un ar-

rachement où peut se jouer, par la reconstruction de la subjectivation, de la pensée, de la conscience et aussi de la citoyenneté, la possibilité de construction de la liberté et même d'une nouvelle citoyenneté dans un nouveau cadre.

C'est ce que nous montre tout au long de son œuvre, Hannah Arendt², dans le mouvement profond qui existe entre ses descriptions du déracinement, de la désolation, de la *human superfluity* (des humains superflus) comme les confins désertiques de la condition humaine du système totalitaire et par ailleurs de l'exigence de relation, de liens (pluralité). En ce sens Arendt radicalise la définition de l'exil par sa description du principe ontologique du système totalitaire à partir de sa compréhension de la situation des sans-Etat aux XX^{ème} siècle en Europe de l'Est et de l'Ouest³. L'exil n'est plus seulement la perte de la mère, du père, des frères, des sœurs, d'une communauté, d'un pays, d'un lieu, c'est la perte d'un rapport au monde possible. L'exil totalitaire implique le manque le plus absolu, non seulement du rapport à soi-même, aux autres, à une communauté politique organisée, mais le manque de rapport au monde, ce qu'elle a appelé l'*acosmie*. Ce manque radical traduit philosophiquement et politiquement en *human superfluity*, désigne la qualité d'un régime politique « sans précédent » dans l'histoire humaine inventé au XX^{ème} siècle, le régime totalitaire. L'instauration politique de masse de la « superfluité humaine » a commencé

par briser les individus par l'esseulement général en cassant les liens relationnels d'échange, de solidarité et donc de pensée réflexive et partagée. Arendt fait une distinction importante entre l'esseulement et la solitude : « *L'esseulement n'est pas la solitude. Dans la solitude, nous ne sommes jamais seuls, mais avec nous-mêmes. Dans la solitude, nous sommes toujours deux-en-un, et nous devenons un, un individu complet avec la richesse et les limites de ses traits précis, seulement grâce aux autres et lorsque nous nous trouvons avec eux. Pour ce qui constitue notre individualité, pour autant qu'elle est une, qu'on ne peut en changer et qu'on ne saurait la confondre avec une autre, nous dépendons entièrement d'autrui* »⁴.

Il a été poursuivi par le déracinement de populations cibles destinées à l'extermination, dont Arendt précise le sens. « *Etre déraciné, cela veut dire n'avoir pas de place dans le monde, reconnue et garantie par les autres ;*

* Maître d'enseignement et de recherche à l'Université de Genève,

Auteure de *Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps*, Édition La Dispute, 2004.

¹ Simone de Beauvoir, *Pour un monde de l'ambiguïté*, Paris, Idées, 1947.

² Philosophe américaine d'origine allemande (1906-1975).

³ Marie-Claire Caloz-Tschopp, *Les sans-Etat dans la philosophie de Hannah Arendt. Les humains superflus, le droit d'avoir des droits et la citoyenneté*, Lausanne, Payot, 2000.

⁴ Hannah Arendt, « *La nature du totalitarisme. Essai sur la compréhension* », in *La nature du totalitarisme* (traduit de l'anglais par M.-I. B. de Launay), Payot, Paris, pp. 125-130 (1990, 1954).

être inutile, cela veut dire n'avoir aucune appartenance au monde. Le déracinement peut être la condition préliminaire de la superfluité, de même que l'isolement peut (mais ne doit pas) être la condition préliminaire de la désolation. Prise en elle-même... la désolation va à l'encontre des exigences fondamentales de la condition humaine et constitue en même temps l'une des expériences essentielles de chaque vie humaine»⁵.

Il a été porté à son comble dans le «laboratoire» des camps d'extermination. Dans des pages très fortes du troisième volume des *Origines du totalitarisme* (édition française), *Le système totalitaire*, Arendt décrit le principe d'un régime politique pour le moins paradoxal consistant à exister comme régime politique ce qui suppose d'assurer la «vie en commun» tout en préconisant que les humains sont désormais *superflus* dans un tel régime. Le régime totalitaire est supposé fonctionner à vide comme une machine avec des robots sans âme, dotés d'une pensée-calcul (la figure d'Eichmann). «Ici il n'y a pas de pourquoi» répond un SS à un détenu à Auschwitz. Qu'ils soient bourreaux ou victimes, ils ne sont plus seulement commandés par un tyran, exploités ou dominés. C'est leur présence même dans le monde, l'histoire du monde et des générations qui est niée. Quand ils ont été des bourreaux, ils ont fait tourner la machine «sans penser»⁶ jusqu'au jour où la roue tourne. Quand ils ont été les victimes désignées (Juifs, Tziganes, homosexuels, malades mentaux, etc.), ils sont devenus moins que des déchets, puisqu'ils ont été transformés en cendres dans les fours crématoires et que leurs cendres ont été répandues le long de chemins de Pologne par des adolescents brûlés à leur tour, sans culte des morts⁷.

Combattre l'exil totalitaire, un travail psychique et politique

Dans la mesure où le système totalitaire a été un système de «domination totale» psychique et

politique, que la condition d'exil totalitaire a impliqué l'enchaînement de l'esseulement, du déracinement et de la superfluité humaine, il est un traumatisme majeur à la fois psychique et politique. Il exige un travail de reconstruction de la subjectivation, de la politique et de la citoyenneté et de la connaissance.

«La psychanalyse m'a conduite à penser que c'est l'exil qui me constituait, et non pas une appartenance. Que notre vérité n'est pas dans notre appartenance à une origine – bien qu'elle existe et qu'il faille la reconnaître –, mais dans notre capacité à nous exiler, c'est-à-dire de prendre une distance vis-à-vis de l'origine. L'origine est la mère, une langue et une biologie, mais tout en les assumant, nous devenons nous-mêmes lorsque nous nous en libérons (...) L'exil est un processus qui est à la fois une douleur et une élection, mais il est un chemin, un parcours infini. L'analyse nous le fait... Nous avons nos parents, mais nous les quittons et nous sommes constamment dans l'entre-deux familles, dans l'entre-deux groupes. Cette particularité de notre être peut devenir un signe d'élection car, en nous ouvrant à l'autre, elle nous engage à recommencer notre vie dans des explorations toujours nouvelles, qui sont nos créations», écrit une psychanalyste qui prolonge les travaux d'Arendt sur la subjectivation⁸.

Julia Kristeva, dénonce ce qu'elle appelle «le paradoxe de l'étranger» qui consiste à cultiver la nostalgie du pays d'origine que souvent on a quitté par désaccord ou distance critique. Il existe toujours un fantôme du passé et de l'origine qui hante celui qui vit en position d'étranger, mais il ne faut pas lui céder. Il ne faut pas céder au désarroi il faut accepter l'invitation au dépassement en s'arrachant au passé pour aller plus loin en soi-même et aussi dans la découverte de l'autre. C'est une expérience qui accomplit la transition entre les sensations archaïques de l'enfance et la seconde langue. Le drame de l'étranger serait pour elle de s'installer dans l'ethnocentrisme, dans des particularismes, dans des fondamentalismes et à boudier la (les) culture(s) des pays

d'accueil. Elle insiste sur la nécessité de reconnaître l'état de l'étranger mais de ne pas le fixer et de fuir l'état de mal-être. L'exil n'est pas une fin, mais une situation, un moyen de construire une nouvelle vie, de s'ouvrir à l'autre. Le lieu du carrefour où se trouve tout étranger à son origine est «fécond à l'exercice de la pensée» et c'est aussi un observatoire particulièrement de ce qui se passe dans la société.

L'identité qui n'est pas une essence biologique, mais une condition historique, sociale, un «nœud de relations»⁹ et donc une construction fragile, toujours ouverte, infinie dans une relation à moi-même, aux autres et au monde dans une expérience, des situations vécues d'intersubjectivité comme l'explique à partir d'autres présupposés théoriques Maurice Merleau-Ponty : «... l'homme est au monde, c'est dans le monde qu'il se connaît». Je ne suis pas un humain, je fais l'expérience du monde que je fais être en vivant la condition humaine qui est mienne pourrions-nous dire. C'est aussi pour Merleau-Ponty un mouvement, un style de vie ancré dans «l'étonnement».

Quand la situation vécue par tous les humains devient une condition d'exil dont on a vu la rupture de «qualité» philosophique et politique quand l'exil est devenu historiquement totalitaire, elle contient certes toujours un déchirement avec l'origine (le corps de la mère, la communauté d'origine, le pays, le paysage, la langue, les odeurs, les bruits, la lumière et tant d'autres choses, etc.), qui est à la fois une douleur et l'expérience d'un mouvement de liberté. Mélanie Klein, qui inspire beaucoup Julia Kristeva dans son analyse des positions psychiques de l'élaboration (la perlaboration) de l'exil, rappelle le mou-

⁵ Hannah Arendt, *Les origines du totalitarisme. III. Le système totalitaire*, Paris, Point-poche, p. 227, 1972.

⁶ Arendt décrit ce qu'elle a appelé avec Jaspers, la «banalité du mal» comme un «manque de pensée», c'est-à-dire comme un manque de pensée sur le sens, comme un manque de capacité de jugement des actes posés.

⁷ Ehrenbourg J., Grossman V., *Le livre noir*, Paris, Solin et Actes Sud, pp. 904 et suivantes, 1995.

⁸ Merleau-Ponty M. *Phénoménologie de la perception*, Paris, Tel Gallimard, p. XVI, 1945.

vement de la peur, du rejet de l'autre perçu comme mauvais objet, comme persécuteur et de sa transformation en bon objet par l'appropriation dans la construction du lien à l'autre impliquant une pratique d'appropriation de la violence et de la haine, un travail de réparation, de deuil en faisant l'épreuve de réalité, une élaboration constante de la formation psychique individuelle et sociale⁹ dans un équilibre toujours instable entre la haine, et l'amour. Pour Julia Kristeva, une position d'arrachement, de révolte intime¹⁰ permet de créer «le lien universel avec le différent», d'appropriation le différent pour le connaître en construisant une citoyenneté post-nationale. Cette liberté pour J. Kristeva n'est «pas seulement pragmatique ou technique, puisqu'elle s'oppose à la pensée-calcul dans laquelle l'autre est résorbé en tant que tel, réduit à sa force de travail, à sa fonction de robot dans l'économie»¹¹. Elle est un risque d'existence et de pensée active partagée.

Arendt approfondit la réflexion sur l'exil et la liberté à un autre niveau. Le travail sur l'exil devenu totalitaire, la reconstruction incessante de l'identité, la construction de la liberté est elle aussi traversée par les nouvelles exigences posées par le type nouveau de domination du système totalitaire. Ce régime «sans précédent» a généralisé la condition d'exil à l'ensemble des habitants de la terre. Chaque être humain est devenu un exilé qui est mis au défi aujourd'hui de prendre en compte la double tragédie de la condition humaine, à la fois la condition de mortalité individuelle et le danger d'une disparition de l'humanité de la planète. L'absurde, l'arrachement auquel nous nous affrontons tous est celui de nous arracher à la destruction totale, à la superfluité humaine, à l'acosmie générale. Depuis le tragique XX^{ème} siècle, l'ambiguïté de la liberté s'exerce à ce niveau de radicalité de l'exil aujourd'hui pour tous face aux dangers du total-libéralisme qui contient les germes et les suites d'une terrible invention humaine. Arendt, théoricienne politique insiste sur les conditions philosophiques et politiques nécessaires à la reconstruction de la liberté, de la pluralité en insistant sur «le

droit d'avoir des droits», sur la place inaliénable de l'activité d'une pensée vivante et sur l'invention d'une nouvelle philosophie politique basée une philosophie du jugement.

Le «droit d'avoir des droits», la pensée, le jugement

L'appartenance est une donnée «naturelle» au départ, mais elle ne se restreint pas à une appartenance biologique (sang), elle est politique pour Arendt et elle implique d'être actif en construisant un autre rapport à soi, aux autres et au monde¹². L'appartenance implique donc obligatoirement «le droit d'avoir des droits» pour Arendt. C'est précisément le manque d'appartenance poussée jusqu'à l'acosmie qui en a révélé à la fois le mouvement, le désir et le contenu indépassable pour chaque être humain : «Nous n'avons pris conscience de l'existence du droit d'avoir des droits (ce qui signifie: vivre dans une structure où l'on est jugé en fonction de ses actes et de ses opinions) et du droit d'appartenir à une certaine catégorie de communauté organisée que lorsque des millions de gens ont subitement perdu ces droits sans espoir de retour par suite de la nouvelle situation politique globale»¹³.

Les enjeux théoriques et politiques d'une prise en compte la «superfluité humaine» et du «droit d'avoir des droits» d'Arendt sont immenses et de plusieurs ordres et niveaux. Ils impliquent une nouvelle philosophie de l'histoire et une nouvelle anthropologie philosophique et politique, en clair une transformation du travail psychique, de citoyenneté et du travail professionnel¹⁴ et scientifique aussi¹⁵. Ils impliquent une nouvelle conception de la pratique professionnelle, de construction des savoirs (notamment dans les sciences sociales) et de la praxis.

En conclusion

Ces considérations sur l'exil totalitaire d'Arendt, sa nécessaire «perlaboration» psychique selon le mot de Mélanie Klein et son dépassement politique

par la construction d'une citoyenneté trans-nationale et européenne raisonnent étrangement aujourd'hui face à certains faits en Europe. Je prends l'exemple de l'externalisation, mais on pourrait prendre l'exemple du travail, du chômage, des assurances sociales, etc.

Le démantèlement du droit des étrangers et du droit d'asile connaît aujourd'hui une nouvelle étape à l'échelle de l'Europe très préoccupante avec ce qui est appelé «l'externalisation», l'installation de camps en dehors des frontières européennes. Le récent accord entre Kadhafi et Berlusconi, les expulsions de masse depuis l'Italie, la détention illimitée en Angleterre en sont des exemples. Le 5 novembre prochain, 25 chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE vont voter des crédits importants pour la création de «portails d'immigration», ou de «centres d'assistance», en fait la création de camps-prisons de l'autre côté de la Méditerranée où seront emprisonnés des étrangers qui demandent protection à l'Europe (interdiction d'entrée, expulsions). Cette mesure s'inscrit dans la précarisation, l'insécurité physique, politique, sociale des laissés-pour-compte de la mondialisation. Ces faits considérés depuis l'exil totalitaire nous conduisent vers une radicalisation de l'hospitalité et sa nécessaire traduction dans les droits et dans un «droit d'avoir des droits» encore et toujours à construire en créant une citoyenneté post-nationale européenne ouverte sur le monde.



⁹ Mélanie Klein, *Deuil et dépression*, Paris, Petite bibliothèque Payot, 2003.

¹⁰ Julia Kristeva, *La révolte intime*, Paris, Fayard, 1996.

¹¹ Julia Kristeva, *Au risque de la pensée*, Paris, L'Aube, p. 83, 2001.

¹² Hannah Arendt, *La tradition cachée*, Paris, Christian Bourgois, pp. 246-247, 1987.

¹³ Hannah Arendt, *Les origines du totalitarisme*, vol. II, Points-Essais, pp. 281-282, 1972.

¹⁴ Voir à ce propos, M.C. Caloz-Tschopp (2004) : *Parole, pensée, violence dans l'Etat. Une démarche de recherche* (vol. I) ; *Contraintes, dilemmes, positions des travailleurs du service public* (vol. II) ; *Le devoir de fidélité à l'Etat entre servitude, liberté, (in)égalité*. Regards croisés, Paris, L'Harmattan.

¹⁵ Voir M.C. Caloz-Tschopp (2000) et aussi M.C. Caloz-Tschopp (2004), *Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps*, Paris, La Dispute.

LIVRES...



La réglementation de l'immigration algérienne en France – De la règle au calcul, du calcul à la règle

Sylvestre Tchibindat, Ed. L'Harmattan, septembre 2004

L'histoire de l'immigration algérienne en France nécessite une connaissance précise des relations administratives et politiques entre l'Algérie et la France, c'est-à-dire des textes législatifs et réglementaires appliqués à l'immigration algérienne depuis le XIX^e siècle. Il faut constater qu'en matière de réglementation, comme pour les besoins en main-d'œuvre qui sont importants, le législateur et les autorités administratives françaises tendent à adopter une législation libérale, alors qu'en période de récession et de crise économique, on parle plus volontiers de « maîtrise de flux migratoires ».

Un consensus semble souvent se dessiner sur l'exigence d'une politique de maîtrise des flux migratoires et pour certains « la préférence nationale » doit constituer la règle. Cela se traduit notamment pour les algériens, et souvent sous forme bilatérale, par la volonté de provoquer le retour, soit par des mécanismes incitatifs ou plus souvent, par des mécanismes contraignants.

Le passage à une immigration de type structurel à une intégration plus ou moins conflictuelle dans une situation d'interrogations individuelles et socio-économiques s'est traduit progressivement par des modifications sur le champ institutionnel et juridique.

De ce point de vue, l'exemplarité ou plutôt la singularité de l'immigration algérienne a imprimé sa marque sur le terrain du droit algérien.

Dans le présent livre, l'auteur s'attache à expliciter les différents domaines juridiques et sociaux où les Algériens disposent d'un régime particulier.



Plaidoyers pour l'immigration

Bernard Girard, Editions Les Points sur les i, septembre 2004

Tout le monde est pour la libre circulation des idées et des marchandises, mais dès qu'il s'agit des hommes plus rien ne va. La lutte contre l'immigration (officielle et clandestine) est l'une des constantes des politiques menées depuis une trentaine d'années dans tous les pays démocratiques. Plus qu'une faute, c'est une erreur ! Bien loin d'être un fardeau, l'immigration est un signe de vitalité. Seules les sociétés dynamiques, ambitieuses, tournées vers l'avenir attirent et retiennent les étrangers. A l'inverse de ce que l'on veut trop souvent nous faire croire, les immigrés ne sont ni des parasites ni des voleurs de travail. Où qu'ils s'installent, ils sont source de renouveau culturel et de croissance économique.

Dans ces deux textes, un pamphlet et une série d'entretiens sur la théorie économique contemporaine, Bernard Girard démonte un à un tous les arguments de ceux qui ferment nos frontières et renvoient dans des charters ceux qui viennent vivre et travailler chez nous. Il montre que les immigrés contribuent à la création de richesses dans nos sociétés.

Le combat pour l'immigration s'est longtemps confondu avec la lutte contre le racisme et les discriminations. Ce livre propose un point de vue différent, plus optimiste, plus offensif. C'est une étape importante dans le combat pour la libre circulation des hommes.



Le Paris Asie – 150 ans de présence asiatique dans la capitale

Sous la direction de Pascal Blanchard et Éric Déroo, Ed. La découverte, octobre 2004

Au-delà des clichés et des fantasmes, la présence dans Paris de ceux que l'on désigne comme « Asiatiques » est multiple. Dans le regard des Parisiens, elle oscille en permanence entre *invisibilité* et *invasion*. Cet album est le récit en images, jusqu'alors largement ignoré, du *Paris Asie*. Pour les visiteurs, artistes et migrants venus de tous les coins de la planète, Paris fut – et reste pour beaucoup – un lieu phare, symbole de liberté, d'art et de culture. Un lieu qui, dès la fin du XIX^e siècle, attire en particulier les populations venues d'Asie et d'Extrême-Orient. Paris fut ainsi la destination privilégiée de jeunes Chinois épris des idéaux de la Révolution française puis du militantisme communiste ; elle fut aussi la ville « formatrice » de la grande majorité des nationalistes indochinois et le rendez-vous des artistes japonais. Mais bien d'autres vagues d'immigration, venues de Chine, des pays de l'ex-Indochine, du Japon ou de Thaïlande, ont participé à la lente et discrète constitution du « Paris Asie », vaste kaléidoscope dont chaque mouvement commercial ou migratoire possède un itinéraire propre, retracé dans cet ouvrage, à travers images inédites et textes.

Droit d'Asile, oui, et ensuite ?

Menacé par les persécutions, Youri
a dû quitter son pays. La France lui a donné asile
en l'accueillant comme réfugié statutaire.
Avec vos dons, aidons-le à franchir les derniers
obstacles pour trouver un logement
et un emploi.

**Grâce à vos dons et adhésions à France Terre d'Asile,
la vie des réfugiés statutaires reprend ses droits**

www.france-terre-asile.org

**Vous pouvez envoyer vos dons
par chèque bancaire ou postal à :
FRANCE TERRE D'ASILE
25, RUE GANNERON - 75018 PARIS
TEL 01.53.04.39.99 - FAX. 01.53.04.02.40**



**France
Terre
d'Asile**

Le droit d'asile. Notre tradition. Notre avenir.