

# ProAsile

la revue de France Terre d'Asile



8 € - semestriel - Juin 2006

N° 14



## Dossier central :

**“Un emploi, un logement par la mobilité géographique”**

### Dans ce numéro :

Une tribune de Michel Doucin, ambassadeur pour les droits de l'homme  
L'analyse de la réforme du code des étrangers et le point de vue de la FSU,  
la CGT, les églises...  
Une réflexion sur la situation des réfugiés écologiques...

## France Terre d'Asile

Association régie par la loi du 1<sup>er</sup> 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 TIBERGHIEU, Philippe WAQUET,  
Catherine WIHTOL DE WENDEN, Iradj 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 RICŒUR, 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 : MARNAT  
Photo de couverture : Pat MASONI

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](mailto:infos@france-terre-asile.org)  
<http://www.france-terre-asile.org>

3

**Editorial** par Pierre Henry et Jacques Ribs

4

**Actualités**

7

**La parole à...** Michel Doucin, Ambassadeur pour  
les droits de l'Homme au ministère des Affaires  
étrangères

10

**Droit et jurisprudences**

Pierre Henry - Premier décryptage du projet  
de loi sur l'immigration  
Réforme du code des étrangers : la parole  
aux syndicats, églises et parents d'élèves  
Frédéric Tiberghien - Asile, le dessous des chiffres  
Marjolaine Moreau - Les réfugiés dans le  
monde, bilan et perspectives

22

**Santé, Social, Intégration**

Inès Michalowski - Une convergence croissante  
des politiques d'intégration en Europe, l'exemple  
de l'Allemagne  
Véronique Lay - Les Centres d'Accueil pour  
Demandeurs d'Asile, d'un statut à un autre  
De l'intérêt d'être accompagné en CADA

31

**International**

Véronique Lassailly-Jacob - Quelle reconnais-  
sance statutaire pour les réfugiés écologiques ?  
Olivier Blot - La Côte d'Ivoire sur le fil du rasoir  
Nathalie Dérozier - La tragédie des Somaliens  
et Ethiopiens traversant le Golfe d'Aden

38

**Ethique et humanisme**

Marcel Jaeger - La démarche qualité au sens de  
la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale  
et médico-sociale

41

**Perspective historique**

Catherine Gousseff - Portrait des réfugiés russes  
arrivés en France dans les années 1920

43

**Dossier central**

Fatiha Mlati - La mobilité géographique, un  
intérêt partagé pour les réfugiés et les territoires  
Roland Hubscher - L'intégration des étrangers  
en milieu rural, les enseignements de l'histoire -  
entretien  
Christine Afriat - Chômage et difficultés de  
recrutement, une nécessaire prise de conscience  
au service de la question sociale - entretien  
Monique Compain et Stéphane Grasser - La  
politique d'accueil des nouveaux arrivants en  
région Limousin - entretien  
Jean-Yves Pineau - Un exode de la ville vers  
la campagne ? Entretien  
Marjolaine Moreau, Elodie Robert et Elise  
Desassis - L'insertion par la mobilité géogra-  
phique : regards croisés  
Chloé Faouzi - La diversité des territoires fran-  
çais, un potentiel rarement exploité dans les  
parcours d'insertion

EDITO

# Réhabiliter le droit d'asile

par Pierre HENRY et Jacques RIBS\*

La promesse d'une nouvelle loi sur l'immigration et l'asile, trente mois après l'adoption d'un premier texte, doit interroger quant à l'objectif recherché. C'est, nous assure-t-on, une nécessité pour doter la France d'une immigration choisie. Ce terme, très discutable dans ce qu'il comporte de stigmatisation à l'égard de centaines de milliers de nos compatriotes et de leurs enfants originaires de pays tiers et venus nous rejoindre depuis les années 60-70, ne saurait de toute manière résoudre la question de l'asile, l'une des expressions les plus fondamentales et les plus tenaces de la solidarité humaine. A moins que certains ne veuillent définitivement tourner la page d'une liberté et d'un droit essentiels, à la base même de l'idée originelle de la construction européenne et garantie par la Convention de Genève, regroupant la signature de près de cent cinquante pays dans le monde. C'est de quoi peuvent légitimement s'inquiéter les défenseurs des droits de l'homme en consultant le bilan officiel de la situation de l'asile en France produit par l'Office de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

Avec 8,2 % (4 184 octrois de protection) l'an passé, le taux de reconnaissance au statut de réfugié délivré par l'Ofpra n'a jamais été aussi faible en valeur absolue depuis vingt ans. Pour aboutir à ce chiffre, les procédés sont multiples : refus d'enregistrement, absence de convocation systématique des demandeurs alors que la loi de 2003 lui en fait obligation, augmentation de la proportion des affaires traitées en procédure prioritaire, augmentation spectaculaire du taux d'annulation des décisions de l'Ofpra par la Commission de recours des réfugiés, augmentation des demandes de réexamen.

A l'heure actuelle, tous les indicateurs permettant d'apprécier la qualité des décisions rendues par l'Ofpra sont au rouge : cet organisme, qui est à l'origine un office de protection, se comporte en pratique, depuis quelques années, comme un office dont la mission consisterait d'abord à démasquer les fraudeurs, puisque tout demandeur d'asile est désormais présumé fraudeur en puissance.

Pour ne développer que quelques exemples, la réduction du délai de présentation du dossier de demande d'asile de 30 à 21 jours, outre les refus d'enregistrement qu'il engendre, a pour conséquence d'empêcher toute personne qui ne maîtrise pas notre langue et ne dispose pas d'un appui juridique et social de déposer un dossier solide. Nous avons depuis longtemps démontré que les demandeurs d'asile pris en charge dans des structures spécialisées obtiennent la protection de la France dans des proportions de deux à quatre fois élevées que

lorsqu'ils sont livrés à eux-mêmes face aux multiples obstacles de la procédure. Encore faudrait-il qu'ils puissent majoritairement accéder à ces structures.

En 2005, seuls 20 % d'entre eux ont pu exercer ce droit. Et il ne s'agit pas ici que d'un problème de places d'hébergement disponibles. 23 % des demandeurs d'asile ont été, en 2005, placés en procédure prioritaire, c'est-à-dire qu'ils ont vu leur dossier examiné en quinze jours, souvent sans être convoqués pour un entretien et sans pouvoir prétendre au moindre soutien. Le résultat est préoccupant puisque seul 2 % des demandeurs placés dans cette situation ont obtenu gain de cause. Fort opportunément, en annulant près d'une décision sur cinq de l'Ofpra, la juridiction de recours a accordé 9 137 décisions d'admission. Mais ce chiffre accentue le malaise. Le fait que la Commission des recours soit désormais à l'origine de 2,3 fois plus de décisions d'admission que l'Office pose évidemment un problème majeur d'équilibre entre les deux institutions et de confiance à l'égard de l'Office que la réforme de 2003 a un peu plus conforté en usant à rejets. Il n'est pas sain pour l'équilibre institutionnel de la procédure d'asile en France d'obliger les demandeurs à aller devant le juge pour obtenir ce que l'administration devrait accorder si elle appliquait convenablement la loi.

Le résultat de tout cela est que la machine à fabriquer de faux déboutés tourne actuellement à plein régime, faute d'examen suffisamment approfondi. L'Ofpra souligne ainsi que 55 678 déboutés supplémentaires ont été fabriqués en 2005, ce qui en porte le nombre à 184 527 depuis 2001 ! Quand on rappelle qu'au mieux 20 000 à 25 000 décisions d'éloignement du territoire seront exécutées en 2006 et que ceci constitue un plafond techniquement impossible à dépasser, on voit bien que la réforme de 2003 est une réforme purement incantatoire qui aboutit à augmenter le nombre de clandestins et de sans-papiers, selon un cycle sans fin, et que la loi Ceseda, loi de circonstance, visant moins l'intérêt général qu'un certain électoral, va encore aggraver. Au passage, le droit d'asile en sort gravement affaibli.

Ce n'est pas exactement l'idée que nous nous faisons du rôle de la loi, de la France, patrie des droits de l'homme et de la mise en oeuvre d'une convention internationale majeure en termes de dignité de la personne humaine !

\* Respectivement Directeur Général et Président de France Terre d'asile

# Actualités

## Janvier 2006

### Renforcement de la coopération au sein de l'Union européenne

Réunis en conseil des ministres sous présidence autrichienne, les ministres européens de l'Intérieur ont manifesté leur volonté de renforcer leur collaboration en matière de politique d'asile. A cette fin, de nouvelles idées ont été avancées : celle de créer des équipes d'intervention rapide auprès des pays faisant face à un afflux massif de réfugiés ; celle d'organiser au niveau de l'Agence européenne de gestion des frontières extérieures des vols groupés afin d'expulser les déboutés du droit d'asile.

### Une note d'instruction pour accélérer la sortie des déboutés des CADA

Dans une note d'instruction datée du 20 janvier relative aux procédures d'admission et aux délais de séjour dans le DNA des demandeurs d'asile, il est demandé aux préfets d'organiser la sortie sans délai des déboutés du droit d'asile hébergés en CADA. Après mise en demeure et discussion contradictoire, les préfets pourront dorénavant décider de ne plus verser les financements correspondant aux places de CADA anormalement occupées.

## Février 2006

### Les chiffres de l'asile en Europe

Le HCR a publié un recueil de données statistiques relatives à la demande d'asile dans les pays industrialisés. Pour la quatrième année consécutive, le nombre de demandeurs d'asile dans l'Union européenne a poursuivi sa tendance à la baisse. Alors qu'en 2001, près de 395.000 demandes d'asile avaient été enregistrées dans les 15 pays de l'Union, seuls près de 213.000 demandeurs d'asile se

sont présentés aux portes de ces mêmes pays en 2005. La France reste le premier pays d'arrivée des demandeurs d'asile en Europe (42.541 premières demandes enregistrées en 2005), suivie du Royaume-Uni (30.460) et de l'Allemagne (28.910).

### Interpellation des étrangers en situation irrégulière

Dans une circulaire datée du 21 février 2006, les ministres de l'Intérieur et de la Justice reviennent, entre autres, sur les conditions d'interpellation des étrangers en situation irrégulière hébergés dans un logement-foyer, un CHRS ou un CADA. Il est précisé que, hors les cas de flagrance ou de commission rogatoire, les forces de l'ordre ne peuvent procéder à des contrôles dans les « parties collectives » de ces centres qu'avec l'assentiment exprès du gestionnaire du centre. En revanche, lorsque l'interpellation a lieu dans les « parties privatives » de ces structures d'hébergement, le contrôle est soumis à l'autorisation de l'occupant.

### La France montrée du doigt par le Conseil de l'Europe

Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Alvaro Gil-Robles, a rendu public son rapport sur la situation des droits de l'homme en France. Le commissaire s'alarme notamment du durcissement des politiques d'immigration qui « *risque de contrevenir aux droits des véritables demandeurs d'asile* » et relève « *la méfiance qui entoure de manière générale les étrangers* ». Il pointe, entre autres, les nombreux obstacles entravant les démarches de régularisation et dénonce les conditions indignes de rétention des étrangers en voie d'expulsion.

## Mars 2006

### Pour une meilleure insertion professionnelle des étrangers

Dans un rapport relatif au volet économique du projet de loi sur l'immigration et d'intégration, rendu public le 17 mars dernier, le Centre d'analyse stra-

tégique (ex-Commissariat général du Plan) préconise une amélioration des conditions d'intégration des étrangers sur le marché du travail. Le centre d'analyse stratégique suggère notamment la mise en place d'un volet « insertion professionnelle » dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration et la révision de la liste des professions et emplois fermés aux étrangers.

### Application de la protection subsidiaire

Dans trois décisions (CRR, 22 novembre 2005, 53867, Mme I. ; CRR, SR, 17 février 2006, 419162, Mlle K. ; CRR, SR, 17 février 2006, 497089, M.A.), dont deux rendues par les Sections réunies, la CRR a accordé, pour la première fois, la protection subsidiaire à des civils exposés à « *une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou internationale* ». Les situations prévalant actuellement au Darfour et en Irak sont ainsi qualifiées de climat de violence généralisée résultant d'un conflit armé interne. En l'espèce, les requérants étaient exposés à ces menaces graves du fait de la qualité de notable du mari et de la situation financière confortable de la première, de l'appartenance à la communauté assyro-chaldéenne chrétienne de la deuxième et de la qualité de fonctionnaire de l'ancien régime et de membre du parti Baas du troisième.

### Généralisation du programme d'aide au retour volontaire

Le programme d'aide au retour volontaire expérimenté depuis septembre 2005 dans 21 départements vient d'être généralisé à l'ensemble du territoire par une circulaire interministérielle datée du 30 mars 2006. Cette circulaire étend également le bénéfice de ce programme aux étrangers placés sous le coup d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière et aux ressortissants de certains pays inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs.

# Actualités

*Avril 2006*

## **Le conseil d'Etat valide la liste des pays d'origine sûrs**

Dans une décision du 5 avril 2006, le Conseil d'Etat a rejeté les recours de France Terre d'Asile et des autres associations de défense du droit d'asile dirigés contre la décision du Conseil d'administration de l'OFPRA établissant une liste de pays d'origine sûrs. Est ainsi validé le principe du pays d'origine sûr, qui, pour le Conseil d'Etat, ne porte pas atteinte à la Convention de Genève et aux garanties d'exercice du droit d'asile.

## **Réunion des centres du DNA autour de la réforme du code des étrangers**

Les 10 et 11 avril derniers, France Terre d'Asile, Forum Réfugiés et la FNARS ont réuni les centres d'hébergement du dispositif national d'accueil afin de prendre position par rapport au projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration. A l'issue de cette réunion, une déclaration commune a été adoptée au sein de laquelle les associations ont revendiqué un dispositif national d'accueil « unifié, solidaire et de qualité au plan national » et intégré dans des schémas départementaux de l'accueil de l'hébergement et de l'insertion.

## **La demande d'asile en 2005**

La publication du rapport d'activité de l'OFPRA pour l'année 2005 confirme la baisse significative des premières demandes d'asile enregistrées en France. L'OFPRA a enregistré 42.578 premières demandes d'asile (hors mineurs accompagnants) en 2005, ce qui représente une baisse de 15,80 % par rapport à 2004. Les demandes de réexamen, qui avaient déjà triplé en 2004, ont augmenté de 34,2 %. La demande d'asile globale s'élève ainsi à 59.221

demandes contre 65.600 en 2004, Haïti étant le principal pays d'origine des demandeurs d'asile suivi de la Turquie. Le taux global d'admission s'est élevé à 26,9 % (8,2 %, en première instance), contre 16,6 % en 2004. Par ailleurs, 557 protections subsidiaires ont été accordées contre 83 en 2004.

## **Création d'un diplôme de langue française pour les étrangers**

Le comité interministériel sur l'intégration s'est réuni le 24 avril dernier, sous la présidence de Blandine Kriegel, présidente du Haut conseil à l'intégration, et a adopté un certain nombre de mesures, dont la création d'un diplôme initial de langue française (DILF). L'obtention de ce diplôme constituera l'un des critères d'accès à la carte de résident.

*Mai 2006*

## **Ajout de cinq pays à la liste des pays d'origine sûrs**

Le 20 mai 2006, le conseil d'administration de l'OFPRA a décidé d'ajouter cinq nouveaux pays à la liste des pays d'origine qu'il considère comme sûrs. La Tanzanie, Madagascar, le Niger, l'Albanie et la Macédoine viennent ainsi s'ajouter à une liste composée déjà de douze pays. Pour rappel, la demande d'asile des personnes originaires de ces pays est traitée en procédure prioritaire, les intéressés n'ayant ni accès au séjour, ni aux droits sociaux habituellement reconnus aux demandeurs d'asile.

## **L'Espagne face à l'immigration clandestine**

Face à l'arrivée de près de 7.500 étrangers en situation irrégulière dans l'archipel des Canaries depuis le début de l'année, l'Espagne a fait appel à l'Union européenne afin de contrôler les arrivées sur son territoire. Franco Frattini, commissaire européen chargé de la liberté et de la sécurité a notamment proposé d'organiser des patrouilles aé-

ronavales pour surveiller les eaux séparant l'Afrique des côtes espagnoles ainsi que les côtes mauritaniennes, sénégalaises et capverdiennes. L'Union européenne prévoit à long terme d'étendre ces patrouilles à la Gambie, la Guinée Bissau et la Guinée Conakry, sous la supervision de Frontex, l'agence de gestion des frontières extérieures de l'Union européenne. Par ailleurs, l'Union européenne se serait engagée à financer des centres d'accueil en Mauritanie et au Sénégal afin d'accueillir les clandestins refoulés en mer ou à leur arrivée aux Canaries.

*Juin 2006*

## **Adoption du projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration**

Le Parlement vient d'adopter le projet de loi réformant le code de l'entrée et du séjour des étrangers en France. Parmi les mesures phares de ce projet, la création d'une nouvelle carte de séjour « talents et compétences » valable trois ans et renouvelable. La création de ce nouveau titre de séjour répond à la volonté du gouvernement de privilégier une « immigration choisie » au détriment d'« une immigration subie ». Les parlementaires ont également accepté de durcir les conditions de regroupement familial et de remettre en cause le principe de la délivrance automatique d'un titre de séjour aux étrangers en situation irrégulière justifiant de dix ans de séjour sur le territoire. Enfin, l'invitation à quitter le territoire dans le délai d'un mois, suivi le cas échéant d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, est remplacée par une obligation de quitter le territoire dans le délai d'un mois, délai à l'issue duquel cette décision devient exécutoire.

## PRO ASILE – Articles déjà parus

### La parole à

- N°4 : « 50<sup>e</sup> 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 : Smaïn 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
- N°11 : Jacqueline Costa-Lascoux, présidente de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration
- N°12 : Richard Williams, Représentant du Conseil Européen sur les Réfugiés et les Exilés à Bruxelles
- N°13 : François Bernard, Président de la Commission des Recours des Réfugiés

### Droit et jurisprudences

- 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 I Panthéon Sorbonne
- N°9 : « Le contentieux du droit d'asile et l'intime conviction du juge », Michel Belorgey, membre du Conseil d'Etat, 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
- N°11 : « Asile : la jurisprudence française depuis l'adoption de la Loi du 10 décembre 2003 », Nabil Benbekhti – « Haro sur le droit au séjour des demandeurs d'asile », Julien Bainvel et Carmen Duarte
- N°12 : « Du récit de persécution et de la manière de le lire, de l'entendre », Jean-Michel Belorgey, Président de la Section des rapports et des études au Conseil d'Etat, Président de section à la Commission des Recours des Réfugiés.
- N°13 : Outre-mer agitée : l'immigration clandestine et l'asile politique dans les DOM TOM, Marjolaine Moreau, chargée d'études à France Terre d'Asile - Les droits des demandeurs d'asile devant le Conseil d'Etat, Matthieu Tardis, chargé des questions juridiques au centre de formation de France Terre d'Asile

### Santé – social – intégration

- 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 dans la 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 VII Denis-Diderot – « Le difficile accès aux droits des réfugiés statutaires », Fatima 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 Chtaib, 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 ? », Fatima Mlati, responsable du Département Intégration de France Terre d'Asile et Jahil Nehas, docteur en psychologie – « La thérapie familiale, une approche originale de l'aide aux victimes d'atteintes aux droits de l'homme », Pierre Dutertre, médecin directeur thérapeute familial et Sokhna Fall, psychothérapeute thérapeute familiale
- N°11 : « Perspectives pour les migrants vieillissants », Jameyla Saad – « Les réfugiés tamouls du Sri Lanka. Esquisse de leur insertion professionnelle et résidentielle », Angéline Etienne – « De nouveaux droits pour l'accueil des réfugiés », Jean-Paul Péneau
- N°12 : « Réfugiés : de l'importance de la distance dans l'accompagnement », Jalil Nehas, Psychologue au département Intégration de France Terre d'Asile  
« Mariages forcés et droit d'asile », Isabelle Gillette-Faye, Sociologue, Directrice du GAMS  
« Les frontières du consentement », entretien avec Edwige Rude-Antoine, juriste, sociologue et psychanalyste, chargée de recherche au CNRS
- N°13 : Géopolitique migratoire des Chinois en France et demande d'asile, Pierre Picquart, docteur en géopolitique de l'université de Paris VIII - L'étrange devenir de la départementalisation du secteur social : le cas de l'insertion, Jean-Philippe Roy, maître de conférences de science politique à l'Université de Tours - L'insertion des réfugiés, un modèle à revoir, Mohamed Diab et Gérard Julien, respectivement directeur adjoint de Forum Réfugiés et consultant en politique sociale

### Dossier central

- 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 : « Logement des réfugiés : Urgence ! »
- N°11 : « Réfugiés statutaires en France : état des lieux »
- N°12 : « Asile : sortir de l'arbitraire et de l'injustice »
- N°13 : « Ecrivains en exil, écritures d'exil »

### International :

- 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 plateforme contre la traite des êtres humains et 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 nettoyeurs 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 Wihlto 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 et 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 Wihlto 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
- N°11 : « Le Caucase du Nord : une zone de conflits potentiels », Frédérique Longuet-Marx – « La Transcaucasie post-soviétique dans la tourmente : réfugiés et personnes déplacées dans les années 90 », Dzovinar Kévonian – « Tchétchénie : la terreur au quotidien », Aude Merlin – « Les Tchétchènes en exil en Europe : compte-rendu d'une première rencontre », Caroline Bernard
- N°12 : « Le Darfour : éléments pour l'analyse géographique d'une guerre civile en milieu sahélien », Marc Lavergne, Directeur de recherche au CNRS, Groupe de recherche et d'étude sur la Méditerranée et le Moyen-Orient – « Caucase, un nouveau Yalta » – « Les enjeux de l'après transition en République Démocratique du Congo », Stanislas Bucyalimwe Marabo, philosophe et historien, professeur-chercheur au Centre d'études de la région des Grands Lacs à l'Université d'Anvers, Belgique.
- N°13 : La Bosnie-Herzégovine, dix ans après Dayton, Thierry Mudry, avocat, chercheur associé à l'observatoire du religieux et chargé de cours à l'IEP d'Aix en Provence - L'Algérie, au seuil de la réconciliation nationale ?, entretien avec Selma Belaala, chercheuse à l'IEP de Paris - L'émigration subsaharienne : le Maroc comme espace de transit, Mohamed Khachani, professeur à l'Université Mohamed V de Rabat

### Ethique et humanisme

- 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
- N°11 : « La fraternité : une valeur d'avenir », Jean-Louis Sanchez
- N°12 : « Contrat d'accueil et d'intégration et formation civique : qu'est-ce que l'idée républicaine ? », Paul Baquiast, Docteur en histoire, Président de l'Association des amis d'Eugène et Camille Pelletan, Secrétaire Général de l'Union des républicains radicaux.
- N°13 : La laïcité à l'épreuve des droits de l'homme, Jean Bauberot, président honoraire de l'école pratique des hautes études à la Sorbonne

### Perspectives historiques

- 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 Belliard, 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
- N°11 : « Vivre et combattre l'exil chez Hannah Arendt », Marie-Claire Caloz-Tschopp
- N°12 : « 'Tyranie du national' et circulation sélective des réfugiés : le cas des émigrations politiques aux Etats-Unis », Laurent Jeanpierre, Sociologue, Chercheur à l'Université de Paris XII, Val-de-Marne.
- N°13 : L'exil français au XIX<sup>ème</sup> siècle, Sylvie Aprile, maître de conférences à l'Université de Tours

## LA PAROLE À...

Michel DOUCIN

Ambassadeur pour les droits de l'Homme au ministère des Affaires étrangères\*

# Les pays développés, confrontés à l'inexorable pression des migrations économiques dues à un monde inégalitaire

Aussi loin que nous porte le regard pré-, proto-, et historique, il nous parle de migration.

Celle qui a débuté voici quelques millions d'années du côté du Rift est-africain et devait porter les premiers humains à coloniser toute la planète. Celle contre laquelle les Pharaons organisèrent vainement la fortification des Cataractes, jusqu'à s'incliner et admettre une lignée soudanaise sur le trône d'Amon. Celles venues de Sibérie contre lesquelles l'Empire du Milieu opposa la muraille de Chine. Celle des populations caucasiennes en route vers le Sud-Est de l'Europe, « Invasions Barbares » qui firent trembler un Empire romain pourtant rompu à l'art d'intégrer les peuples allogènes dont la dernière parade fut de leur confier plusieurs fois le trône de César. Ce sont ces migrations qui, par vagues successives de Wisigoths, Ostrogoths, Francs et Huns, transformèrent une Gaule partiellement latinisée en un patchwork culturel qui peinera durablement à se reconstruire comme Nation. C'est aussi la migration, faite de flux et reflux qui, pendant 1.500 ans, a mis aux prises les rives Nord et Sud de la Méditerranée : Conquista-Reconquista, Empire Omeyyade-Royaumes Francs, Colonisation Décolonisation, etc. entraînent chacun, assorti d'édits d'expulsion, d'incessants mouvements de population. Puis, à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle et pendant deux siècles, la migration transatlantique trouva aux Amériques un exutoire aux famines européennes, etc.

Parmi les causes profondes de ces migrations, une hypothèse toujours centrale : les nécessités de la survie. Longtemps nomades-chasseurs, puis nomades-pasteurs, les humains ont été dépendants de l'abondance de l'herbe dans les pâturages que leurs gibiers et troupeaux brouaient. Chaque sécheresse durable entraînait l'homme derrière son bétail dans une quête alimentaire, poussant, par effet domino, d'autres migrations devant elle. A cette cause structurelle s'en surajoutent d'autres, variables, religions, ambitions humaines et idéologies, mais sans jamais gommer la première.

Replacé dans cette perspective longue, le XX<sup>e</sup> siècle apparaît comme une parenthèse due à quelques particularités : la saignée de deux guerres mondiales et plusieurs grandes guerres civiles qui fait chuter la pression démographique, un « rideau de fer » partageant, par jeu d'alliances, plusieurs continents et enferme des centaines de millions de personnes, les espoirs de la décolonisation combinés au mirage technologique du « rattrapage » des pays riches par les pays pauvres et aux politiques de sédentarisation favorisées par l'intensification de la productivité agricole, etc.

Cette parenthèse semble aujourd'hui refermée et le mécanisme qui a sous-tendu les migrations des millénaires

\* Ancien Secrétaire général du Haut Conseil de la Coopération Internationale (qui s'exprime ici à titre personnel)

passés, être à nouveau remonté. Pendant des millénaires, l'homme a suivi son bétail assoiffé en quête de pâturages. Aujourd'hui, la télévision lui montrant chaque jour un Occident repu, la Terre Promise ne fait pas davantage de doute à ses yeux. Les insuffisances et inégalités du développement réapparaissent comme source principale de migration... et paradoxalement aussi comme leur conséquence : les progrès dus à la diffusion de la science médicale ont décuplé les chances de survie à la naissance ; la propagation des médias audiovisuels apporte d'autre part connaissance et espoir.

Comme les empires qui l'ont précédé, le club des pays développés, que soudent des solidarités défensives organisées en G7-G8 et autres OCDE, cherche à élever, contre la menace de nouvelles « invasions », les barrières d'un contrôle des flux migratoires de plus en plus exigeant. Chaque gouvernement sent le devoir d'organiser le maintien du niveau de vie dont son peuple lui demande d'être comptable.

Mais chacun a conscience du fait que la solution véritable n'est pas là.

Elle est, évidemment, dans un développement économique et social plus équilibré de la planète, tel que la faim ne pousserait plus de vastes foules à tenter de migrer vers des Eldorados cathodiques. Cinquante années d'efforts dans ce sens incitent toutefois à la modestie, à l'ambition et au scepticisme.

égard, ces dernières années ont exprimé une véritable révolution des esprits grâce à l'identification plus précise des moyens nécessaires à la seule couverture des besoins nécessaires à la survie des humains : satisfaire aux seuls « Objectifs du millénaire » supposait plus qu'un doublement de l'ensemble de l'aide publique au développement, mais aussi sa canalisation vers des usages véritablement utiles. Cette aide publique a été en quelques années doublée, des pays comme la France montrant l'exemple sur leur budget public et en lançant un nouveau mécanisme de financement, la taxation des billets d'avion. Des politiques exigeantes de lutte contre le fléau de la corruption (400 milliards de dollars par an, avec comme résultat 40 % de l'épargne africaine dans des paradis fiscaux) ont été lancées, symbolisées par la convention internationale de Mérida (signée en 2000, entrée en vigueur en 2006). Des « cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté » ont été négociés entre l'ensemble des bailleurs de fonds et les gouvernements des pays pauvres, auxquels ont été associés des représentants des sociétés civiles, pour définir les priorités d'emploi de l'aide ainsi que des mécanismes de surveillance de son utilisation. Des accords multilatéraux d'annulation de la dette des pays pauvres les plus endettés ont été conclus et mis en œuvre pour alléger un fardeau qui ponctionnait jusqu'à un tiers des budgets annuels de certains Etats et a pu être réduit en moyenne de moitié. Et les négociations commerciales internationales ont – non sans mal – fini par prendre en compte les difficultés

## “ *Le droit d'asile politique (...) se trouve pris au piège de cette Grande Peur* ”

Modestie, parce que le nombre des pays issus des décolonisations de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle qui sont parvenus à « décoller » est dérisoire comparativement à ceux qui stagnent dans la catégorie des « pays les moins avancés » : cinq ou six contre une cinquantaine ! Et un vaste marais oscille entre bouffées d'espoir et crises (financières, politiques, sociales, identitaires, sanitaires, etc.), tandis qu'au sein même de chacun de ces pays se creuse le fossé d'inégalités souvent abyssales. L'Occident a pourtant tenté de mettre en œuvre les ressources de sa propre expérience, de son savoir scientifique, l'enthousiasme de sa jeunesse engagée dans d'innombrables ONG, etc. !

Ambition, parce qu'un accord se fait sur le diagnostic que des progrès significatifs dans le développement des pays pauvres ne pourront résulter que de la mobilisation de ressources financières décuplées par rapport à ce qui a été jusque là mis en œuvre. A cet

spécifiques des pays agricoles du Tiers Monde, leur concédant un certain nombre d'exceptions.

Scepticisme aussi, parce que ces décisions ne semblent pas être à la hauteur des problèmes dans un monde qui subit des bouleversements rapides remettant déjà en cause les récents et fragiles acquis. Le modèle économique sur lequel est bâti la société mondiale contemporaine est, en effet, fondé sur un double principe de spécialisation et d'utilisation intensive des ressources naturelles. Or, sur la base de ce duo, la plupart des pays pauvres apparaissent d'ores et déjà comme hors jeu. La spécialisation suppose soit la disposition de ressources minérales ou énergétiques abondantes, ce qui n'est le cas que pour une poignée de PMA, soit des investissements soutenus en capital humain et technologique qui sont hors de portée de tels pays car présupposant un effort d'accumulation sur le très long terme. Les quelques uns qui ont la chance de disposer de



ressources naturelles importantes sont soumis en outre au risque du fameux « mal hollandais » : bénéficiant d'abondantes « rentes minières », ils sont incités à s'engager dans des politiques de dépense à court terme. La montée en puissance de pays asiatiques nouvellement industrialisés qui sont aussi des géants démographiques exerce, depuis une décennie, une pression considérablement accrue à la fois sur les ressources naturelles, en termes de compétition technologique et sur le marché international de l'emploi. Les très faibles salaires pratiqués dans une Asie aux ressources humaines abondantes et de plus en plus qualifiées suscitent en Occident la Grande Peur des délocalisations. En choisissant le modèle productiviste international comme voie de leur développement, ces pays alimentent en outre la bombe à retardement d'un exode rural aux effets en retour prévisibles sur les migrations internationales : à elle seule, si la Chine intensifie la productivité de son agriculture en organisant sa concentration en grandes exploitations, ce sont 200 millions de petits paysans qui vont devoir quitter la terre !

La solution à l'ensemble de ces questions interconnectées est, en fait, connue. C'est la mise en œuvre d'un système mondial de régulation qui organiserait à l'échelle planétaire ce que les pays développés – et, de plus en plus, les NPI – ont su réaliser sur leurs propres territoires : une gestion prudentielle des ressources naturelles, un investissement de long terme dans les ressources humaines, une optimisation et une spécialisation de l'usage des territoires (agricoles, communicationnels, régulation de l'exode rural, etc.), un effort soutenu et équitablement réparti de la recherche scientifique, couplés avec des politiques volontaristes de redistribution des richesses.

Seule une politique internationale de développement durable maîtrisée assortie d'un mécanisme de redistribution peut apporter une réponse au défi que représente la reprise du mouvement pluriséculaire de la migration des espaces pauvres vers les plus riches. Sachant que, dans le passé, toutes les migrations de masse se sont accompagnées de guerres sanglantes, la question mérite attention.

Mais cette Grande Peur des temps modernes que nous vivons, accrue, depuis le 11 septembre 2001 – qui devrait être davantage analysé comme un signal à cet égard –, par le sentiment d'une autre menace, celle d'une remise en cause des fondements idéologiques de la modernité, tend à l'invalider en tant que doux et irréaliste rêve écologiste.

Le droit d'asile politique, cette conquête de la démocratie – c'est une sanctuarisation du droit à la liberté d'opinion –, se trouve pris au piège de cette Grande Peur. Un durcissement des conditions de la migration économique a été décidé par l'ensemble des États développés pour répondre à la crainte d'une asphyxie de marchés occidentaux du travail affaiblis par les délocalisations et le

déplacement de la création d'emplois vers les pays émergents. Ils s'inquiètent aussi de ce que la convention de Genève de 1951 et, plus encore les nouvelles règles de la « protection subsidiaire » adoptées pour protéger les populations menacées par les guerres civiles, pourraient être abusivement invoquées pour obtenir un accès à l'emploi dans nos pays. Il est vrai que la frontière entre le danger de mort dû à l'appartenance à une ethnie victime des exactions d'une autre et celui qui résulte d'une famine produite par l'impéritie d'un gouvernement – parfois le fruit d'un certain cynisme –, est fragile, et que son appréciation par les fonctionnaires chargés de la délivrance des titres de séjour relève d'une casuistique complexe !

La véritable solution est dans une vaste redistribution des cartes de la richesse de notre monde profondément inégalitaire. Malheureusement, les signaux indicateurs d'une volonté collective d'aller dans ce sens font actuellement défaut : comme l'a dit notre Président, « la maison brûle et nous regardons ailleurs ». Dans l'immédiat, il nous faut gérer de pauvres et médiocres outils, nos lois sur le contrôle migratoire et leur articulation avec celles qui protègent l'asile. Le dialogue avec les associations militant pour le respect du droit d'asile est une des conditions essentielles à la réalisation d'arbitrages qui ne soient pas des dénis.

## DROIT ET JURISPRUDENCES

# Premier décryptage du projet de loi sur l'immigration

Pierre HENRY \*

*En déclarant dès le début de l'année 2005 à Sangatte « ma principale conviction, c'est que nous n'avons pas en France de politique migratoire et qu'il est nécessaire que nous nous en dotions », le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, dresse lui-même le bilan de sa première loi sur l'immigration.*

**M**ais c'est le 9 juin 2005 lors d'une convention devant les cadres de l'UMP qu'il dresse la feuille de route : « Nous avons de nouveaux besoins économiques et démographiques. La mondialisation exige une circulation croissante des cerveaux... Il faut retrouver la maîtrise quantitative des flux. Je veux mettre un terme aux détournements de procédure, en particulier les mariages blancs, l'aide médicale d'Etat et la demande d'asile ». Tout est dit, les migrants considérés comme fraudeurs et cette vieille thèse sélectiviste, prônée dans les années 1937 par Georges Mauco, remise au goût du jour.

Pour être équilibré il convient de souligner combien une politique migratoire est complexe à évaluer. C'est pourquoi elle réclame peut-être plus que d'autres, en même temps qu'un diagnostic partagé, de l'humilité de la part de celles et ceux qui ont à la mettre en œuvre. En faudrait-il une preuve ? Si l'en en croit le Conseil d'Etat, l'ordonnance de 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France vient de subir sa 71<sup>ème</sup> modification rendant un peu plus illisible encore le droit des étrangers.

Mais difficile ou pas le législateur doit garder à l'esprit quelques principes républicains :

▷ L'asile n'est pas l'immigration et les demandeurs d'asile ne peuvent être choisis ;

- ▷ Il ne peut y avoir de politique discriminatoire sur le droit de vivre en famille (conjoint de Français et regroupement familial) exercée envers les étrangers ;
- ▷ Une loi inapplicable devient une loi injuste.

Vous trouverez ci-dessous une brève présentation du projet de loi avant discussion devant le Sénat et adoption définitive par l'Assemblée nationale

### L'accès au séjour des conjoints de Français

En 2004, sur près de 103.000 personnes étant entrées en France pour des motifs familiaux, près de 50.000 étaient des conjoints de Français.

- ▷ Jusqu'à présent, tout étranger conjoint de Français justifiant d'une entrée régulière en France pouvait prétendre à la délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire vie privée et familiale (article L. 313-11, alinéa 4). Le projet de loi adopté en première lecture modifie cette disposition en exigeant du requérant qu'il justifie d'un visa long séjour (auparavant un visa court séjour était suffisant), sauf s'il est titulaire d'une carte de séjour valable au moins un an

\* Directeur Général de France Terre d'Asile

(article 2 du projet de loi). Ce visa délivré par les consulats est très difficile à obtenir, très onéreux et va aboutir à ce que de nombreux conjoints de Français restent en France sans titre de séjour. Il est cependant à souligner que l'Assemblée a apporté quelques garanties en première lecture (délivrance d'un récépissé, définition de situations où la délivrance du visa ne peut être refusée...).

- ▷ En outre, le projet de loi verrouille également l'accès pour cette catégorie d'étrangers à la carte de résident. Alors que le code des étrangers prévoyait la délivrance de cette carte à l'issue d'une communauté de vie d'au moins 2 ans, le projet de loi non seulement élargit ce délai à 3 ans (article 27), mais aussi conditionne le maintien de cette carte seulement si la communauté de vie est effective au moins pendant 4 ans à compter de la date du mariage (article 26). Il est également ajouté que le conjoint de Français doit également justifier de son intégration dans la société française (art. 4-5).
- ▷ Enfin, l'accès à la nationalité est également remis en cause par le projet de loi. L'article 21-2 du code civil prévoit actuellement la possibilité d'acquérir la nationalité française par déclaration pour un étranger marié depuis au moins 2 ans à un ressortissant français. Ce délai serait porté à 4 ans (article 59).

## Le regroupement familial

En 2004, 25.420 personnes sont entrées en France au titre du regroupement familial (12.112 conjoints, 13.308 enfants). La loi du 23 novembre 2003 avait déjà considérablement verrouillé le cadre légal du regroupement familial : suppression de l'accès automatique de la carte de résident (passage obligatoire par la carte de séjour temporaire) ; répression du regroupement familial sur place ; révision des conditions de ressources, etc.

Le projet de loi reprend ce dossier en exigeant la justification de critères de plus en plus stricts :

- ▷ Désormais, la procédure de regroupement familial ne pourra être initiée qu'à l'issue de 18 mois de séjour en France, au lieu d'un an (article 30) ;
- ▷ Concernant les ressources, jusqu'à présent, seules n'étaient pas prises en compte les prestations familiales dans le calcul des ressources. Le projet de loi ajoute à celles-ci les minima sociaux (RMI, allocation d'insertion, AAH, allocation solidarité aux personnes âgées, allocation solidarité spécifique, allocation équivalent retraite) – (article 31, alinéa 1). Le regroupement sera soumis pour avis au maire de la commune et les conditions de logement seront prises en compte en fonction de la localisation, du confort, de l'habitabilité (art 31 alinéa 1 ter et 1 bis) ;
- ▷ Enfin, sera également exigé du requérant qu'il justifie d'une condition d'intégration (adhésion aux principes de la République et connaissance de la langue française) (article 31).

En outre, le maire de la commune de résidence du regroupant devient référent dans l'appréciation du respect de cette condition (article 31 bis). L'article 32 prévoit quant à lui la possibilité de retrait du titre en cas de rupture de la vie commune dans un délai de trois ans avec quelques clauses restrictives (enfant, violences conjugales...)

Le projet de loi conditionne également la délivrance aux regroupés d'une carte de résident à une résidence en France non plus de 2 ans mais de 3 ans à compter de l'entrée en France (article 27, alinéa 3).

La multiplication des titres de séjour de courte durée est un élément de précarité et une remise en cause de la carte de résident de 10 ans.

## La remise en cause du cadre légal de la régularisation

▷ L'article L. 313-11 alinéa 3 du code des étrangers dispose que tout étranger résidant en France depuis plus de 10 ans (15 ans s'il était étudiant) peut prétendre de plein droit à une carte de séjour temporaire vie privée et familiale. Il s'agit du cas classique de la régularisation. Cette disposition est abrogée par l'article 24 du projet de loi laissant ce contentieux aux préfets, et par conséquent à des pratiques discrétionnaires au cas par cas. En 2004, cette disposition avait permis à 3.916 personnes d'accéder à une carte de séjour temporaire vie privée et familiale. Toutefois l'article 24 bis prévoit une admission exceptionnelle au séjour et la création d'une commission nationale.

▷ L'article L. 313-11 alinéa 7 du code des étrangers prévoit également une possibilité de régularisation pour tout *étranger dont les liens personnels et familiaux en France sont tels qu'un refus d'autoriser son séjour porterait atteinte à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus*. Le projet de loi précise cette disposition en exigeant de l'étranger qu'il justifie d'un certain nombre de critères additionnels (art 24 alinéa 6) : des liens personnels et familiaux, stables et intenses depuis au moins 5 ans ; des moyens d'existence ; des conditions d'hébergement ; une intégration (adhésion personnelle aux principes qui régissent la République et connaissance de la langue française).

## Création de la carte de séjour « Capacités et talents »

Bien que l'immigration de travail soit fermée depuis 1974, nombreux sont les étrangers à entrer en France pour motif de travail, et ce à deux titres :

- ▷ Soit pour une courte durée en tant que travailleur saisonnier ou professionnel des arts et spectacles (en 2004 près de 26 000 personnes en ont bénéficié).
- ▷ Soit pour une longue durée en tant que bénéficiaire d'un CDI (en 2004, 6.740 personnes en ont bénéficié, 40 % d'entre eux étaient des cadres ou des ingénieurs, tandis que 41 % étaient des ouvriers ou des employés). Les secteurs d'activité recrutant le plus de travailleurs permanents étaient : l'informatique (26 %), la construction (11,7 %), l'hôtellerie restauration (12 %), les activités commerciales (8 %).

Le projet de loi crée un nouveau titre de séjour valable 3 ans au bénéfice de l'étranger *susceptible de participer, du fait de ses compétences et de ses talents, de façon significative et durable, au développement économique et au rayonnement, notamment intellectuel, culturel et sportif de la France dans le monde ou au développement économique du pays dont il a la nationalité* – article 12.

Cette disposition contribue à la formalisation du projet d'immigration choisie du ministre de l'Intérieur. En réalité cela va favoriser le « show-biz ». Pour le reste, il y a un paradoxe à expliquer que puisque 300.000 emplois (le chiffre reste à démontrer) seraient non pourvus dans des secteurs sous tension, il faudrait faire venir autant d'immigrés.

Ces secteurs (bâtiment, hôtellerie, aide à la personne...) sont les plus gros consommateurs de « main d'œuvre en situation irrégulière », ceux-là mêmes que le ministre de l'Intérieur veut chasser. Le taux de chômage est 9,6 % en métropole et frappe plus durement encore les populations issues de l'immigration en situation régulière.

## La généralisation du contrat d'accueil et d'intégration

Les articles 4 et 5 du projet de loi viennent généraliser le CAI qui doit désormais être signé par tout étranger admis pour la première fois au séjour en France. Le titre de séjour pourra ne pas être renouvelé en cas de non respect de ce contrat (art. 4)

La délivrance de la carte de résident est depuis la loi du 26 novembre 2003 conditionnée au respect d'une condition d'intégration républicaine. L'article 5 définit ce nouveau critère. La condition d'intégration sera appréciée au regard de trois critères : l'engagement du respect des principes de la République ; le respect effectif de ces principes ; la connaissance suffisante de la langue française.

## La migration de savoir

Plusieurs dispositions du projet de loi traitent de la question des étudiants, notamment son article 7. Il

convient ici de rappeler que sur les quelque 200.000 étudiants étrangers présents en France, 54 % proviennent du continent africain. Cette situation n'est pas le fruit du hasard mais la conséquence d'une politique qui suit les indépendances africaines et qui est aujourd'hui lourdement remise en cause. « *Je souhaite que la France se dote d'une stratégie nationale pour attirer les meilleurs étudiants étrangers dans les meilleures filières* » avait déclaré le ministre de l'Intérieur le 9 juin 2005. Il s'agit donc de donner des instructions aux postes consulaires pour gérer les files d'attente et choisir par un système de points les étudiants que la France souhaite (expérience professionnelle, autonomie financière...).

## Le droit d'asile

Le projet de loi confirme l'inscription dans la loi du principe du pays d'origine sûr. Mais laissons « parler » à ce propos la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme placée auprès du Premier Ministre : « *La CNCDH ne peut que réitérer les critiques déjà formulées dans son précédent avis à l'encontre d'un projet qui met en cause le droit d'asile en France par l'introduction, en violation de la Convention de Genève, de notions restrictives de ce droit, en particulier celles de pays d'origine sûr, de protection non-étatique dans le pays d'origine, ou encore d'asile interne. Pour la CNCDH, la notion de pays d'origine sûr politise la mise en œuvre du droit d'asile dans les relations internationales.* » (Avis du 7 juin 2006).

### Les principaux motifs d'entrée en France en 2004

Pour mieux comprendre l'impact de la réforme du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile, on peut se demander combien de personnes sont potentiellement concernées par ces modifications législatives. En 2004, les étrangers non-communautaires introduits, régularisés ou bénéficiaires d'un changement de statut qui ont reçu un premier titre de séjour d'une durée au moins égale à un an, étudiants exclus, représentaient près de 140.000 personnes.

Le motif familial, qui dépasse la rubrique administrative du regroupement familial stricto sensu, est celui qui génère le flux d'entrée d'étrangers le plus important en France. En 2004, ce motif a concerné 102.619 personnes, soit 73% des étrangers admis au séjour en France pour une durée d'au moins un an. Ces migrations pour raisons familiales regroupent des situations diverses. On compte parmi elles 25.420 entrées au titre du regroupement familial, 61.625 membres de familles de Français (dont 49.888 conjoints de Français).

L'asile représente ensuite plus de 8 % des entrées d'étrangers en 2004 avec 11.292 personnes placées sous protection de l'OFPRA en 2004. L'immigration de travail, quant à elle, ne concerne qu'un peu plus de 7.000 personnes (travailleurs permanents salariés et non-salariés), et apparaît comme le dernier motif d'entrée en France, alors même que dans d'autres pays d'immigration comme le Canada, il arrive au premier rang.

## DROIT ET JURISPRUDENCES

# Réforme du code des étrangers : la parole aux syndicats, églises et parents d'élèves

*Engagement individuel, constitution du groupement « Uni(e)s contre une immigration jetable », prises de position contre le projet de loi, lettre ouverte au Premier ministre, mobilisations locale ou collective... nombreuses ont été les réactions au projet de modification du Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile.*

*Quelles ont été les revendications principales des opposants à ce projet ? Quelles valeurs entendent défendre les organisations qui ont fait entendre leur voix ? Responsables associatifs, syndicaux et religieux ont accepté de répondre à nos questions.*

### **Quelles sont, selon vous, les mesures du projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration qui rompent le plus avec la tradition d'accueil de la France ?**

**Françoise RIOU**, conseillère confédérale à la Confédération Générale du Travail (CGT), chargée des questions sur l'immigration, les discriminations, les sans-papiers et le racisme : Parler d'« immigration choisie » tire un trait sur cette tradition pluricentenaire qu'est l'accueil en France. Cette loi signe une suspicion généralisée sur tous les étrangers qui mettent le pied dans notre pays, y compris les demandeurs d'asile. En décidant de « choisir », le séjour des étrangers devient complètement dépendant du contrat de travail. Le gouvernement rejette ainsi tous les étrangers qui viennent ici parce qu'ils

n'ont pas d'autre choix et crée une nouvelle catégorie d'esclaves, soumis au bon vouloir des patrons, et que l'on peut utiliser comme de la marchandise. En décidant d'externaliser le traitement de l'asile, en accélérant l'examen des demandes d'asile, en assurant la mainmise du ministère de l'Intérieur sur l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, la France est en train de remettre en cause ce à quoi elle s'est engagée en signant la Convention de Genève.

**Gérard ASCHIERI**, secrétaire général de la Fédération Syndicale Unitaire (FSU) : Ce texte est sous-tendu par l'idée de tri entre les immigrés en fonction de leur utilité pour l'économie. Nous avons une tout autre conception de l'être humain.

Les députés ont voté le retrait de la carte de séjour « lorsque les conditions de délivrance ne sont pas réunies ». Certes, la rupture du contrat de travail n'entraî-

nera pas automatiquement le retrait de cette carte, mais comme le statut le plus souvent accordé sera celui de travailleur temporaire, la menace est lourde pour le travailleur qui ne retrouvera pas d'emploi.

La délivrance automatique d'une carte de séjour temporaire aux étrangers en situation irrégulière depuis plus de dix ans disparaît, condamnant ainsi à la clandestinité perpétuelle des personnes qui travaillent, sont intégrées à leur quartier, à leur ville, dont les enfants sont scolarisés, qui ont développé des attaches ici et perdu souvent tout contact avec leur pays d'origine.

Le pire est peut-être le durcissement du regroupement familial et la suspicion qui pèse sur les unions mixtes. Et que dire de la condition d'intégration requise pour obtenir la carte de résident, appréciée par le préfet après avis du maire, qui renforce ainsi l'arbitraire et ouvre la porte à toutes les dérives ?

Que dire aussi du droit d'asile, réduit à peau de chagrin face à des gens persécutés dans leur pays et qui savent ce qui les attend s'ils y retournent ?

Enfin, la FSU, au sein du Réseau Education Sans Frontières, dénonce une politique d'expulsion massive qui va concerner, à la fin de l'année scolaire, de nombreux élèves et étudiants.

**Georges DUPONT-LAHITTE**, *président de la Fédération des Conseils de Parents d'Elèves des écoles publiques (FCPE)* : Ce projet de loi prévoit de sélectionner les personnes qui vont avoir l'autorisation de venir sur notre territoire. Cette sélection est une démarche arbitraire qui implique un déni de la reconnaissance de la personne. Cela revient à traiter des êtres humains comme des animaux en les sélectionnant sur des critères de rationalité : « Maîtriser les flux » ou sélectionner les troupes, cela risque surtout de priver certains pays de leurs élites. Avec cette sélection et ces quotas qui ne disent pas leur nom, nous sommes loin de la démarche d'accueil de la France, pays qui s'est tout de même formé à partir d'un creuset. Le projet de loi heurte la Fédération, avant tout parce que la France est sensée être la patrie des droits de l'homme, un pays humaniste. Nous considérons que ce projet tourne le dos à une tradition qui a fait la richesse de notre pays.

**Monseigneur Claude SCHOCKERT**, *évêque de Belfort-Montbéliard et président du Service national de la pastorale des migrants* : Je reprends ici les points essentiels qui ont retenu l'attention des membres de l'équipe nationale du Service, auprès duquel je suis en responsabilité, comme évêque.

Le projet de loi relatif à l'immigration va modifier le Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile. Divers aspects de la vie des immigrés, demandeurs d'asile, réfugiés, « sans-papiers » s'en trouveront profondément touchés :

- ▷ le droit de vivre en famille est rendu plus difficile, voire impossible pour ceux qui n'auraient pas les moyens financiers exigés. L'étranger peu qualifié, plus pauvre, devra retourner dans son pays
- ▷ La précarisation est accentuée pour les migrants qui auront du mal à manifester leur intégration ;
- ▷ des milliers de personnes vivant en situation irrégulière voient disparaître tout espoir de se mettre « en règle », amplifiant leur angoisse d'exilés, augmentant leur taux de vulnérabilité aux mains de réseaux de l'économie parallèle ;
- ▷ le migrant n'est reconnu que pour son utilité productive et économique. L'homme passe au second plan et n'est qu'un moyen. Ce projet oppose immigration subie à immigration choisie : pourquoi faut-il qualifier de subie l'immigration conforme aux conventions internationales que la France a signées et ratifiées et qui ne font qu'appliquer les droits de l'homme ?
- ▷ enfin, ce projet oppose le bien commun national au bien commun universel, refusant de voir que la fermeture des esprits et des frontières ne répond pas aux besoins et aux réalités de notre terre mondialisée. Cela dit, nous respectons le droit de l'Etat de légiférer sur les politiques migratoires qui tiennent compte du bien commun.

**Pasteur Jean-Arnold de CLERMONT**, *président du Conseil de la Fédération Protestante de France* : Le projet de loi est avant tout un projet d'affichage, un message du gouvernement à l'opinion publique française à la veille d'échéances électorales importantes. Or ce message est doublement incohérent : ce n'est pas en fragilisant les migrants que l'on freinera l'immigration ; mais on contribuera à faire entrer encore plus de migrants dans la clandestinité. Par ailleurs, on prétend réguler les migrations en touchant aux effets sans s'attaquer aux causes. Il y a donc une double tromperie.

Les mesures les plus symboliques sont à la fois les plus contraires à notre tradition d'accueil :

- ▷ la fin des régularisations après dix ans risque de faire entrer des populations nombreuses dans la clandestinité et, puisqu'il faut garder un juste milieu entre « l'immigration zéro » et la régularisation de « tous », ne pourrait être compensée que par la remise en route des commissions départementales de séjour, que les étrangers désireux d'être régularisés pourraient saisir ;
- ▷ la remise en question du regroupement familial contraire à notre droit fondamental, mais aussi au bon sens qui veut qu'une famille soit plus facilement intégrée qu'un travailleur célibataire ;
- ▷ le contrat d'accueil et d'intégration, non que le principe n'en soit excellent mais parce qu'il sera utilisé comme un outil de sélection au lieu d'être un outil de promotion et d'égalité.

**Quel bilan dressez-vous de la mobilisation contre ce projet de loi ?**  
**Considérez-vous que les revendications portées par le collectif « Uni(e)s contre une immigration jetable », par la Conférence des Evêques de France ou par le Conseil d'Eglises chrétiennes en France ont été prises en compte lors des débats parlementaires ?**

**Françoise RIOU** : Nous avons été invités à expliquer notre position devant l'Assemblée nationale et le Sénat. Nous avons été écoutés, certes, mais pas réellement entendus. Nous gardons une certaine amertume. Au moment du vote, le Parti Socialiste (PS) est resté

ambigu, les députés n'ont pas tous voté contre la loi, alors que le PS avait signé l'appel du collectif.

Nous nous sommes mobilisés jusqu'à l'épuisement, mais nous n'avons pas su susciter le même engouement que pour le CPE. Pourtant, nous sommes bien dans la problématique de la précarisation de l'emploi, pour le bénéfice encore plus grand du patronat : contrats précaires pour les jeunes, pour les seniors, pour les immigrés...

**Gérard ASCHIERI** : La solidarité autour de la lutte des sans-papiers, et particulièrement autour des jeunes scolarisés et menacés d'expulsion montre qu'il y a là un potentiel de mobilisation très important. La protestation de comités de soutien locaux à des familles menacées d'expulsion a conduit régulièrement à des reculs de la part des autorités.

Le collectif « Uni(e)s contre une immigration jetable » a rencontré les parlementaires, multiplié les initiatives (concerts, pétitions, réunions, manifestations...). En réponse, le gouvernement a choisi l'urgence pour faire passer sa loi. Le texte a reçu l'approbation des députés, sans surprise compte tenu de la composition de l'Assemblée, mais les débats ont montré que les revendications que nous portons ont été relayées. Quelques fois, elles ont pu permettre l'adoption d'amendements. L'absence de certains députés de gauche lors du vote est très regrettable.

Le combat n'est pas terminé, il reste le vote au Sénat en juin<sup>1</sup>. Mais il est sûr que seule une protestation énorme peut encore faire bouger les choses. La lutte contre le CPE a montré l'exemple.

**Georges DUPONT-LAHITTE** : Le collectif « Uni(e)s contre une immigration jetable » et d'autres forces morales ont montré ce qu'il y avait d'abjecte dans ce projet de loi. La mobilisation de la FCPE a avant tout consisté à informer ses membres pour trouver un relais dans des initiatives locales et personnelles.

Le côté positif de cette mobilisation réside dans le fait qu'une voix différente ait pu s'élever et être entendue. Cela a sans doute eu un impact sur l'opinion et pourra avoir des conséquences dans l'avenir. En tant que militants, témoigner et réagir fait partie de notre mission et cette mobilisation tient aussi du travail de fond.

Mais il faut être réaliste, cela n'a en rien changé la volonté ministérielle. A croire que les responsables politiques font peu cas des revendications de l'opinion publique. Il est même légitime de s'interroger sur le fonctionnement de notre système « démocratique ».

**Claude SCHOCKERT** : Il est vrai qu'au nom de l'évangile du Christ et du compagnonnage avec de nombreux migrants et réfugiés, l'Eglise catholique ne peut se taire lorsque leur dignité risque d'être bafouée par des réglementations qui perdent de vue le sens de la personne.

Ce n'est pas la première fois qu'elle intervient ainsi au plus haut niveau. Conjointement, il ne faut pas oublier que ce sont les Eglises catholique, orthodoxe et protestante qui se sont unies dans une même démarche pour dire les inquiétudes que soulève ce projet.

Nos interventions médiatisées - depuis la livraison à la presse de la lettre du ministre de l'Intérieur adressée au cardinal Ricard et avant le débat parlementaire - ont eu pour effet de sensibiliser la communauté nationale et les associations diverses.

Il me semble que nos inquiétudes ont été entendues et qu'elles ont participé à l'élaboration d'amendements. Une séance de travail a eu lieu le 13 avril avec deux conseillers du ministre de l'Intérieur. Le Premier ministre a reçu les présidents des Eglises chrétiennes...

Parmi les amendements reçus, je note le maintien de la carte de séjour en cas de rupture de contrat de travail, l'augmentation du délai de recours juridictionnel et la protection des femmes victimes de violences conjugales.

**Jean-Arnold de CLERMONT** : Le plus extraordinaire a été la surprise provoquée par la mobilisation des Eglises et des associations avec lesquelles elles travaillent étroitement pour l'accueil des migrants, depuis des décennies. En fait cette mobilisation, naturelle du fait des liens de nos Eglises avec les pays du Sud et de notre vocation au souci des personnes, a révélé l'impréparation, sinon l'incapacité, des partis politiques à aborder la question des migrations, essentielle pour le monde contemporain.

Je note que le débat parlementaire et dans les médias a certainement contribué à une meilleure sensibilisation. Nous aurions souhaité une suspension de ce projet de loi pour qu'il ne revienne qu'après un débat informé et serein ; une fois déposé devant l'Assemblée nationale nous ne pouvons qu'espérer que du projet à la loi il y ait quelques améliorations ! Le Sénat a encore son rôle à jouer<sup>2</sup>.

## **Au-delà de ce projet, quelles pistes faudrait-il explorer, selon vous, pour relever les défis posés par l'immigration en France aujourd'hui ?**

**Françoise RIOU** : Nous travaillons avec d'autres organisations pour la mise en place d'« assises de l'immigration ». Il faut réfléchir au principe de liberté de circulation, poser les conditions d'installation et de séjour et, surtout, garantir le respect des droits fondamentaux aux salariés. Nous demandons à ce que le droit du travail soit appliqué de manière égalitaire à tous les travailleurs, communautaires et non-communautaires, avec papiers et sans-papiers. Les trois cartes de séjour temporaire – salarié, temporaire, saisonnier – instituées par la loi créent de nouvelles

<sup>1</sup> A l'heure où nous imprimons ce numéro, le Sénat n'a toujours pas voté le projet de loi sur l'immigration.

<sup>2</sup> Entretien réalisé en mai 2006.

catégories dans le travail. Or, nous défendons l'égalité des droits pour tous. Pour cela, nous proposons un nouveau statut du salarié. Il s'agit de garantir et de renforcer les droits individuels du salarié, quelles que soient les circonstances, opposables à tout employeur et transférables d'une entreprise à une autre.

**Gérard ASCHIERI** : Les personnes fuient la misère, engendrée par l'endettement critique des pays dits « en développement », les politiques d'« ajustement » imposées par le FMI ou la concurrence sur les marchés locaux de produits importés subventionnés par les pays riches. Il s'agit de développer une stratégie nationale et européenne de coopération et de co-développement avec les pays dont les populations sont contraintes à l'émigration. Le pillage des cerveaux dans les pays les plus pauvres va à l'encontre d'un tel objectif et y accentue la désintégration sociale.

La France doit développer un autre regard sur l'immigration. Sur le plan économique et démographique, comme sur le plan culturel, un pays est riche de sa diversité. Il nous faut donc développer une politique qui rompe avec la ghettoïsation des étrangers telle qu'elle est actuellement pratiquée.

**Georges DUPONT-LAHITTE** : La question des sans-papiers pose surtout le problème d'une réelle politique de développement pour la France. La question de l'immigration est largement économique et renvoie au maintien de l'exploitation et au sous-développement économique et éducatif. Concernant les déboutés du droit d'asile, il est difficile de croire que la situation s'améliore alors que de nombreux régimes continuent à remettre en question les principes de respect des droits de l'homme et de démocratie. Dans ce contexte, la Fédération défend avant tout le droit à l'éducation. C'est la première des solidarités à en croire la situation dans beaucoup de pays. Nous avons donc signé la convention internationale des Droits de l'enfant et

sommes membres du Réseau Education Sans Frontières. Renvoyer les enfants de sans-papiers, c'est les priver d'avenir. Ainsi, quand il y a une menace d'expulsion, la mobilisation consiste à faire pression sur les préfets et le ministère de l'Intérieur. Mais notre crainte est grande concernant les reconduites à la frontière programmées pour la fin de l'année scolaire.

Pour ce qui est des pistes à explorer, la Fédération n'a pas à proprement parler de position sur l'immigration. Elle a rejoint le Collectif pour prendre position sur les enfants, pour se mobiliser contre toute démarche de ségrégation, de mise à l'index de celui qui est différent.

**Claude SCHOCKERT** : Les questions qui touchent à l'immigration aujourd'hui sont nombreuses. Il y a tout un travail à faire pour que les mentalités évoluent et pour conjurer les slogans confortables. Cela fait partie du vouloir vivre ensemble, de montrer que c'est possible ou de trouver les moyens pour que cela devienne possible.

Par exemple, parmi les sans-papiers, nombreux sont ceux qui pourraient peut-être répondre aux besoins de main-d'œuvre dans les secteurs annoncés comme déficients. Une possibilité de régularisation ne peut-elle pas être conduite et accompagnée sérieusement ?

Et puis, le plus important, ces questions de l'immigration sont à resituer dans le cadre d'une politique globale de développement des pays du Sud qu'il appartient à l'Europe de mettre en œuvre résolument.

**Jean-Arnold de CLERMONT** : Le principal objectif des critiques des Eglises consiste à faire entendre qu'il ne peut y avoir de régulation des migrations s'il n'y a pas le développement d'une politique de coopération à la hauteur des déséquilibres Nord-Sud. C'est donc dans une perspective de co-développement qu'une politique d'immigration concertée avec les principaux

pays d'émigration permettrait une immigration « choisie » en concertation et non choisie unilatéralement en fonction des seuls intérêts du pays d'accueil. C'est à cette seule condition, la concertation, que peut être justifiée la lutte contre l'immigration clandestine, dès lors qu'est respecté pleinement le droit d'asile.

Pour être sérieuse, cette concertation doit s'inscrire dans une perspective européenne ; les 125 Eglises anglicanes, orthodoxes et protestantes de la Conférence des Eglises européennes, que je préside, sont prêtes à la soutenir. La France peut y avoir un rôle moteur.





## DROIT ET JURISPRUDENCES

# Asile, le dessous des chiffres

Frédéric TIBERGHEN \*

**A**u-delà de l'optimisme de rigueur qui caractérise l'exercice du bilan annuel, le rapport d'activité présenté par l'OFPPA pour 2005 dresse un panorama catastrophique de la situation de l'asile en France et justifie a posteriori toutes les craintes et critiques qu'avait exprimées France Terre d'Asile lors du vote de la réforme de 2003.

**1.** Le raccourcissement du délai de présentation de la demande à 21 jours aboutit encore en 2005 à ce que 1.790 demandes (soit 3,3 % après 10 % en 2004) ont été refusées d'enregistrement. Ce raccourcissement scélérat n'avait aucune justification : la semaine retirée s'imputait ou pouvait s'imputer sur le délai de convocation à l'audition car l'OFPPA confirme dans son rapport devoir disposer de 4 semaines pour convoquer le demandeur, prendre la décision et la notifier.

**2.** La jurisprudence peu opportune du Conseil d'Etat ayant confié aux tribunaux administratifs la connaissance des recours contre les décisions de refus d'enregistrement des demandes par l'OFPPA, le contentieux de l'asile que la loi de 2003 déclarait vouloir réunifier dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice ne l'est toujours pas. C'est une situation absurde.

**3.** L'OFPPA ne semble pas encore convoquer tous les demandeurs alors que la loi de 2003 en fait désormais une obligation. Certes le taux de convocation a progressé en 2005 jusqu'à 83 % mais l'office se garde bien de rapporter le taux de convocation au nombre de personnes que la loi lui fait obligation de convoquer. Les chiffres rendus publics par l'OFPPA, en particulier son affirmation selon laquelle les mineurs font l'objet d'une convocation systématique, laissent présumer que la loi n'est pas respectée pour tous les autres demandeurs.

**4.** La procédure prioritaire aboutit à un déni de justice à plusieurs titres. Cette procédure concerne 23 % du total des demandes contre 16 % en 2004 (+ 30 % en 2005 alors que la demande d'asile a baissé dans le même temps de 10 %) et 9 % en 2003 (+ 240 % en 2004). La procédure prioritaire, après deux ans de progression spectaculaire sur fond de baisse de la demande d'asile, occupe ainsi une place qui a cessé d'être marginale pour devenir un élément central d'une procédure aux garanties affaiblies.

Le taux de convocation en procédure prioritaire reste anormalement bas : 60 % en 2005 pour les premières demandes et 12 % pour les demandes de réexamen alors que l'article L.723-3 du code des étrangers ne dispense pas formellement d'audition dans ces situations.

Le taux d'accord est également très bas : 2,2 %, se décomposant en 4,4 % en première demande et 0,7 % en réexamen, contre 8 % en moyenne. Autrement dit le fait de suivre la procédure prioritaire ne garantit plus d'être convoqué et s'accompagne d'une quasi certitude de rejet.

**5.** Le nombre d'admissions et le taux d'admission par l'OFPPA atteignent les plus bas niveaux historiques. Avec 4.184 octrois de protection, le taux d'admission recule de 9,3 % en 2004 à 8,2 % en 2005. Si l'on soustrait 79 admissions au titre de l'apatridie et 108 de la protection subsidiaire, l'office n'a reconnu l'asile conventionnel qu'à 3.997 personnes en 2005, l'un des chiffres en valeur absolue les plus bas des vingt dernières années.

La bonne nouvelle vient de la Commission qui est à l'origine de 9.137 décisions d'admission et dont le taux d'annulation est remonté à 18,5 %. Ces chiffres, réconfortants en apparence puisque le taux global d'admission est remonté à 26,9 % en 2005, accentuent le double malaise déjà dénoncé à maintes reprises par France Terre d'Asile. Elle soutient d'une part que la Convention de Genève n'est plus appliquée dans son esprit en France depuis le milieu des années 80, qui ont vu le taux d'admission progressivement refluer de 80 % à 10 % environ. La remontée du nombre d'admissions par la Commission montre que cette assertion est sans doute juste et que la juridiction est, contrairement à l'office qu'elle contrôle, en train de revenir à une situation plus normale. Elle souligne d'autre part que l'office, qui est sur le papier un office de protection, se comporte en réalité depuis quelques années comme un office de répression dont la mission consiste à démasquer les fraudeurs puisque tout demandeur est présumé fraudeur en puissance. Le fait que la Commission soit désormais à l'origine de 2,3 fois

\* Membre du Bureau de France Terre d'Asile

plus de décisions d'admission que l'office pose évidemment un problème majeur d'équilibre entre les deux institutions et de confiance à l'égard de l'office que la réforme de 2003 a un peu plus conforté en usant à rejets. Il n'est pas sain pour l'équilibre institutionnel de la procédure d'asile en France d'obliger les demandeurs à aller devant le juge pour obtenir ce que l'administration devrait accorder si elle appliquait convenablement la loi.

**6.** Pratiquement tous les indicateurs permettant d'apprécier le niveau de qualité des décisions rendues par l'OFPPRA sont au rouge : refus d'enregistrement maintenus à un niveau élevé ; absence de convocation systématique des demandeurs malgré l'obligation posée par la loi de 2003 ; augmentation de la proportion des affaires traitées en procédure prioritaire ; augmentation spectaculaire du taux d'annulation des décisions de l'OFPPRA par la Commission ; augmentation des demandes de réexamen (+ 34 % en 2005 après + 217 % en 2004) en grande partie due, selon nous, à l'absence de premier examen conforme à la convention.

**7.** L'introduction de la notion de pays d'origine sûrs produit des effets négatifs et même pervers. Pratiquement toutes les demandes correspondant à des pays figurant sur la liste (80 % dès septembre 2005 selon l'office) sont désormais traitées en procédure prioritaire.

Il est clair aussi que seuls 64 % des demandeurs ont été convoqués à une audition au cours du second semestre contre 83 % en moyenne, alors que la dispense n'est pas prévue par l'article L.723-3 du code des étrangers et que l'audition devrait être la règle compte tenu de la difficulté des dossiers correspondants. Le taux d'admission a reculé pour ces pays en 6 mois de 4,9 % à 3,8 %.

Très inquiétant, l'inscription sur la liste des pays sûrs aboutit rapidement à un effondrement de la demande : l'office relève que la proportion de demandeurs venant des douze pays figurant sur cette liste est revenue de 11,5 % en juin 2005 à 3,8 % en décembre 2005 ! Autrement dit, il suffit d'inscrire un pays sur la liste pour aboutir rapidement à un effondrement de la demande.

Ceci confirme rétrospectivement ce que déclarait le directeur des Français de l'étranger lors de son audition par Mme des Egaux en 2005 : « Nous espérons que la publication de la liste aura un effet en amont sur les demandeurs d'asile potentiels puisque nous considérons a priori que les ressortissants de ces pays n'ont aucune chance sérieuse d'obtenir l'asile en France ». Il est vraisemblable que ce rôle dissuasif a été joué par les préfetures, ce qui nécessite une mise au clair et au net.

Si l'on suivait le raisonnement du Quai d'Orsay jusqu'au bout, il suffirait d'inscrire tous les pays du monde sur cette liste, ce qui permettrait de conclure à la disparition des causes de persécution puisqu'il n'y aurait plus de demandeurs !

**8.** Le résultat de tout cela, que nous avons également souvent dénoncé, est que la machine à fabriquer de faux déboutés tourne à plein régime. L'OFPPRA souligne ainsi que 55.678 déboutés supplémentaires ont été « fabriqués » en 2005, ce qui en porte le nombre à 184.527 depuis 2001 !

Quand on rappelle qu'au mieux 20 à 25.000 décisions d'éloignement du territoire seront exécutées en 2006 (soit environ un quart du total) et que ceci constitue un plafond pratiquement impossible à dépasser, on voit bien que la réforme de 2003 est une réforme en trompe l'œil ou purement incantatoire qui aboutit à augmenter le nombre de clandestins et de sans papiers, selon un cycle sans fin. Et qu'au passage le droit d'asile sort gravement écorné, comme nous l'avions craint.

## Précisions

Suite à la parution d'un article signé de Monsieur Jean-Loup Kuhn-Delforge, directeur général de l'OFPPRA, dans le quotidien Libération, daté du 5 juin 2006, en réponse à une tribune publiée par nos soins dans le même journal le 27 avril 2006 (reprise en page 3 de ce numéro), nous souhaitons apporter les précisions suivantes.

- Les intertitres mis en cause par Monsieur Kuhn-Delforge sont l'œuvre de la seule rédaction du quotidien Libération.
- La « disposition mineure », selon Monsieur Kuhn-Delforge, relative à l'asile figurant dans le projet de loi concerne l'inscription dans la loi de la notion de pays tiers sûr dont la CNCDH, dans son avis du 1<sup>er</sup> juin 2006, écrit : « La CNCDH ne peut que réitérer les critiques déjà formulées dans son précédent avis à l'encontre d'un projet qui met en cause le droit d'asile en France par l'introduction, en violation de la convention de Genève, de notions restrictives de ce droit, en particulier celle de pays d'origine sûrs. »
- Nous confirmons, et cela sur la base des chiffres du propre rapport d'activité de l'OFPPRA que, pour chacune des nationalités les plus couramment reçues en CADA, la prise en charge des demandeurs d'asile dans ces centres entraîne un taux d'admission de deux à quatre fois plus élevé que lorsque le demandeur est livré à lui-même.
- Monsieur Kuhn-Delforge admet qu'une décision sur six au moins de l'OFPPRA est annulée par la Commission des recours. Nous maintenons que le rapport est bien de un sur cinq. Mais surtout, quelle autre administration pourrait aujourd'hui s'enorgueillir de ce que le sixième ou le cinquième de ses décisions soit invalidé par le Juge ?

Jacques RIBS, Président de France Terre d'Asile

Pierre HENRY, Directeur général de France Terre d'Asile

## DROIT ET JURISPRUDENCES

# Les réfugiés dans le monde, bilan et perspectives

Marjolaine MOREAU \*

Persécutions, conflits armés, violence politique... aucune région du monde n'a été épargnée. L'histoire est jalonnée de ces phénomènes obligeant des êtres humains à abandonner leur foyer et à rechercher la sécurité ailleurs. S'il a fallu attendre le XX<sup>ème</sup> siècle pour que se développent des normes internationales de protection, cinquante ans après l'adoption de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, celles-ci sont mises à mal. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dénonce l'intolérance grandissante des pays occidentaux et la confusion de plus en plus généralisée entre migrants et réfugiés. Une part disproportionnée du « fardeau » repose désormais sur les pays en développement tandis que les pays riches érigent un nombre croissant de mesures restrictives pour limiter l'accès à l'asile. A l'heure où nous célébrons la 6<sup>ème</sup> journée mondiale du réfugié, qui sont les réfugiés du nouveau millénaire et quelles solutions échafaudent les nations pour leur redonner espoir ?

### Pays d'origine et d'asile

On dénombre 9,2 millions de réfugiés à travers le monde au titre de la Convention de Genève, de celle de l'Organisation de l'Unité Africaine et du mandat du HCR. La majorité d'entre eux sont nés dans un pays pauvre. En 2004, les quatre principales populations réfugiées dans le monde étaient originaires d'Afghanistan, du Soudan,

du Burundi et de la République démocratique du Congo. De même, les pays pauvres constituent les principaux pays d'accueil. L'Afrique supporte 33 % de la population réfugiée, l'Asie 37 %, tandis que l'Europe n'offre sa protection qu'à 22 % des réfugiés, suivie de l'Amérique du Nord avec 6 % puis de l'Océanie avec 0,8 % et de l'Amérique du Sud avec 0,2 %<sup>1</sup>. A titre d'exemple, l'Iran était en 2004 le principal pays d'asile suivi du Pakistan. Selon le continent, la forme de l'accueil prend des aspects particuliers. Le camp de réfugiés, qu'on retrouve peu en Europe, est la forme d'assistance la plus courante. 83 % des réfugiés en Afrique et 96 % en Asie y sont abrités, beaucoup dans une situation prolongée et très précaire<sup>2</sup>.

### Baisse des réfugiés, augmentation des déplacés

Pourtant, le nombre de réfugiés a considérablement baissé, passant de près de 18 millions en 1992 à 9,2 millions en 2004. Cette forte baisse s'explique grâce à la réduction du nombre de conflits armés entre Etats et au retour au pays de millions de réfugiés afghans et de centaines de milliers d'autres en Angola, en Sierra Leone, au Burundi et au Liberia. En revanche, la multiplication de guerres civiles, la misère et les catastrophes environnementales ont conduit à une augmentation du nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ainsi 20 à 25 millions de personnes seraient des « déplacés internes », figés pour

certains dans des camps depuis cinq ans, voire plus. Ceux-ci, n'ayant pas franchi de frontière internationale, demeurent hors statistiques des réfugiés. Répartis dans 52 pays, ils sont en Afrique pour plus de la moitié d'entre eux ainsi qu'en Asie centrale et du Sud-Ouest<sup>3</sup>.

### L'Europe forteresse

La réduction des conflits ne suffit pas à expliquer cette diminution du nombre de réfugiés. Selon le HCR, les pays riches utilisent la question du terrorisme pour légitimer l'introduction de pratiques restrictives en matière d'asile. L'Union européenne, dans sa marche vers l'harmonisation, semble à bien des égards avoir opté pour une logique sécuritaire, au profit du contrôle des frontières et de la maîtrise des flux migratoires. Elle investit des sommes considérables pour empêcher les immigrants clandestins d'entrer sur son territoire. Or, les demandeurs d'asile arrivent « spontanément » en Europe et 90 % d'entre eux sont contraints d'emprunter des voies illégales pour pénétrer le territoire.

\* Chargée d'études à France Terre d'Asile

<sup>1</sup> Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *The state of the world's refugees*, avril 2006.

<sup>2</sup> Luc Cambrézy, « L'enlèvement des conflits et enracinement des camps de réfugiés », in *L'asile politique entre deux chaises*, L'Harmattan, 2003.

<sup>3</sup> CERJ, Compte-rendu « The political economy of forced migration in the global order », Décembre 2005, <http://cerj-sciences-po.org>

L'UE a introduit deux dispositions qui rendent son accès encore plus complexe pour les personnes en quête de protection. Avec la notion de pays d'origine sûr, les demandeurs d'asile peuvent voir leur demande refusée sans avoir préalablement été entendus. Quant à l'introduction de la notion d'asile interne, elle permet aux Etats de refuser leur protection si celle-ci peut être accordée sur une partie du territoire dans la région d'origine du demandeur d'asile. En France, la déclinaison de ces deux dispositions a eu pour effet une augmentation des demandes traitées dans le cadre de la procédure prioritaire.

## L'asile repoussé ailleurs

Depuis 2003, l'Europe explore d'autres possibilités pour encourager les réfugiés à rester dans leur région d'origine. Elle cherche en particulier à aider les pays tiers qui accueillent d'importantes communautés de réfugiés ou qui doivent faire face à un nombre élevé de demandeurs d'asile. L'idée est de leur apporter, *via* des programmes régionaux de protection, une aide technique et financière pour renforcer leurs capacités de protection internationale. L'UE entend lancer ces programmes dans différentes zones comme les Etats indépendants occidentaux (Ukraine, Moldavie, Biélorussie), la Tanzanie et la Corne de l'Afrique, l'Afrique du Nord ou encore la région de l'Afghanistan. Et c'est là que le bât blesse. On peut s'interroger sur l'efficacité de telles zones dès lors que certains pays comme l'Ukraine et la Biélorussie connaissent des difficultés persistantes en matière de droits de l'homme et sont eux-mêmes « producteurs » de demandeurs d'asile.

## Les solutions durables

Dans ce contexte, quelles solutions durables peut-on envisager pour répondre à ces mouvements de migrations forcées ? À l'heure actuelle, le HCR et les Etats privilégient le rapatriement volontaire dans le pays d'origine, l'intégration locale dans le pays d'asile, notamment par la naturalisation, ou la réinstallation dans un pays tiers. Lorsque les conditions de sécurité et de réintégration le permettent, les réfugiés optent en grande majorité pour un rapatriement volontaire. L'intégration locale, en revanche, est souvent difficile à réaliser en rai-

son des contraintes économiques des pays hôtes. La réinstallation dans un pays tiers se heurte quant à elle au nombre limité de places disponibles.

C'est pourtant cette dernière solution que veut promouvoir l'Union européenne. Présentée comme un gage de solidarité avec les pays pauvres de premier asile, elle offre aussi une chance aux réfugiés pour qui ni le rapatriement ni l'intégration locale ne sont possibles. Il s'agit de sélectionner, dans des camps, des personnes reconnues réfugié par le HCR et de leur offrir une place définitive dans l'un des Etats membres de l'UE. A l'heure actuelle, 16 pays appliquent des programmes de réinstallation, dont 7 seulement sont européens. Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suède, Norvège, Irlande et Royaume-Uni ont ainsi réinstallé un peu plus de 4 200 réfugiés en 2004. A *contrario*, les Etats-Unis, l'Australie et le Canada sont les trois grands pays de réinstallation et accueillent ensemble environ 85 000 réfugiés chaque année.

<sup>4</sup> OFPRA, Rapport d'activité 2005.

La Bosnie-Herzégovine fait partie de la liste des pays d'origine sûrs dressée par la France.

Encore peu débattue, la réinstallation est un outil à multiples facettes. Elle diffère de l'asile en cela qu'elle permet aux Etats de connaître à l'avance les réfugiés qu'ils s'approprient à accueillir. En effet, les pays de réinstallation ont des quotas annuels qu'ils remplissent en choisissant les réfugiés selon des priorités qui leur sont propres, comme le pays de provenance, le genre ou le degré de vulnérabilité. Seulement la réalité veut aussi que les réfugiés n'aient parfois d'autre possibilité que d'utiliser des voies illégales pour chercher une protection durable. Dès lors, la réinstallation recouvre, dans un contexte de restriction des migrations, des enjeux cruciaux : contrepois aux mesures sécuritaires prises par l'UE ou bien outil de contrôle de l'immigration illégale et alternative à l'asile spontané ; réel outil de partage du « fardeau » avec les premiers pays d'accueil ou bien moyen de continuer à remplir, sur papier, les obligations internationales en matière d'asile ? Autant de questions que France Terre d'Asile propose de débattre au cours d'un colloque en octobre prochain : « *Asile, immigration : quel accueil pour quelle protection aux frontières de l'Europe ?* »

## Le régime de protection

Le régime actuel de protection des réfugiés date du lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Il voit le jour avec l'adoption de la Convention de Genève en 1951 relative au statut des réfugiés, enrichie ensuite par le protocole de New York en 1967, qui étend la protection aux personnes non européennes devenues réfugiés après 1951. Ces textes définissent le réfugié comme étant une personne qui, « parce qu'elle craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité. »

Lors de la mise en place de ce régime, le contexte politique et économique de l'accueil des réfugiés est en phase avec l'idéal de défense des droits de l'homme et de la liberté en particulier dans les pays riches. Aujourd'hui, ces mêmes pays accordent la priorité à la maîtrise des flux migratoires. Le droit d'asile, fortement remis en question, est désormais soumis à une politique très restrictive.

En 2001, 140 Etats étaient signataires de la Convention de Genève de 1951 ou du Protocole de 1967, parmi lesquels la Fédération de Russie, la Chine, la Colombie, la République démocratique du Congo, la Turquie, la Somalie ou l'Iran, paradoxalement eux-mêmes pourvoyeurs du plus grand nombre de demandeurs d'asile.

# PASSEPORT FORMATION

## FORMER ET ACCOMPAGNER LES TRAVAILLEURS SOCIAUX DE L'ASILE UN PASSEPORT FORMATION PERFORMANT PROPOSE PAR FRANCE TERRE D'ASILE



France  
Terre  
d'Asile

*Les inscriptions 2006/2007  
sont ouvertes*



Financé par le Fonds Social Européen, dans le cadre du programme EQUAL contre les discriminations dans l'emploi, «Former et Accompagner les Travailleurs sociaux de l'Asile» (FATA) est un programme de formation expérimental et innovant qui s'adresse à tout ceux qui exercent dans le domaine de l'asile.

### **8 JOURNEES EN FRANCE**

Sociologues, intervenants sociaux, juristes, médiateurs et chercheurs invitent les participants à aborder, à travers réflexions et pratiques, l'accompagnement social du demandeur d'asile, le champ juridique et le champ social, les techniques de recherche géopolitique, la distanciation face au récit de vie, l'interculturalité, les mineurs isolés étrangers et les procédures d'asile en Europe.

### **3 JOURNEES DANS UN PAYS EUROPEEN : L'ITALIE**

A l'issue de ces 8 journées, les stagiaires participent à un voyage d'étude en Calabre, afin d'approfondir leurs connaissances sur un pays de l'Union Européenne, en rencontrant les acteurs de l'asile en Italie.

### **4 REGIONS FRANÇAISES AU CHOIX DU PARTICIPANT**

F.A.T.A. se déroule simultanément dans 4 régions :

Ile-de-France : Paris

Ouest : Evreux, Angers

Sud - Ouest : Périgueux, Bordeaux

Sud - Est : Marseille, Toulon

### **1 ESPACE DE REFLEXION ET D'ECHANGES SUR INTERNET**

Jusqu'à fin 2007, un espace dédié sur le site Internet de France Terre d'Asile permet aux participants des différentes régions et sessions, aux formateurs, aux organisateurs, de s'informer, d'échanger, de réagir tout au long du programme.

### **1 COLLOQUE**

Ces journées de formation et d'étude se concluront, fin 2007, avec un colloque transnational qui permettra à tous les participants, français et italiens, de se rencontrer.

### **TARIF**

1.800 €

### **RENSEIGNEMENTS ET RESERVATION**

France Terre d'Asile – Service Formation

Téléphone : 01 49 21 12 06

Télécopie : 01 49 21 12 03

e.mail : [formation@france-terre-asile.org](mailto:formation@france-terre-asile.org) – Site Internet : <http://www.france-terre-asile.org>

## DROIT ET JURISPRUDENCES

# Une convergence croissante des politiques d'intégration en Europe : l'exemple de l'Allemagne

Inès MICHALOWSKI \*

*La politique d'intégration des immigrés en Allemagne a rarement été considérée comme un modèle au niveau européen. Même en Allemagne, ce modèle faisait régulièrement l'objet de critiques. Ainsi, la « Commission Süßmuth », dirigée par l'ancienne présidente du Bundestag et instaurée pour refonder la politique d'immigration, a constaté en 2001 que l'Allemagne ne disposait pas d'une politique d'ensemble et systématique en matière d'intégration. La commission a relevé également que les résultats obtenus sur la base de solutions pragmatiques et ad hoc étaient efficaces, mais seulement à court terme<sup>1</sup>.*

**A**u même moment, des études comparatives entre les Pays-Bas et l'Allemagne<sup>2</sup> ont montré, qu'en définitive, l'intégration des immigrés au niveau du marché de l'emploi et dans le domaine de l'éducation était plus avancée en Allemagne qu'aux Pays-Bas qui, pourtant, avaient engagé une vaste politique d'intégration depuis de nombreuses années. Alors que le modèle du multiculturalisme était déjà fortement remis en question, l'annonce de ces données comparatives a conduit certains Néerlandais à se demander si le fait de ne pas mener de politique d'intégration n'était pas la meilleure stratégie<sup>3</sup>.

### Une recherche d'immigrés qualifiés

Aujourd'hui, la politique d'intégration semble relever plus du pragmatisme que de grands modèles comme l'assimilation ou le multiculturalisme. C'est au moins ce qui peut-être supposé lorsque l'on observe les stratégies adoptées récemment en matière de politique d'immigration et d'intégration en Europe. Plusieurs pays européens ont en effet cherché à modifier leur politique migratoire afin de favoriser le séjour d'immigrés qualifiés. Il est supposé que ces immigrés répondent mieux aux attentes du marché de l'emploi et que, par conséquent, leur intégration serait facilitée. Les dernières controverses françaises sur une telle « immigration choisie » sont emblématiques de cette nouvelle approche qui consiste à lier les politiques d'immigration à des critères dits d'intégration.

Tout comme les Pays-Bas, l'Allemagne a été un des premiers pays européens à introduire l'exigence de passer des tests de langue dans les critères l'obtention d'un visa d'entrée<sup>4</sup>. Mais, contrairement aux Pays-Bas, ce test de langue et de connaissance civique ne s'adresse pas à tous les immigrés réguliers. Pour l'instant, la législation allemande ne s'applique qu'aux personnes de minorité allemande originaires d'ex-URSS (*Spätaussiedler*), ainsi qu'aux membres de leur famille, qui peuvent prétendre à un passeport allemand dans un laps de temps très court.

\* Centre de Recherches en Sciences Sociales à Berlin (WZB) et doctorante au Centre de Sociologie des Organisations (CSO – Sciences Po/CNRS).

<sup>1</sup> Unabhängige Kommission Zuwanderung (« Süßmuth-Kommission »), *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*, juillet 2001.

<sup>2</sup> Le débat a commencé à prendre de l'ampleur en 2001. Pour des contributions plus récentes voir : Koopmans, Ruud (2005), *Tradeoffs Between Equality and Difference – The Failure of Dutch Multiculturalism in Cross-National Perspective Paper for the conference "Immigrant Political Incorporation" Radcliffe Institute for Advanced Study Harvard University April 22-23, 2005* ; Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich/ Michalowski, Inès (2004), *Succès et échecs des politiques d'intégration. Réévaluer les modèles allemand et néerlandais*, in: Michel Pélessier/Arthur Paecht (éds), *Les modèles d'intégration en question*, Actes du colloque de la Sonacotra, Paris, Iris/PUF 2004, pp. 25-46

<sup>3</sup> Néanmoins, il convient de distinguer la politique d'intégration, qui donne un cadre réflexif et organisationnel, des mesures et dispositifs concrets qui, malgré l'absence d'une véritable politique, ont quand même été organisés en Allemagne.

<sup>4</sup> Groenendijk, Kees (2004), *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in: *European Journal of Migration and Law*, 6(2), pp. 111-126.

Un premier pas vers une immigration plus sélective a ainsi été fait et des voix se prononcent aujourd'hui en faveur de l'introduction de tels tests pour les personnes arrivant en Allemagne dans le cadre du regroupement familial.

## La formation des primo-arrivants en Allemagne

A partir de la fin des années 1990, plusieurs pays européens ont décidé de mettre en œuvre une politique publique pour l'accueil des étrangers afin de réagir au prétendu « échec de l'intégration des immigrés » qui a occupé une place importante dans l'agenda politique. Par l'introduction de programmes d'accueil et d'intégration, les gouvernements ont fait le choix d'une trajectoire d'intégration plus contrôlée, à la fois du point de vue de l'immigrant comme de celui des organisations chargées de la mise en œuvre de ces politiques confrontées à trois objectifs : l'efficacité des moyens investis, l'efficacité des mesures conçues et la légitimité de l'action gouvernementale.

En janvier 2005, et avec un retard de plusieurs années en raison de longues discussions politiques autour de l'adoption de sa nouvelle loi relative à l'immigration, l'intégration et l'asile, l'Allemagne a suivi les pas d'autres pays européens comme les Pays-Bas et la France en introduisant un cours d'intégration obligatoire pour certains primo-arrivants. Ne s'adressant qu'aux immigrés ayant une perspective de long séjour, ces cours, qui comprennent un enseignement linguistique de 600 heures ainsi qu'une formation civique de 30 heures, excluent les demandeurs d'asile pour ne pas favoriser l'intégration de personnes qui, en cas de rejet de leur demande d'asile, risquent d'être expulsés. Les autres catégories d'immigrés (essentiellement les immigrés issus du regroupement familial, mais aussi les réfugiés statutaires et les immigrés installés de longue date pris en charge par l'aide sociale) peuvent être contraints de participer à des cours de langue et à une formation civique si leurs connaissances linguistiques sont jugées insuffisantes.

A la fin du programme, l'étranger peut passer un test de langue pour justifier de ses connaissances acquises. L'obtention d'un titre de séjour de longue durée dépend des résultats atteints. Selon le décret d'application ministériel, les candidats devront ainsi prouver qu'ils ont atteint le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues. Au vu du nombre limité d'heures de cours, force est de constater que la barre est placée à un niveau élevé. Le même décret dispose que les bénéficiaires qui échoueraient à ces cours ou qui se soustrairaient à l'obligation d'y participer, s'exposent à un refus du titre de séjour de longue durée. A ces sanctions en matière de droit au séjour peuvent s'ajouter des sanctions financières à l'encontre de bénéficiaires récalcitrants. De manière générale, l'étranger doit payer une partie des droits d'inscription à raison d'un euro par heure de cours, c'est-à-dire un montant global de 630 €.

Comparable au contrat d'accueil et d'intégration français, l'organisation des cours d'intégration en Allemagne se fait de manière centralisée, les communes et les Länder ayant refusé de prendre en charge les frais relatifs à la mise en œuvre de ces cours. Par conséquent, la planification et la mise en œuvre des cours d'intégration ont été confiées à l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés (« Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF ») dont le siège se situe à Nuremberg. Celui-ci sélectionne les prescripteurs des cours sur tout le territoire fédéral, définit les contenus des cours de langue et de formation civique et pilote leur mise en œuvre sur le terrain.

## L'efficacité du programme d'intégration allemand

Une évaluation du programme allemand n'étant prévue que pour juillet 2007, il n'existe à l'heure actuelle qu'un premier bilan de l'année 2005 publié par le BAMF. Il précise que 12.151 participants (69 %) ont réussi l'examen final, dont 41 % avec une bonne ou une très bonne note (BAMF, 2006, 9). Ce taux de réussite semble très élevé, particulièrement lorsqu'il est comparé au taux de réussite qui avait été atteint par des immigrés ayant participé à un cours comparable aux Pays-Bas. Or, aux Pays-Bas, le taux de réussite au niveau B1 n'était (après environ 550 heures de cours de néerlandais) que de 40 %. Afin d'expliquer ce décalage, certaines voix en Allemagne critiquent le caractère facultatif du test de langue qui constituerait un mécanisme de présélection : ne s'inscriraient que ceux qui savent qu'ils ont une réelle chance de réussir l'examen.

Pour résumer, on constate que l'intégration des immigrés est devenue un sujet de première importance en Allemagne. Cette question est posée non seulement par rapport à l'apprentissage linguistique mais aussi par rapport à une vaste étendue de sujets comme l'arrivée de la deuxième génération issue de l'immigration sur le marché de l'emploi, la place des enfants immigrés dans le système éducatif, le problème des mariages forcés, connu sous le terme de « sociétés parallèles », c'est-à-dire communautaristes. Face à ces discussions, qui bien souvent font abstractions des succès et avancées de l'intégration malgré tout observables en Allemagne et qui imputent les « échecs » à l'absence jusqu'alors d'une vraie politique d'intégration, la classe politique allemande se sent contrainte de réagir. C'est pourquoi, alors que les Pays-Bas décident de remplacer une bonne partie des dispositifs pour la qualification et l'intégration des immigrés, jugés trop coûteux et pas assez efficaces au niveau de l'engagement individuel de l'immigré, l'Allemagne prend le chemin inverse.

Actuellement, la réflexion porte sur l'introduction d'un concept global et centralisé pour piloter toutes les actions et tous les acteurs de l'intégration. Des universitaires<sup>5</sup> ont ainsi identifié trois étapes d'intervention de la politique d'intégration : une politique d'intégration préventive (intervenant dans le pays d'origine), une politique d'intégration accompagnante (intervenant une fois que l'immigré est arrivé en Allemagne) et une politique d'intégration de rattrapage (s'adressant à ceux qui sont installés de longue date et pour qui l'intégration ne serait pas suffisamment avancée). D'autres approches privilégient la politique d'intégration alliant, d'un côté l'accueil, de l'autre la lutte contre les discriminations.

Malgré l'engagement pour l'intégration dont témoignent ces activités, il n'est pas certain qu'une telle planification et centralisation de l'intégration des immigrés tienne compte de la complexité et de la diversité des trajectoires d'intégration et mène au succès escompté.

<sup>5</sup> Bade, Klaus J. (2006), Die Trias der Integrationspolitik: Präventive, begleitende und nachholende Integrationspolitik, in: Kulturpolitische Mitteilungen, 1/2006 (Februar/März 2006).

## DROIT ET JURISPRUDENCES

# Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, d'un statut à un autre

Véronique LAY \*

*Depuis plus de 30 ans, un dispositif d'accueil spécialisé pour demandeurs d'asile et réfugiés en centres d'hébergement existe. Aujourd'hui, le projet de loi sur l'immigration et l'intégration entend modifier le statut juridique de ces centres. Cette question doit être analysée en n'oubliant pas leur histoire particulière.*

### 1973- 1991 : un dispositif d'accueil et d'insertion

De la ratification de la Convention de Genève jusqu'aux débuts des années 1970, l'accueil des réfugiés en France se faisait sur la base de solutions individuelles, avec l'aide de grandes associations d'entraide. Puis, avec l'arrivée d'un nombre important de réfugiés du Chili, puis du Sud-Est asiatique, un dispositif spécifique d'accueil est organisé. En 1973, l'association France Terre d'Asile (FTDA), créée depuis 2 ans, prend l'initiative d'impulser une large coordination pour l'accueil des réfugiés du Chili. Pour FTDA, cet accueil ne doit pas relever d'un financement privé mais de l'aide sociale de l'Etat « *pour ne pas lier l'aide à l'actualité, lui éviter un caractère d'aumône et réduire au minimum toute possibilité de discrimination*<sup>1</sup> ».

France Terre d'Asile élabore une proposition de mise en place d'un dispositif spécialisé d'accueil en Centres Provisoires d'Hébergement (CPH) pour les réfugiés ayant besoin d'une prise en charge, sans séparation des sexes, des nationalités, ni des enfants.

Le processus administratif des créations fut spécifique et souple, entre ministère de la Santé, DDASS, Préfet et associations. Les premiers centres, réservés aux réfugiés chiliens,

ouvrent à partir d'accords verbaux du ministère de la Santé. Dès cette époque, certains centres sont « éclatés ». Leur mission est de préparer l'insertion des réfugiés en leur apportant une aide en matière d'apprentissage du français, d'accès à l'emploi et au logement. En 1974, France Terre d'Asile obtient l'autorisation d'accueillir des demandeurs d'asile *de toutes origines* dans des centres de la région parisienne.

Moins d'un an plus tard, la loi<sup>2</sup> ajoute à la liste des bénéficiaires de l'aide sociale les « *personnes et les familles sans logement en attente d'attribution du statut de réfugié* ». René Lenoir, secrétaire d'Etat à l'Action sociale, sollicite France Terre d'Asile pour la mise en place d'un dispositif capable d'accueillir les réfugiés<sup>3</sup>, et une convention est signée entre France Terre d'Asile et l'Etat le 7 juillet 1975<sup>4</sup>. Elle précise d'emblée que ces centres de transit sont juridiquement des Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS). Les CPH sont répartis sur tout le territoire afin de

\* Responsable du Service Coordination et Logement de France Terre d'Asile

<sup>1</sup> Gérold de Wangen, archives de France Terre d'Asile.

<sup>2</sup> Loi 74-955 du 19 novembre 1974. Suit le décret 76-526 du 15 juin 1976, complété par la circulaire relative à l'application des articles 185 et 185-3 du CASF étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et relative aux centres d'hébergement et de réadaptation.

<sup>3</sup> Dispositif dont l'existence et le régime de financement sont consacrés par décret le 15 juin 1976.

<sup>4</sup> Suivie d'une circulaire du 31 juillet 1975.



favoriser l'insertion des réfugiés grâce à une large sensibilisation de la population française<sup>5</sup>.

En 1985, une nouvelle convention signée entre le ministère des Affaires sociales et FTDA précise à nouveau que ces centres ont le statut de CHRS. Mais déjà, l'admission était spécifique : elle était effectuée sur la base de critères et priorités définis par l'Etat, dont FTDA devait veiller à ce qu'ils soient respectés, aucune admission ne pouvant se faire sans que le candidat ait été présenté et accepté par l'association. L'Etat participe aux dépenses du dispositif, soit par convention avec les associations, soit par la prise en charge du prix de journée en centre d'hébergement par l'aide sociale.

## 1991 : la spécialisation des CADA

En 1991, la situation de l'emploi devient opposable aux demandeurs d'asile. Cette décision est suivie de la scission du dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile (DNA), fondée sur deux arguments : d'une part le traitement rapide de la demande d'asile, et d'autre part, le fait que le taux de reconnaissance de la qualité de réfugié n'a cessé de chuter. Le travail d'insertion des CPH n'avait donc de sens « *que pour les personnes ayant vocation à s'insérer sur le territoire* ».

Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile « *en attente d'une décision quant à leur statut* » sont créés<sup>6</sup> afin de les distinguer des CPH, désormais réservés aux réfugiés statutaires. Tous deux sont considérés comme des CHRS, mais des circulaires vont préciser leurs spécificités, et en faire un dispositif très particulier. D'emblée il est précisé que, n'ayant plus de mission d'insertion, le budget des CADA sera réduit<sup>7</sup>. Leur mission consiste à assurer l'hébergement, la nourriture, un contrôle et suivi médical (vaccinations), un suivi administratif, l'aide au dossier OFPRA et recours, et une animation minimale. Il n'est pas question d'entreprendre une formation ou des actions visant à préparer l'insertion sociale et professionnelle, et l'accueil doit cesser à la décision définitive de l'OFPRA ou de la CRR. Le budget est une dotation globale de financement<sup>8</sup>.

Dès 1992, la question des décisions de refus de séjour prises à l'encontre des demandeurs d'asile hébergés en CADA est posée<sup>9</sup>, afin de ne pas prolonger indûment l'occupation des centres alors que le nombre de places dans le dispositif est limité et que la demande d'asile, bien qu'en baisse, se stabilise.

En 1994 puis 1996, deux circulaires relatives au fonctionnement des CPH précisent les missions d'insertion des CPH et la nécessité d'articulation avec les dispositifs d'insertion existant localement. En 1999, le dispositif créé en 1991 est précisé<sup>10</sup> et sa spécificité rappelée, toujours *juridiquement* CHRS, piloté par le ministère de l'Emploi et de la solidarité (DPM) et coordonné par FTDA. L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés résultant des engagements internatio-

naux de la France, l'administration centrale conserve un rôle particulier afin d'assurer une orientation et une répartition cohérente des personnes sur le territoire. La circulaire établit alors des critères administratifs et sociaux d'admission en CADA et en CPH, l'instruction des demandes d'admission étant centralisée et effectuée par la Commission Nationale d'Admission (CNA)<sup>11</sup>, placée sous la présidence de la DPM, et composée de représentants de la DPM, de FTDA et du SSAE. Le but principal est de faire jouer la solidarité nationale en permettant une répartition sur l'ensemble du territoire des possibilités d'hébergement, la demande se concentrant majoritairement sur quelques départements, et d'éloigner le lieu d'hébergement du lieu d'arrivée afin d'éviter la pression locale et la constitution de filières.

En 2000, les missions des CADA sont précisées<sup>12</sup> afin de répondre à l'allongement des procédures, de la durée de séjour, initialement prévue pour quelques semaines, et à certaines inégalités de fonctionnement. Les missions alors définies, toujours en vigueur, sont l'accueil et hébergement des demandeurs d'asile, l'accompagnement administratif social et médical, l'animation, la scolarisation des enfants et la gestion de la sortie du centre. Les résidents se voient attribuer une allocation unique, l'Allocation Sociale Globale (ASG). Pourtant, dès cette époque, le dispositif est en crise : accueil inégal sur le territoire, allongement des procédures et donc de la durée de séjour en CADA des demandeurs d'asile, mais aussi des réfugiés, face à la stagnation des places CPH et la crise du logement. Les CADA développent des solutions alternatives et leurs missions, de fait, s'élargissent auprès des réfugiés.

En 2001, le secteur est concerné par le décret du 3 juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des CHRS, puis par la loi du 2 janvier 2002 renouant l'action sociale et médico-sociale, bien que toutes les dispositions ne puissent en réalité s'appliquer pleinement en CADA du fait de leur spécificité (la langue et le *turn over* notamment).

## Les modifications depuis 2003

Fin 2003, la coordination du DNA est transférée de FTDA à l'OMI, qui, en fusionnant avec le SSAE, devient l'ANAEM en

<sup>5</sup> En 1979, 122 centres avaient ouvert, 69 départements avaient accueilli des réfugiés.

<sup>6</sup> Par la circulaire 91-22 du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile.

<sup>7</sup> Une place budgétaire CPH équivaut à 1,3 place budgétaire CADA.

<sup>8</sup> Selon les dispositions du décret 88-279 du 24 mars 1988.

<sup>9</sup> Circulaire du 14 décembre 1992, ministère de l'Intérieur /ministère des Affaires sociales.

<sup>10</sup> Circulaire du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le DNA.

<sup>11</sup> Des commissions locales peuvent proposer l'admission à hauteur 25% des places CADA du département

<sup>12</sup> Circulaire 2000-170 du 29 mars 2000 relative aux missions des CADA.

2005. Une nouvelle circulaire prévoit la déconcentration de la programmation des ouvertures de places CADA au niveau régional et de la gestion des admissions. Le principe de solidarité nationale, à l'origine du dispositif, est conservé mais réduit<sup>13</sup>.

Deux ans après cette forte modification du secteur, fin 2005 les grands opérateurs gestionnaires de CADA sont amenés à donner leur avis sur des conventions type Etat/associations gestionnaires et des contrats de séjour type modifiés. C'est la première fois depuis 1999 qu'il est envisagé d'adapter le système, qui était devenu obsolète : par exemple le système mis en place en 1999 prévoyait un délai de 15 jours pour la sortie des réfugiés, qu'aucun CADA depuis cette date n'était en mesure de tenir. Malheureusement cette question allait se révéler annexe par rapport à l'importante modification législative alors en préparation

Jusqu'à présent et depuis donc leur création, les CADA sont des CHRS spécialisés qui font partie des établissements sociaux définis par l'alinéa 8 de l'article L. 312-1 - I du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF). Le projet de loi sur l'immigration et l'intégration se propose de créer un 13<sup>ème</sup> alinéa à cet article afin de sortir les CADA – pas les CPH - de ce 8<sup>ème</sup> alinéa, donc des CHRS, et de les faire entrer dans un nouveau dispositif.

## On peut s'interroger sur l'objectif de cette modification législative, sur la forme et le fond.

**Sur la forme d'abord :** comme cela a été brièvement évoqué, toute l'histoire du dispositif d'accueil des réfugiés montre que celui-ci s'est construit par la mise en place d'un partenariat constructif entre l'Etat, notamment le ministère des Affaires sociales, et les acteurs associatifs impliqués dans l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Les circonstances qui ont entouré le travail autour des annexes, des notes d'instruction et des modifications législatives envisagées ont laissé les acteurs associatifs dubitatifs sur la volonté de dialogue de l'Etat et interrogatifs sur le rôle et la volonté du ministère de l'Intérieur. De plus, quelle était l'urgence d'une telle réforme ? Certes, le ministère des Affaires sociales s'efforcera d'apporter des assurances tout au long de la discussion mais sans toujours convaincre l'ensemble des acteurs.

**Sur le fond ensuite :** les CADA accompagnent des demandeurs d'asile tout au long de la procédure, ceux-ci ayant d'ailleurs plus de chances a priori de se voir reconnaître le statut de réfugié que lorsqu'ils sont laissés livrés à eux-mêmes sans accompagnement. Ils évitent aussi le recours à la solution coûteuse et parfois insalubre de l'hôtel. Si des réfugiés occupent indûment des places « demandeurs d'asile », c'est souvent dans l'attente des documents d'état civil de la part de l'OFPRA sans lesquels toute démarche d'un réfugié

vers le droit commun est vouée à l'échec. De la même façon, si des places sont occupées par des déboutés, c'est bien souvent parce que l'Etat lui-même ne sait pas quelle stratégie adopter à leur égard. Il se trouve que les DDASS sont aussi en charge de l'urgence sociale, et à ce titre, ne sont pas censées laisser des familles à la rue. Les préfetures quant à elles tentent de gérer des situations qu'elles rendent parfois inextricables, certains déboutés devenant alors des « ni ni » : ni régularisables, ni expulsables ...

Ce projet de modification du statut des CADA alors même qu'il se caractérise depuis sa création par sa souplesse afin de pouvoir faire face à des crises, si ce n'est imprévisibles, du moins imprévues laisse supposer une plus grande rigidité. Il inquiète car il se situe dans un projet de loi assez régressif envers les étrangers en général et le droit d'asile en particulier.

Néanmoins, inscrire dans la loi ce qui n'était pour le moment régi que par des circulaires successives peut apparaître plus protecteur. C'est aussi l'occasion de la reconnaissance, dans la loi, du dispositif de protection spécialisé dans l'accueil des personnes qui fuient les persécutions, conformément aux engagements internationaux de la France, et qui ne saurait se confondre avec un dispositif de lutte contre les exclusions de droit commun.

Sur deux questions essentielles, France Terre d'Asile a obtenu la modification du texte : le principe de l'admission à l'aide sociale de l'Etat est maintenu, et c'est bien le directeur du centre qui admet dans le CADA, avec l'accord du préfet, et non pas l'inverse. Sur le retrait d'habilitation, le délai<sup>14</sup> est ramené à celui du droit commun.

Ces deux précautions prises, et les CADA restant dans le cadre de la loi du 2 janvier 2002, la modification législative peut être une opportunité de consolidation du dispositif. Il reste que toutes les règles de fonctionnement et de financement sont à écrire afin de consolider et maintenir un dispositif de qualité qui réponde aux besoins de tous les demandeurs d'asile. France Terre d'Asile a obtenu l'engagement du ministère des Affaires sociales que les opérateurs seraient associés à ces travaux avant toute publication de décrets...

<sup>13</sup> Désormais 30 % (au lieu de 70 %) des places disponibles remontent à la Commission nationale d'admission.

<sup>14</sup> Il était prévu de baisser à 3 mois au lieu de 6, le délai de réponse possible du CADA avant retrait d'habilitation

## De l'intérêt d'être accompagné en CADA

Depuis plusieurs années, France Terre d'Asile évoque la nécessité d'ouvrir des places en Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile pour diverses raisons, la principale étant que tous les demandeurs d'asile devraient bénéficier d'un accompagnement spécialisé, un accompagnement qui a fait ses preuves. Le taux de reconnaissance du statut de réfugié est important en CADA : les demandeurs d'asile sont accompagnés globalement, hébergés dans des conditions dignes, accompagnés dans l'écriture de leur dossier, avec l'aide d'un interprète, et si nécessaire avec un suivi psychologique ou médical.

Année	Taux global d'accès* au statut de réfugié des demandeurs d'asile accueillis en CADA <sup>1</sup>
2001	72 %
2002	71 %
2003	67 %
2004	66%
2005	57 %

\* % de décisions positives (= statuts OFPRA ou CRR) sur le nombre de décisions définitives reçues dans l'année par les demandeurs d'asile hébergés et accompagnés en CADA. Le nombre de décisions définitives s'entend comme : nombre de décisions positives et nombre de « rejets CRR ».

## L'accès au statut de réfugié : comparaison des taux CADA et hors CADA en 2005

Nationalités	Taux global d'admission au statut de réfugié (OFPRA+CRR) pour les demandeurs d'asile hébergés en CADA <i>Extrait de l'échantillon ASYLWEB<sup>2</sup></i>	Taux global d'admission au statut de réfugié (OFPRA+CRR) CADA et hors CADA - Calculé d'après le rapport d'activité de l'OFPRA, annexe IV
Albanaise	86 %	56 %
Algérienne	95,2 %	16,4 %
Angolaise	53,9 %	36,4 %
Arménienne	62,5 %	46,4 %
Azerbaïdjanaise	96,4 %	68,3 %
Biélorusse	66,7 %	37,9 %
Bosniaque	50,3 %	30,1 %
Camerounaise	44,4 %	28,3 %
Congolaise	48,8 %	36,7 %
Congolaise de RDC	61,9 %	28,4 %
Georgienne	64,6 %	44,1 %
Haïtienne	28,6 %	11,3 %
Indienne	40 %	6,6 %
Ivoirienne	100 %	35,6 %
Kazakhe	28,6 %	84,4 %
Malgache	31,8 %	22,5 %
Mauritanienne	22,2 %	28,1 %
Moldave	31,8 %	4 %
Mongole	22,2 %	18,7 %
Nigériane	55,9 %	10,5 %
Russe	88,4 %	62,5 %
Rwandaise	72,7 %	65,3 %
Serbe/Monténégrin	43,3 %	32,7 %
Sierra-Léonaise	20 %	15,4 %
Somalienne	100 %	48 %
Sri-lankaise	83,3 %	38,5 %
Tchadienne	84,6 %	58,7 %
Turque	25,6 %	19,7 %
<b>Total</b>	<b>66,3 %</b>	<b>28,9 %</b>

<sup>1</sup> Sources : 2001-2003 : bilans annuels du Dispositif national d'accueil, Réseau d'Accueil, France Terre d'Asile ; 2004-2005 : échantillon de 62 CADA, (+ 4.400 places, soit près d'1/4 du DNA) adhérents à Asylweb, application informatique de gestion de CADA développée par France Terre d'Asile.

<sup>2</sup> L'échantillon Asylweb représente 62 CADA pour une capacité de 4.494 places, soit un quart du dispositif national d'accueil.

Le mode de calcul utilisé est identique à celui de l'OFPRA qui divise le nombre de décisions positives prises par l'OFPRA et la CRR au cours d'une année, par le nombre de décisions totales (positives et négatives) prises par l'OFPRA durant cette même année.

### Commentaires :

- Si l'on tient compte uniquement de la liste des nationalités sélectionnées ci-dessus, le taux d'admission global (OFPRA+CRR) s'établit à 28,9 % contre 66,3 % en CADA.

- Sur cet échantillon Asylweb, près de 700 décisions positives proviennent de la CRR, soit plus de 62 %.

## SANTÉ - SOCIAL - INTEGRATION

# L'Aftam aujourd'hui

Entretien avec Jean-Marie OUDOT, Directeur Général de l'Aftam

**Depuis plus de 40 ans, l'Aftam accueille, accompagne et héberge des personnes d'origine étrangère.**

**Quelles sont vos principales activités ?**

Il est incontestable que l'histoire de l'Aftam est intimement liée à celle de l'immigration. Ainsi, la naissance de l'association en 1962 traduisait-elle la volonté de ses membres fondateurs à favoriser l'acquisition de savoirs techniques par les travailleurs migrants issus principalement des pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb.

Dès 1965, l'Association élargit son champ d'intervention et s'implique dans le champ du logement en assurant la gestion de Foyers de Travailleurs Migrants, activité qui constitue jusqu'à ce jour, son cœur de métier.

Les événements géopolitiques qui ont plus particulièrement marqué les trois dernières décennies ont vu l'Aftam s'investir, dans l'accueil de populations qui fuyaient persécutions et tyrannie. L'Aftam a ainsi pris une part active dans l'accueil et l'accompagnement des premiers « boat people », au milieu des années 1970. Depuis, l'Association n'a cessé de témoigner de son engagement auprès des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Au début des années 1980, l'association procède à l'ouverture d'un premier centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Cet événement marque le début d'un nouvel engagement auprès de populations parmi les plus fragilisées.

Enfin, à partir du début des années 1990, l'Aftam s'investit dans l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes. L'ouverture récente d'un établissement pour personnes handicapées vieillissantes témoigne de la continuité de cet engagement.

Au final, l'Aftam intervient sur trois champs : l'hébergement social, le secteur médico-social et la formation. Cette diversité prenant racine aux mêmes sources, celle de l'accompagnement des publics en difficulté, quel que soit l'ordre de la difficulté.

**En adoptant son projet d'entreprise associative (PEA) en 2000, l'Aftam entendait redonner un sens et une orientation à son action.**

**En six ans de mise en œuvre, quel a été l'impact de ce projet ?**

Le PEA 2000 a effectivement conduit l'Aftam à réfléchir collectivement aux orientations qui devaient fonder son avenir et redonner sens à son action. L'évaluation du PEA, réalisée à mi-parcours en 2003, a démontré tout à la fois, le bien fondé de la démarche et la pertinence des choix opérés.

Le PEA n'est toutefois pas réductible à cette seule dimension. Si effectivement, il fait la synthèse des orientations stratégiques sur lesquelles s'est construit le développement de l'association ces dernières

années, il définit aussi un ensemble de modes d'action qui a inspiré les changements et les mutations organisationnelles internes.

Le mode actuel de structuration interne de l'association, l'organisation de ses ressources internes découlent directement de la mise en œuvre du PEA. Il en est de même des grands projets qui ont permis à titre d'exemple :

▷ La mise en œuvre d'une politique de valorisation des ressources humaines, qui s'appuie notamment sur la formation des salariés et la structuration des différentes filières professionnelles. L'aboutissement du projet « classification des emplois et des compétences et rémunérations des salariés » est en ce sens exemplaire des évolutions rendues possibles depuis le PEA.

▷ La « normalisation » des fonctionnements et l'harmonisation des pratiques rendues possibles depuis la mise en œuvre du projet « démarche qualité et certification ». Aujourd'hui, plus de 80 de nos sites d'implantation sont certifiés « ISO-9001 ». Au-delà de la reconnaissance implicite des savoir-faire collectifs de l'association, cette « labellisation » participe à renforcer l'organisation de l'Association en même temps qu'elle facilite les mobilités internes, dans une dynamique de changement et d'adaptation aux réalités.

Bien plus qu'un document, le PEA constitue une approche, sinon une « philosophie », qui nous invite en constance à revisiter notre organisation et nos modes de fonctionnement pour inscrire l'Aftam dans une dynamique, qui met en jeu son principal capital : ses ressources humaines.

C'est en ce sens que le PEA a ainsi inspiré la démarche de l'Aftam au cours des six années écoulées dans le respect de ses valeurs fondatrices et de son identité.

## Quels sont vos objectifs de développement à moyen terme ?

Notre association est fortement impliquée dans la gestion de Foyers de Travailleurs Migrants (FTM) et de Résidences sociales. En la matière, les objectifs de l'Aftam sont tournés, d'une part, vers l'amélioration des conditions de logement des populations immigrées, par la poursuite du programme de transformation des FTM en résidences sociales et, d'autre part, vers le renforcement de la capacité du dispositif résidences sociales et Maison Relais, à destination des publics exclus du logement de droit commun.

L'Aftam est également l'un des opérateurs historiques du Dispositif National d'Accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, au renforcement duquel notre association œuvre activement. Dans cette perspective, la création de places de CADA constitue l'un de nos objectifs de développement à court et moyen termes.

Enfin, depuis le début des années 1990, notre association a développé des savoir-faire et une expertise dans le domaine de l'action médico-sociale, en direction des personnes âgées et des personnes handicapées. Ce secteur d'activité constitue l'un des axes de développement stratégique de l'Aftam, avec des projets sous-tendus par une démarche d'innovation pour développer des réponses adaptées à une prise en charge moderne de la dépendance et du handicap.

## La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a posé la nécessité d'évaluer la qualité de l'accompagnement proposé dans le secteur social. Comment cette démarche s'est-elle concrétisée au sein de l'Aftam ?

Avec le recul, il est intéressant de constater que nombre des principes d'action qui sont au fondement du Projet d'Entreprise Associative-2000, s'inscrivent parfaitement dans le

cadre des principes et des normes sur lesquels s'articule la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale.

C'est ainsi que les principes de concertation et de représentation des usagers, d'évaluation des actions en vue de leur amélioration sont clairement posés par le PEA, document qui renvoie aussi au concept de « Projet d'Etablissement », terme en même temps qu'obligation, ancré dans la loi du 2 janvier 2002.

Cette « lecture comparative à posteriori » de la loi du 2 janvier 2002 et du PEA - 2000 nous rassure quant aux capacités d'innovation collectives de l'Association, qui a choisi de s'engager sur des voies que la loi est venue consacrer ultérieurement.

Cette forme d'anticipation ne doit cependant pas grand-chose au hasard. Elle résulte d'une approche et d'une démarche qui ont vu l'Aftam s'engager dans la mise en œuvre et le déploiement d'un projet collectif, celui de la Démarche qualité et de la certification.

Les exigences du référentiel qualité « ISO-9001 » répondent en effet parfaitement à nombre des obligations introduites par la loi du 2 janvier 2002. Pour ne citer qu'un exemple, le principe d'évaluation dont la loi du 2 janvier 2002 fait mention, est largement ancré dans le fonctionnement de l'Association, notamment sous la forme d'audits tant internes qu'externes.

De même, l'affirmation du positionnement de l'Aftam en faveur d'une démarche participative des salariés à la construction de leur projet d'établissement et du projet d'entreprise n'a pu que contribuer à l'intégration et l'appropriation des dispositions qui sont au fondement de la loi du 2 janvier 2002.

L'ouverture à la démarche qualité et à la participation des forces vives de l'Association mais aussi certainement de façon plus générale, l'inscription de l'association dans une démarche centrée sur l'utilisateur, ont fortement contribué à l'appropriation des principes cardinaux de la loi du 2 janvier 2002 de rénovation de l'action sociale et à leur mise en œuvre.

## Dans le cadre du projet de loi sur l'immigration, actuellement en discussion au Parlement, les pouvoirs publics envisagent de sortir les CADA de la réglementation relative aux CHRS afin de les soumettre à des règles spécifiques.

### Qu'en pensez-vous ?

La modification du statut des CADA, introduite par le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration aura en effet pour conséquence de « sortir » ce type d'établissement de la catégorie juridique des CHRS. Pour autant, et c'est là un point essentiel, cette réforme ne remet pas en cause l'inscription de l'activité d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile dans le champ de l'action sociale. Le projet de loi érige en effet les CADA en catégorie propre d'établissement social visé par l'article L 312-1 du C.A.S.F et relevant des dispositions de la loi du 2 janvier 2002.

Le sens et la portée majeurs de cette réforme résident dans le recentrage de l'activité des CADA sur la prise en charge des demandeurs d'asile, à l'exclusion de tout autre catégorie de publics. Il s'agit d'une évolution qui n'a rien de choquant, si l'on considère l'ampleur des besoins, la situation de crise dans laquelle se trouve actuellement le dispositif et l'atout que constitue pour un demandeur d'asile le bénéfice d'une prise en charge en CADA.

L'enjeu à propos duquel les opérateurs gestionnaires de CADA se doivent d'être attentifs est ailleurs ; c'est celui de la mobilisation de l'ensemble des acteurs, les gestionnaires mais également, et surtout, les pouvoirs publics et les services déconcentrés de l'Etat, autour de la recherche de solutions efficaces à la problématique de l'insertion des réfugiés.

La réalisation des objectifs de fluidité du dispositif et de recentrage des CADA sur les demandeurs d'asile, qui sous-tendent cette réforme, dépendra des avancées qui auront lieu dans le règlement de cette question qui constitue une dimension complémentaire du projet de modification du statut juridique des CADA.

# Un logement pour tous en contrepartie d'une sécurité locative

Entretien avec Jean PERRIN,  
président de l'UNPI

Une convention nationale de partenariat vient d'être signée entre France Terre d'Asile et l'Union Nationale de la Propriété Immobilière, association de propriétaires immobiliers privés, dans le cadre du projet RELOREF (REchercher un LOgement pour les REFugiés). Ce projet, lancé en janvier 2004, consiste à favoriser l'insertion par le logement des réfugiés statutaires hébergés en CADA. Il cherche à développer l'accès des réfugiés au parc locatif privé, afin de proposer des réponses alternatives au logement social public, celui-ci étant bien souvent saturé dans les grandes villes et dans l'incapacité de satisfaire la demande.

Le lancement d'un partenariat avec l'UNPI, qui compte actuellement 200.000 adhérents et est implantée dans tous les départements français, s'inscrit donc pleinement dans les objectifs du projet RELOREF, puisqu'il devrait permettre de créer des liens et d'établir des relations de confiance entre propriétaires privés particuliers et structures d'accueil du dispositif national d'accueil.

Propos recueillis par Justine de Schepper, chargée de mission logement à France Terre d'Asile

Jean PERRIN, président de l'UNPI, a accepté de répondre à nos questions

## **Vous venez de signer une convention de partenariat avec France Terre d'Asile, quelles en sont les raisons ?**

Aujourd'hui l'UNPI, qui représente les propriétaires privés, est consciente de la grave crise du logement qui existe en France ; elle touche toutes les catégories de Français et les personnes qui vivent en France. Il nous paraît donc utile que le parc privé supplée un peu aux carences du parc public. Or il nous a semblé que France Terre d'Asile menait un travail sérieux ; en outre, le projet RELOREF nous a séduit car il répond à nos préoccupations : un logement pour tous en contrepartie d'une sécurité locative pour les propriétaires privés par la mise en place de garanties.

## **Qu'attendez-vous des partenaires associatifs tels que France Terre d'Asile ?**

Nous attendons d'abord que le partenariat fonctionne en termes de résultats, grâce à la promotion du partenariat et aux relations de confiance qui seront établies. Nous évaluerons le succès de la convention au nombre de personnes qui auront été logées. Nous attendons ensuite de ce partenariat qu'il modifie la perception qu'ont le public et les médias des bailleurs privés. Nous sommes souvent considérés comme des propriétaires « inhumains », alors que les petits propriétaires sont très proches de leurs locataires, contrairement à certaines grosses structures, notamment publiques, qui ne traitent les dossiers que de loin.

## **Que cherchent aujourd'hui les propriétaires bailleurs adhérents de l'UNPI ?**

Les propriétaires cherchent avant tout à louer leur bien. Je ne connais pas de propriétaire qui laisse son logement vide par plaisir. Pour cela, il semble nécessaire d'alléger et de simplifier la réglementation qui régit l'immobilier (relations locatives, charges récupérables...), d'une part, et la fiscalité, d'autre part : actuellement, 37 taxes frappent le patrimoine immobilier foncier. En clair, si les propriétaires pouvaient louer moins cher, plus facilement et avec une fiscalité allégée, ils seraient d'autant plus acteurs du logement pour tous.

## **Quelles sont enfin les propositions de l'UNPI pour résoudre l'actuelle crise du logement ?**

Nous pensons qu'aujourd'hui la crise du logement est mal perçue. De nombreuses voix s'expriment en faveur de la construction de 500.000 logements. C'est faux. Nous ne manquons pas de logements en France : nous manquons de logements à loyers accessibles. Si des logements neufs sont construits, compte-tenu des prix actuels, les loyers seront trop élevés. Nous préconisons donc plutôt de remettre sur le marché immobilier les logements vacants, au nombre de 1.900.000. Tous ne seront certes pas louables rapidement, mais peut-être est-il envisageable de remettre sur le marché 200.000, 300.000 ou même 400.000 de ces logements, à loyers modérés. Les propriétaires de logements vides ne perçoivent pas de loyers et seraient pour la plupart d'accord pour louer leur logement à loyers modérés : mieux vaut percevoir un loyer, même modéré, que rien du tout.

Pour cela, il faut donc augmenter les contreparties dont bénéficient les propriétaires qui remettent leur logement sur le marché à des loyers accessibles, notamment en termes de simplification des relations locatives. Il faut également réduire le poids de la fiscalité, par exemple en matière de droits de succession pour les logements à loyers modérés.

Nous avons dans cette optique proposé à un certain nombre d'acteurs du logement – la Confédération Nationale du Logement, l'association Consommation Logement et Cadre de Vie, l'association Droit Au Logement, SOS Racisme, le FASILD – une rencontre afin de discuter des propositions que nous pourrions faire au Ministre en matière d'accès au logement, de relations locatives et de fiscalité. Ces propositions seront peut-être mieux reçues si elles sont portées directement par les acteurs du logement.

## INTERNATIONAL

# Quelle reconnaissance statutaire pour les réfugiés écologiques ?

Véronique LASSAILLY-JACOB \*

**S**i la violence, les persécutions, les violations des droits de l'homme sont les causes les plus reconnues des migrations forcées, il existe un autre motif de départ contraint qui suscite de nombreux débats. Il s'agit de la dégradation, la destruction ou la confiscation de l'environnement biophysique. Calamités naturelles, destructions intentionnelles ou accidentelles de l'environnement, politiques environnementales sont sources de déplacements plus ou moins involontaires de populations considérées depuis les années 1980 comme une catégorie de réfugiés dénommée « réfugiés de l'environnement » ou « réfugiés écologiques ». Cet article se propose de retracer l'histoire institutionnelle et d'évoquer débats et controverses que suscite l'émergence de cette nouvelle catégorie de « réfugiés ».

Née de la prise de conscience des menaces de dégradation de notre planète, la catégorie des réfugiés de l'environnement a été créée par les organisations onusiennes. C'est à la suite de la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement qui se tient à Stockholm en 1972, qu'un nouvel organisme onusien est créé à Nairobi, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUÉ). Le PNUÉ se chargera de mobiliser l'opinion internationale sur les menaces que l'homme fait peser sur l'environnement et d'identifier et de mettre en œuvre des mesures de préservation des écosystèmes. Ainsi, de nouveaux concepts apparaissent tels celui d'écodéveloppement puis de développement durable et enfin de réfugié écologique.

L'appellation « réfugié écologique » est apparue dans les années 1970 sous la plume de Lester Brown de l'Institut Worldwatch. Elle sera médiatisée à partir de 1985, date de la grande sécheresse sahélienne, lorsqu'un rapport du PNUÉ intitulé « Les réfugiés écologiques » est produit par Essam El Hinnawi, universitaire égyptien. Ce dernier donne des réfugiés écologiques une large définition : « ceux qui sont forcés de quitter leur lieu de vie temporairement ou de façon permanente à cause d'une rupture environnementale (d'origine naturelle ou humaine) qui a mis en péril leur existence ou sérieusement affecté leurs conditions de vie ». Par rupture environnementale, l'auteur entend les effets des calamités naturelles (sécheresse, famine, inondations, cyclones, tremblements de terre), des dégradations des sols, des politiques d'aménagement du territoire, des accidents industriels ou des guerres. Il évalue à plus de 10 millions ces fugitifs pour cause environnementale dont le déplacement est temporaire ou permanent, interne ou international.

Par la suite, les grandes conférences mondiales sur l'environnement, le développement et la démographie qu'il s'agisse du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 ou bien de la conférence mondiale sur la population au Caire, en 1994, ou encore de celles de Kyoto (1997), La Haye (2000), Montréal (2005) ont eu pour objet d'alarmer et de sensibiliser l'opinion publique sur les menaces que le monde industrialisé faisait peser sur l'ensemble de la planète, notamment sur les écosystèmes

\* Géographe, professeur à l'Université de Poitiers, membre du laboratoire MIGRINTER

fragiles du Sud et sur les populations qui en vivent. Les réfugiés de l'environnement apparaissent dans le vocabulaire du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en 1997 à l'occasion de la sortie de l'ouvrage : « *Les réfugiés dans le monde. Les personnes déplacées : l'urgence humanitaire* ». Il y est question de la migration des victimes des dégradations écologiques qui se sont produites dans les anciens États de l'Union soviétique ainsi que celle des populations évacuées par les grands projets d'infrastructure, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Mais il n'est pas question de les reconnaître comme réfugiés.

Jusqu'à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, la définition est large ; elle englobe toutes les personnes obligées de quitter leur espace de vie dont elles sont tributaires pour leur survie en raison d'une crise brutale (tremblement de terre, catastrophe industrielle, etc.) ou d'une lente dégradation qu'elle qu'en soit la cause. Actuellement, l'attention se focalise sur les réfugiés d'origine climatique. On s'oriente vers une définition plus restreinte liée aux conséquences du changement climatique. On occulte ainsi les autres formes de déplacements forcés pour cause environnementale.

Ainsi, on évoque régulièrement la menace que représente l'élévation du niveau des mers liée au réchauffement climatique. « *Ce sera sans doute, au XXI<sup>ème</sup> siècle, la conséquence la plus visible du réchauffement climatique : le niveau des océans montera en moyenne de 5 millimètres par an, contre 1,5 mm en moyenne au XX<sup>ème</sup> siècle. Des dizaines de millions d'habitants auront les pieds dans l'eau* ». Déjà, les habitants de Lateu, village situé dans l'une des îles de l'archipel du Vanuatu, ont dû être déplacés à cause des inondations à répétition, et des tractations sont en cours entre le micro-État de l'île de Tuvalu et la Nouvelle-Zélande pour négocier l'accueil des 11.600 habitants. Tuvalu sera certainement le premier État rayé de la carte à cause du réchauffement climatique. Enfin, des îles comme les Maldives ou des zones deltaïques comme celle du Bangladesh sont fortement menacées.

Les prévisions à court terme sont alarmistes. Selon un rapport produit récemment par l'Institut pour l'environnement et la sécurité humaine de l'ONU, désertification, élévation du niveau des océans, inondations, tempêtes et typhons à répétition liées aux changements climatiques créeront 50 millions de réfugiés écologiques d'ici 2010. Déjà, d'autres chiffres énormes ont été produits. On peut lire par exemple que dans l'Afrique des années 1980, quelque 135 millions de personnes sont menacées par la désertification de leurs terres. En 1995, la Croix-Rouge fait état d'environ 500 millions de réfugiés pour causes écologiques (Schnabel, Van Geest, 1995). La même année, d'autres chiffres sont publiés dans l'ouvrage de Norman Myers au titre

évoquant et provocant « Environmental Exodus. An emergent crisis in the global arena » où l'on peut lire : « *On recense au moins 25 millions de réfugiés écologiques aujourd'hui, un chiffre qui doit être comparé aux 22 millions de réfugiés traditionnellement reconnus comme tels. Ils sont localisés en Afrique subsaharienne, en particulier au Sahel et dans la Corne, dans le sous-continent indien, en Chine, au Mexique et en Amérique centrale* ». Quelle crédibilité accorder à ces chiffres ? Représentent-ils la réalité d'une catégorie bien définie de migrants forcés ?

Par le qualificatif d'environnement accolé à celui de réfugié, on impute à la seule nature la responsabilité du déplacement présent ou futur. Les multiples facteurs (démographiques, économiques, politiques) à l'origine de la dégradation ou de la destruction de l'environnement biophysique sont, ainsi, occultés. Comme le souligne Luc Cambrézy (2001 : 48) : « *On évacue les responsabilités politiques en se défaussant sur la toute-puissance de la nature* ». Cette dénomination ne reconnaît pas les conséquences de l'intervention de l'homme sur les milieux de vie ainsi que les dégradations qu'il provoque sur les écosystèmes. De plus, elle ne tient pas compte de la diversité et de la complexité des motivations des départs.

Ces migrants ne sont ni des réfugiés politiques ni des migrants économiques au sens habituel du terme. Ils forment un vaste groupe aux contours flous de migrants forcés non reconnus par le droit international. Aucune organisation internationale ne dispose d'un mandat clair les concernant ni de fonds adéquats. Des éleveurs nomades Peuls venus du Mali et du Burkina-Faso fuyant la sécheresse de 1983-84, ont cherché refuge au Ghana qui, à l'époque, accueillait également des Libériens ayant quitté leur pays en proie à la guerre civile. Si les deux groupes arrivèrent au Ghana dans les mêmes conditions de dénuement, l'assistance et le statut dont ils bénéficièrent ne furent pas les mêmes. Les premiers, considérés comme des étrangers indigents, durent se tirer d'affaire seuls dans un contexte hostile, alors que les seconds, reconnus comme réfugiés, furent pris en charge par la communauté internationale et hébergés dans des camps où ils reçurent des aides alimentaires.

Pourtant, l'environnement peut être utilisé comme un instrument de persécution. Par exemple, il y a persécution environnementale lorsque des armées pratiquent la politique de la terre brûlée pour contraindre par la faim des populations à fuir. Et quand des tonnes de napalm sont épandues par avion (guerre du Vietnam), il s'agit encore de destruction intentionnelle de l'environnement pour expulser les habitants des lieux. En outre, des États arguent de la « dégradation environnementale » pour déplacer des minorités ethniques ou des opposants. Au Laos, le gouvernement a procédé à la « descente » de minorités ethniques montagnardes pour, officiellement,



contrecarrer leur agriculture sur brûlis jugée préjudiciable à l'environnement, mais ces déplacements massifs ont fait partie d'une politique volontariste d'intégration territoriale, sociale et culturelle. En Éthiopie, pour lutter contre la famine qui sévissait sur les hauts plateaux du Nord très peuplés, le gouvernement décida d'un transfert de population vers les basses terres du Sud. Cette politique de « bascule » démographique qui prit le nom de « resettlement » cachait en fait d'autres motifs essentiellement stratégiques, c'est-à-dire vider de leur population les zones de refuge des Fronts d'opposition.

En outre, les pays africains qui accueillent des réfugiés mettent en avant la protection de leur environnement pour obtenir des compensations de la communauté internationale et surtout pour accélérer le processus de rapatriement. La Tanzanie n'a-t-elle pas brandi le spectre de la destruction de son environnement pour refouler les milliers de réfugiés rwandais arrivés en 1994 ? Le risque de destruction de l'environnement est devenu un prétexte à la menace d'expulsion des réfugiés. L'environnement est aujourd'hui utilisé comme une arme politique.

Enfin, on observe des actions de confiscation de l'environnement pour empêcher les populations d'en utiliser les ressources dans des contextes très différents. En temps de guerre, les armées qui sèment derrière elles des mines antipersonnel ou bien empoisonnent des puits agissent de telle sorte qu'elles privent les habitants des ressources de leur environnement. En temps de paix et de façon paradoxale, les nouvelles politiques de protection de l'environnement dans les pays du Sud se traduisent par la création de « parcs naturels » et de « réserves » dont les occupants sont expulsés, devenant ainsi de véritables réfugiés d'un environnement qu'on leur a confisqué. Les contradictions liées à ces actions de « conservation » de la

nature, sources d'évacuations sont décrites par Georges Rossi en ces termes : « *Les expulsions ont toujours été autoritaires, souvent violentes, parfois dramatiques, comme au Togo où, régime politique aidant, l'extension du parc de la Kéran au début des années 1980, entraîna, sans aucune préparation, le déplacement de près de 10.000 personnes et l'intervention de l'armée qui détruisit les villages à la grenade et au lance-flammes* » (Rossi, 2000 : 60). Ces formes de persécution environnementale pourraient être à l'origine d'un statut de réfugié de l'environnement.

## Conclusion

Les réfugiés de l'environnement ne répondent pas aux critères de reconnaissance du statut de réfugié de la Convention de Genève de 1951 puisqu'ils ne fuient pas la violence ou la persécution. N'ont-ils pas pour autant droit à une assistance et une protection internationale ? N'existe-t-il pas des formes de persécutions environnementales ?

Quand ces migrants forcés viennent frapper aux portes de l'Europe, ils sont considérés comme des « réfugiés de la misère » ou des « réfugiés économiques » ; leur migration est toujours perçue comme associée à un état de pauvreté. Lorsqu'ils échouent dans les bidonvilles de Nouakchott ou de Khartoum, on les nomme « réfugiés de la famine ». Ces diverses appellations démontrent le flou, la confusion de la définition juridique de ce groupe de population non reconnu comme réfugié au regard du droit international. Ces qualificatifs font d'eux des migrants clandestins ou économiques et non des réfugiés.



### Le Cahier du social n°10 vient de paraître

*Dans ce numéro, une étude réalisée par l'Observatoire de l'Intégration des Réfugiés Statutaires relative à l'accompagnement socioprofessionnel dans les centres du DNA.*

*Cette étude a abouti à un recueil des bonnes pratiques en matière d'insertion..*

*La publication de ce travail se situe dans un contexte d'interrogation des acteurs de l'asile quant à l'avenir de leurs missions. Une nouvelle loi sur l'immigration et l'asile, la deuxième de la législature, se propose à nouveau de modifier les règles d'intervention des gestionnaires du Dispositif National d'Accueil*

**1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ;  
10 exemplaires 55 € (Frais de port inclus)**



## INTERNATIONAL

# La Côte d'Ivoire sur le fil du rasoir

Olivier BLOT \*

**T**elle une lueur dans un tunnel, les derniers développements du feuilleton ivoirien ne paraissent pas aussi funestes que ceux qui les ont précédés. Ainsi, avec le début ces derniers jours d'une opération pilote d'identification des populations, et le début presque concomitant d'un pré-regroupement des troupes loyalistes, accompagné d'annonces allant dans le même sens dans le camp adverse des Forces Nouvelles, on relève une amélioration ténue de la situation. Ces opérations, si elles se confirment et s'étendent comme prévu aux deux parties en présence et à l'ensemble du territoire, permettront de satisfaire à deux des préalables fixés par la communauté internationale pour reprendre le processus électoral. A terme, l'enjeu est de parvenir à obtenir par les urnes un exécutif et un parlement légitimes et reconnus, gages élémentaires d'un retour à la cohésion nationale. Les élections présidentielles, initialement prévues pour octobre 2005, ont été reportées par le Conseil de sécurité des Nations Unies à octobre 2006 ; le mandat du président Gbagbo a été prorogé jusqu'à cette date.

## De la faillite à la crise

La crise ivoirienne est le fruit de l'exploitation politique des failles d'un système socio-économique fragile. Le pays connaît après son indépendance une prospérité et une stabilité sans précédent dans la région. Son économie, principalement adossée à la culture du cacao, bénéficie des cours élevés de cette matière première. Le principal souci des autorités et des opérateurs économiques, est de trouver de la main d'œuvre pour mettre en valeur un territoire fertile et peu peuplé. Comme à l'époque coloniale, il est fait massivement appel aux travailleurs des pays sahéliers où la nature est moins généreuse. Des communautés issues des pays voisins, Burkina Faso, Guinée et Mali notamment, jouent un rôle décisif dans l'essor du pays. Gagnant sur toutes les zones de forêt, la Côte d'Ivoire multiplie effectivement sa production par trois et devient le premier producteur mondial.

L'Etat qui contrôle la filière cacao, entretient la cohésion sociale, en assurant de confortables revenus aux planteurs, autochtones ou étrangers, et en redistribuant largement vers le reste de la population, notamment à travers une fonction publique en expansion. Le président Houphouët-Boigny se pose en garant du système, sans alternative.

Mais l'effondrement des cours du cacao et du café en 1979, après cinq années de boom, compromet durablement l'équilibre du pays. Le système suppose de très importantes dépenses publiques, et pour perdurer de grosses dettes extérieures sont contractées.

Différentes tentatives pour infléchir la situation se révèlent infructueuses sur le plan économique et, pour certaines, délétères pour la cohésion sociale. Dans l'adversité, le thème de la préférence nationale, épisodiquement brandi avant et après l'indépendance, refait surface. A l'occasion des premières présidentielles pluralistes en 1990, le candidat malheureux Gbagbo stigmatise les étrangers qui ont permis la réélection du président Houphouët. La population compterait alors, selon les statistiques officielles, un quart d'étrangers.

La compétition politique, autour de la succession du président Houphouët disparu fin 1993, se structure sur les fractures de la société. Le président de l'Assemblée nationale, Konan Bédié, assure l'intérim, et s'emploie à évincer de la compétition politique son adversaire le plus menaçant, Ouattara le dernier premier ministre de l'ère Houphouët. Pour cela, son camp développe un concept nationaliste, « l'ivoirité », consacrant la suprématie politique des Ivoiriens de souche sur les autres. Concrètement, cette entreprise idéologique induit au niveau national des représentations extrêmement caricaturales et déformantes de la réalité, opposant un Nord musulman (mandingue et malinké) constellé « d'immigrés », à un Sud chrétien et « indigène » (bété, baoulé). Ce dessein se double

\* Journaliste, revue *Sciences au Sud* de l'IRD (institut de recherche pour le développement).

d'un nouveau code électoral empêchant toute candidature de l'ancien premier ministre originaire du nord du pays, pour cause de nationalité douteuse. Se faisant, ces dispositions marginalisent de facto une part importante de la population venant de la même région ou d'origine étrangère. Les brimades de l'administration et de la force publique à l'égard de ces citoyens de second rang se banalisent. Les incidents sanglants, sur trame communautaire et foncière, se multiplient.

Le président intérimaire Bédié est élu en 1995, face au boycottage de l'opposition, puis renversé fin 1999 par le général Gueï, ancien chef d'état major d'Houphouët. Le militaire tente de se faire élire en 2000, en évinçant Ouattara et Bédié. Mais c'est Gbagbo, l'éternel opposant qui a entre temps repris à son compte l'ivoirité, qui l'emporte ; en l'absence de compétition ouverte et avec une participation faible.

Il s'oppose à la tenue d'un nouveau scrutin, et ses partisans se heurtent à ceux de Ouattara. Après l'élection de 2000, la tension monte encore dans le pays, les accrochages inter-communautaires sont récurrents.

Le 19 septembre 2002, des rebelles, issus de troupes engagées par le général Gueï et remerciées ensuite, tentent de renverser le président Gbagbo. Mais ils ne parviennent à prendre que la moitié nord du pays. Ils justifient leur action par la défense des populations ostracisées par l'ivoirité.

## Accords de paix et rendez-vous manqués

L'intervention de l'armée française fige les positions sur le front nord, tandis qu'émerge un front ouest, épaulé par des combattants libériens et sierra-léonais. La France parvient à faire signer un accord de paix, à Marcoussis en janvier 2003. Il impose un gouvernement d'unité nationale rassemblant toutes les parties en présence, rebelles devenus « Forces Nouvelles » compris. Il doit permettre de faire adopter des réformes politiques, portant notamment sur la citoyenneté, les questions foncières et les modalités d'organisation des élections présidentielles. Des mesures qui sont indispensables pour lutter contre l'exclusion des populations du nord, et parvenir à la réconciliation nationale.

Mais les protagonistes, qui sont bloqués militairement par le déploiement d'une force d'interposition, française et ouest-africaine, s'emploient à entraver le règlement politique de la crise.

Le camp présidentiel n'a guère d'intérêt à voir appliquer cet accord qui lui est peu favorable. Il oppose un arsenal juridique implacable à toute réforme, et en parallèle réarme et crée des milices. Ces groupes de patriotes, supposés représenter l'opinion publique, sont un outil de pression et d'action indissociable de ce régime devenu très répressif.

Les Forces Nouvelles ne sont pas en reste, tant leurs coups d'éclat et retraits intempestifs du gouvernement, ont bloqué toute avancée. Manifestement, une partie au moins des rebelles semble apprécier la partition du pays, et n'est pas pressée de

négoier. Il y eut même de sanglants règlements de comptes dans leurs rangs, et le rapprochement opéré avec les partis d'opposition, ne fait pas non plus l'unanimité parmi eux.

Les rendez-vous manqués, avec les réformes qu'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale ne permet pas de voir aboutir, mais aussi avec le désarmement épisodiquement avorté, succèdent aux accords non appliqués. Les troupes ouest-africaines ont cédé la place aux casques bleus de l'ONU, tandis que les médiations françaises, nigérianes et sud-africaines tentent de s'imposer, quitte à se concurrencer.

Des regains de violence ponctuent sporadiquement cette guerre de « basse intensité ». En novembre 2004, le camp présidentiel tente de prendre un avantage militaire décisif avant les élections prévues un an plus tard. Mais son offensive tourne court, les troupes françaises bombardées à Bouaké anéantissent l'aviation loyaliste, et l'affrontement se porte dans les rues d'Abidjan entre soldats de l'opération Licorne et manifestants anti-français.

Rétrospectivement, l'accord de paix de Pretoria, en avril 2005, marque un infléchissement de la situation. Il ne parvient pas à la tenue des échéances électorales initiales. Mais par petites touches successives, il aboutit au règlement de la question des candidatures, à la mise en place d'un nouveau gouvernement avec un premier ministre plus consensuel et au timide début des opérations de recensement et de désarmement.

Les pressions de la communauté internationale ne sont pas étrangères à cette amorce de déblocage. Les sanctions adoptées par l'ONU début 2006 à l'encontre de chefs militaires des milices et des rebelles ont pu donner à réfléchir aux chefs politiques.

Malgré tout, l'optimisme semble exagéré. Les causes potentielles de grippage du processus balbutiant sont encore bien réelles. Les événements de janvier 2006, qui ont vu l'attaque des troupes de l'ONU par des miliciens pro-gouvernementaux, en attestent. L'échec de cette ultime tentative de prendre l'avantage a peut être poussé vers l'embellie. Mais elle illustre la volatilité de la situation militaire dans laquelle les populations civiles restent les plus exposées, tant les communautés sont imbriquées.

L'économie de guerre, qui s'est installée à différentes échelles, représente aussi une source de blocages. Des dirigeants, qui exploitent leur territoire de manière autonome, aux combattants, qui se sont trouvés une place plus lucrative que toute activité économique traditionnelle, la tentation du statu quo existe.

Enfin si le processus démocratique parvient à démarrer, on peut s'interroger sur la bonne volonté des perdants, quels qu'ils soient, à respecter le suffrage des urnes, après tant d'années de mauvaise foi partagée.



INTERNATIONAL

# La tragédie des Somaliens et Ethiopiens traversant le Golfe d'Aden

Nathalie DEROZIER \*

*En septembre 2005, le HCR, consterné par la tragédie humaine qui se déroule quotidiennement dans le Golfe d'Aden, lance un appel qu'il réitère en janvier 2006 pour une action internationale visant à endiguer le flux incessant de Somaliens et Ethiopiens qui, au péril de leur vie, tentent de rejoindre le Yémen. Cet article est destiné à relayer cet appel, resté lettre morte en Occident.*

Depuis 1991, date de l'éviction du Président Siad Barre et de la disparition du gouvernement central, la Somalie fait face à une guerre civile qui a fait déjà 500.000 morts et qui ne semble pas finir. Fin 1992, le président américain Bush décide d'envoyer des troupes pour protéger les organisations humanitaires qui tentent de porter secours aux populations victimes de la famine. Ainsi, dans le cadre de l'opération « Restore Hope », les marines américains, relayés par la suite par l'ONUSOM (Force de Maintien de la Paix des Nations Unies pour la Somalie), débarquent à Mogadiscio. Cependant, les combats continuent entre clans rivaux. Une fraction marginale des Casques Bleus se distingue alors par sa violence et attise ainsi les haines. Des forces du maintien de la paix, des humanitaires et des civils en sont les principales victimes. Face aux importantes pertes humaines, les Etats-Unis, puis la France, se retirent. L'ONU restreint ses activités à la seule aide humanitaire. L'année 1995 marque le retrait définitif de l'ONUSOM. Le pays est alors livré à lui-même. Pour la communauté internationale, la Somalie sombre alors dans l'oubli. De nombreuses initiatives de paix ont lieu au niveau régional. En

vain. Sans aucune structure étatique, le pays est soumis à une succession de conflits entre chefs de guerre issus de clans rivaux.

Il a fallu attendre les événements du 11 septembre 2001 pour que la Somalie revienne sous les feux de l'actualité. En raison de l'anarchie qui y règne, les Etats-Unis suspectent alors la Somalie d'être une des bases principales d'Al-Qaida. Sous les pressions américaines et avec le soutien de pays arabes, de nouvelles négociations de paix ont lieu qui aboutissent en 2004 à la mise en place d'un gouvernement transitoire. Son premier chantier est le rétablissement d'une administration nationale. Mais compte tenu de ses divisions et tensions internes, ce gouvernement en est incapable. Les clans continuent à s'affronter dans tout le pays, faisant de nombreuses victimes.

La sécurité des populations, son accès à la santé, à l'éducation et à la nourriture n'est plus garanti. La Somalie est classée parmi les 5 pays les moins développés au monde et détient des indicateurs de santé plus qu'alarmants (espérance de vie : 44,3 ans). Les grandes villes, y compris la capitale Mogadiscio, sont dépourvues de réseau d'eau potable et d'assainissement. De nombreuses maladies sévissent à l'état endémique (tuberculose, paludisme, choléra, hépatite, typhoïde...). Les catastrophes naturelles sont fréquentes et révèlent encore plus l'isolement et l'incapacité de la Somalie à y faire face. Les civils en sont les principales victimes.

Le 26 décembre 2004 est un jour terrible pour la Somalie. En effet, ses côtes sont touchées très violemment par un tsunami d'une rare ampleur. 300 personnes y laissent la vie. Mais cette catastrophe est passée sous silence. Les yeux du monde sont figés sur l'Asie du Sud-est, oubliant les centaines de morts et les graves dégâts matériels subis par la Corne de l'Afrique. Surtout, cet événement ne fait qu'aggraver une situation déjà bien problématique. Le président en appelle alors à l'aide internationale. Malheureusement, l'insécurité régnant dans le pays rend difficile l'acheminement de l'aide humanitaire.

\* Intervenante sociale à France Terre d'Asile

Pour de nombreux Somalis, le seul espoir reste l'exil. Ainsi, depuis le début de la guerre civile, ils sont des milliers chaque année à tenter de rejoindre le Yémen, seul pays de la région à avoir signé la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, afin de fuir la pauvreté et l'insécurité.

Ils arrivent à Qaw, un port à 35 kilomètres de Bossasso, par camion et à pied, au terme d'un voyage qui peut durer jusqu'à 15 jours et qui comporte lui-même de nombreux dangers. Ils sont originaires en majeure partie du centre et du sud de la Somalie, des zones plongées dans l'anarchie. Un point de départ si connu, qu'un commerçant a ouvert un petit magasin là-bas où il vend diverses denrées pour les candidats à l'exil. Les passagers sont principalement des hommes et des femmes jeunes, âgés de 15 à 30 ans, mais aussi des enfants. Provenant en majeure partie du centre et du sud de la Somalie, des zones plongées dans l'anarchie, ces désespérés font appel à des passeurs sans scrupule pour rejoindre le Yémen, où beaucoup espèrent par la suite atteindre les pays riches du Golfe, le Canada, les Etats-Unis ou l'Europe. Il leur en coûte généralement 50 dollars, une fortune économisée durant de longs mois...

Le colonel Aidid Ahmed Nour, commissaire divisionnaire de police de Bossasso, est informé de ce qui s'y passe, mais faute de moyens il ne peut intervenir. La traversée du Golfe d'Aden est longue et périlleuse. Les incidents sont fréquents : naufrages, noyades... Plus grave encore, les passeurs se révèlent être souvent de véritables criminels. Ils battent leurs passagers ou les contraignent à se jeter à l'eau, loin des côtes, parfois les mains attachées dans le dos. Depuis le début de l'année, plusieurs centaines de cadavres ont été repêchés. En janvier dernier, un bateau de passeurs qui transportait 120 Ethiopiens et Somaliens a chaviré près des côtes yéménites, laissant 22 personnes mortes et 28 autres disparues. Les survivants somaliens ont été emmenés par le HCR au centre d'accueil de Mayfa'a (gouvernorat de Shabwa, sud Yémen). Quant aux Ethiopiens, dont la procédure de demande d'asile est différente, ils ont été placés immédiatement en rétention. Parmi les rescapés, certains présentaient des traces de morsure infligées par d'autres passagers devenus fous. Les nouveaux arrivants racontent des récits poignants et effroyables de leur traversée de plusieurs jours dans une mer infestée de requins.

Des milliers de Somaliens continuent à arriver au Yémen en particulier pendant la saison favorable de navigation de septembre à mars. Malgré ses propres difficultés économiques, le Yémen se montre particulièrement généreux, en octroyant le statut de réfugié à tous les Somaliens qui atteignent le territoire sur la base du *prima facie* (prime abord). Nombre d'entre eux vivent dans les zones urbaines où ils effectuent des petits travaux occasionnels dans le secteur informel de l'économie. Une minorité se trouve dans le camp de Al Kharaz, près d'Aden. 70.000 sont officiellement enregistrés par le HCR. Mais en réalité, ils seraient des centaines de milliers à vivre

clandestinement dans le pays. Avec ses 14.000 Somaliens, le quartier de Basateen à Aden, est devenu une sorte de « *Little Somalia* ».

Or, vivre au Yémen pour un Somalien est loin d'être chose aisée. Le regard que l'on porte sur lui est celui réservé jadis aux esclaves enlevés sur les côtes africaines. L'arrivée constante de ces Africains est de plus en plus mal perçue par la population yéménite, dans un pays où le chômage flirte avec les 25 %. Pire encore, ils sont accusés de propager le virus du sida. De plus, leur sort est souvent considéré comme plus enviable que celui des Yéménites vivant dans les villages environnants, ce qui attise les jalousies et les haines.

Cependant, le HCR a tenu à souligner à plusieurs reprises la coopération des autorités yéménites pour gérer les problèmes des réfugiés. Ainsi, récemment a débuté une campagne nationale d'enregistrement des réfugiés somaliens, dont le but est de leur délivrer des cartes d'identité leur permettant de circuler librement et de travailler.

Le HCR a mis en place un programme de réinstallation dans un pays tiers, réservé aux réfugiés qui ont des besoins particuliers (malades du sida, handicapés...). Ce programme reste cependant très limité. Parallèlement, la situation particulièrement instable dans le pays d'origine ne se prête guère à des rapatriements.

En parallèle, un travail de prévention (diffusion de messages radio) est effectué par le HCR en collaboration avec les autorités de Puntland (nord-est de la Somalie) pour sensibiliser la population aux dangers de la traversée. Malheureusement, le trafic se poursuit.

La tragédie humaine qui se déroule dans le Golfe d'Aden reflète encore une fois de plus la nécessité d'une coopération internationale pour s'attaquer aux véritables causes de ce drame. La Somalie et le Yémen, pays parmi les plus pauvres de la planète, ne pourront y parvenir seuls, d'autant plus que les derniers affrontements en Somalie vont de nouveau jeter sur les routes de l'exil des familles entières dont le seul rêve est d'atteindre le Yémen.



Sources: HCR, CICR, Croix-Rouge Française (mission d'évaluation effectuée en personne du 12/09/2005 au 21/10/2005), Triangle GH (ONG française présente au Yémen depuis 1998 et qui travaille notamment dans le camp de Al Kharaz en collaboration avec le HCR), Médecins sans Frontières Belgique, Yemen Times et Yemen Observer (journaux yéménites anglophones).

## ETHIQUE ET HUMANISME

# La démarche qualité au sens de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

Marcel JAEGER \*

*Les établissements et les services sociaux et médico-sociaux sont aujourd'hui confrontés à la nécessité de mettre en place non seulement une démarche d'évaluation de leurs activités, mais aussi des processus d'amélioration de la qualité des prestations. En énonçant ce principe, la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 banalise le cadrage d'un champ institutionnel marqué depuis longtemps par une culture philanthropique, très différente de ce que l'on connaît, par exemple, dans le monde de l'entreprise. Certes, la loi n'utilise pas l'expression « démarche qualité » ; elle laisse aux établissements et services le choix de s'organiser pour définir les modalités pratiques d'une recherche d'amélioration de la qualité. Mais elle fait de la qualité une obligation qui doit être explicitée dès l'élaboration du projet institutionnel. Elle interroge en particulier, de cette façon, la capacité des structures sociales et médico-sociales à intégrer complètement un nouveau rapport aux personnes censées bénéficier d'actions en leur faveur autrement que de manière passive. C'est d'ailleurs dans cet esprit que le troisième alinéa de l'article 7 indiquait déjà que ces institutions sont tenues d'assurer « une prise en charge et un accompagnement individualisé de qualité », la qualité passant d'emblée par le souci de répondre au cas par cas et au plus près aux besoins et attentes des personnes en difficulté.*

\* Directeur général de l'Institut Régional du Travail Social (IRTS) Montrouge – Neuilly s/ Marne. Co-auteur avec Jean-François Bauduret de *Rénover l'action sociale et médico sociale : histoires d'une refondation*, Dunod, 2<sup>e</sup> éd., 2005.

### La démarche qualité, un nouvel impératif catégorique

La loi du 2 janvier 2002 prolonge aussi une orientation déjà prise avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001, et dont il est bon de rappeler qu'elle a été votée à la quasi unanimité des parlementaires. Destinée à définir les modalités selon lesquelles le Parlement autorise les dépenses de l'État, la LOLF conditionne les décisions budgétaires par des objectifs de résultats et par une « évaluation de la performance », en tenant compte :

- ▷ de la production d'indicateurs permettant l'analyse du contexte, de l'activité, des décisions, des résultats et de leur impact socioéconomique, ce qui implique l'évaluation de la qualité des prestations et des résultats ;
- ▷ d'une approche pluriannuelle des objectifs, principe dont a hérité la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale lorsqu'elle traite des « contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens » (article 28), en supposant que les objectifs et les moyens aillent toujours de pair, ce qui est loin d'être sûr... ;

▷ de la « comparabilité », idée que l'on retrouve dans la loi du 2 janvier 2002, sous une forme euphémisée mais néanmoins très parlante et qui donne une assise, de fait, au principe de la concurrence dans un secteur non marchand : l'autorisation initiale d'un établissement ou d'un service est accordée si, notamment, le projet « présente un coût de fonctionnement qui n'est pas hors de proportion avec le service rendu ou les coûts des établissements et services fournissant des prestations comparables » (article 28) ;

▷ de l'objectif final : « la satisfaction des citoyens » vis-à-vis desquels les professionnels doivent assumer leurs responsabilités, avec un postulat central : l'efficacité (et/ou la perception de l'efficacité par les citoyens...) est le pivot de la légitimité de l'intervention de l'État ; tout l'art doit consister à réduire les finances publiques en augmentant la qualité des services...

Dans le secteur social et médico-social, un facteur supplémentaire intervient : la prise en compte par les élus d'une crise de légitimité des institutions censées venir en aide aux personnes vulnérables. Une crise particulièrement sévère a touché ce secteur à la fin des années 90, avec la médiatisation de maltraitances et de scandales d'une gravité exceptionnelle, aussi bien dans des établissements pour personnes âgées que dans des institutions accueillant des enfants ou encore dans les formes d'intervention sociale (ou d'absence d'intervention) à domicile ou en milieu ordinaire.

Cependant, si telle était la seule préoccupation du législateur, pourquoi aller au-delà des procédures de contrôle des établissements et services ? Après tout, les parlementaires auraient pu se contenter d'un renforcement des contrôles et des sanctions, sans aller au-delà. En réalité, la loi du 2 janvier 2002 procède en deux temps. Elle accentue effectivement les contrôles et les sanctions. Elle rappelle les sanctions administratives déjà présentes dans la législation antérieure : retrait d'habilitation ou non-renouvellement de l'autorisation en raison d'écarts injustifiés entre le projet et l'activité réelle, fermeture d'un établissement ou d'un service « lorsque la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral des personnes bénéficiaires se trouvent compromis » ou

que des infractions sont « susceptibles d'entraîner la mise en cause » des responsables sur le plan civil ou pénal (article 41). D'autre part, elle prévoit que l'autorité ayant délivré l'autorisation puisse intervenir plus rapidement par des injonctions ou la désignation d'un administrateur provisoire, lorsque des infractions ou des dysfonctionnements « susceptibles d'affecter la prise en charge ou l'accompagnement des usagers ou le respect de leurs droits » ont été constatés (article 39). Plusieurs sanctions pénales sont énoncées (articles 46, 47). Par ailleurs, la loi du 2 janvier 2002 donne une protection juridique aux salariés qui auront « témoigné de mauvais traitements ou privations infligés à une personne accueillie ou relaté de tels agissements (...). En cas de licenciement, le juge peut prononcer la réintégration du salarié concerné si celui-ci le demande » (article 48). Enfin, des mesures d'interdiction professionnelle et d'exercice seront décidées pour « toute personne condamnée définitivement » pour crime ou pour délit grave, notamment pour délit sexuel (article 81). Ces différentes dispositions ont été précisées et renforcées par trois articles de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Mais le renforcement du contrôle et des sanctions ne suffit pas, car toute relation d'aide induit une relation de dépendance, surtout lorsqu'elle s'organise sur une longue durée. Or, les bénéficiaires supportent de plus en plus mal cette main mise sur leur existence. De leur côté, les professionnels de l'action sociale et médico-sociale se confrontent aux effets négatifs de l'assistantat, dès lors qu'il ralentit les dynamiques d'autonomie et d'insertion. Il s'agit ici d'autre chose que de mauvais traitements, de préjudices renvoyant à la responsabilité civile et pénale de leurs auteurs. Autre chose encore que des dysfonctionnements institutionnels se caractérisant par la transgression de normes. C'est plutôt la banalité du fonctionnement qui est en jeu et qui, souvent, faute d'être réfléchi, n'incite pas au souci le plus élémentaire de la qualité de l'accueil et de l'accompagnement des personnes. Par conséquent, l'amélioration de la qualité est un objectif plus large et ambitieux que le seul retour à la conformité à des normes de fonc-

tionnement. Dans ces conditions, le contrôle laisse le pas à une dimension essentielle du projet d'établissement ou de service : l'évaluation de l'activité comme administration de la preuve de l'analyse des écarts entre les intentions généreuses du départ et la réalité de la relation quotidienne aux personnes accueillies et accompagnées. En effet, cette évaluation conditionne une démarche continue de recherche d'un accueil et d'un accompagnement de qualité. Au vu de quoi et de quelle façon ? C'est là que les professionnels sont appelés à consolider une culture de la qualité et à construire des outils adaptés à leurs réalités institutionnelles.

## **Les deux points d'appui de la démarche qualité : le projet et les droits des personnes**

La démarche qualité a pour objectif principal d'apporter l'assurance que les droits et les attentes des personnes bénéficiaires d'un accompagnement social sont bien au centre des préoccupations des professionnels et que les effets produits par l'activité d'un établissement ou un service remplissent de manière effective les buts visés. Cela suppose qu'elle se fonde en premier lieu sur un projet au sens de l'article 12 de la loi du 2 janvier 2002 (devenu l'article L. 311-8 du Code de l'action sociale et des familles). Pour rappel, le projet d'établissement ou de service définit les objectifs, « notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement ». Cet article introduit des aspects qui étaient rarement présentés dans les projets antérieurs, sans, bien entendu, revenir sur ce qui caractérise d'abord un projet : le rappel des valeurs sur lesquelles il s'appuie et les orientations stratégiques de l'établissement ou du service. Le lien est désormais explicite entre :

- ▷ les principes énoncés par la Charte des droits et libertés de la personne accueillie qui doivent consolider les valeurs sur lesquelles s'appuie une institution sociale ou médico-sociale,
- ▷ les modalités d'organisation qui seront reprises pour l'essentiel dans le règlement de fonctionnement,

- ▷ l'inscription de l'établissement ou du service dans un environnement social et dans des relations partenariales impliquant des formes structurées de coopération et de coordination,
- ▷ l'évaluation des activités, elle-même finalisée par l'amélioration de la qualité.

Autre point important : le « timing » imposé par la loi impulse un rythme dans la production des outils institutionnels et souligne l'articulation étroite avec les autres dispositifs prévus par le législateur. Ainsi, le projet est établi pour une durée maximale de 5 ans. Cette durée maximale est la même que pour la périodicité des rapports des comités régionaux et du comité national de l'organisation sociale et médico-sociale (article 17), des schémas d'organisation (article 18), de l'évaluation interne (article 22) et des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (article 36).

Ne devant être suivi d'aucun texte réglementaire, l'article 12, au même titre que le troisième alinéa de l'article 7 évoqué plus haut, ne préjuge pas de la façon dont les équipes doivent construire un projet institutionnel. Il est donc non seulement possible, mais fortement conseillé d'éviter une standardisation des procédures et des techniques relevant d'une démarche qualité telle que l'on peut la voir classiquement dans le monde de l'entreprise. Rien n'interdit de faire appel à un prestataire extérieur pour un appui méthodologique à l'élaboration aussi bien du projet que d'une démarche qualité. La Direction générale de l'action sociale s'en est souciée en diffusant deux documents pour aider les équipes : une note d'information relative aux actions favorisant l'évaluation et l'amélioration continue de la qualité dans les établissements sociaux et médico-sociaux<sup>1</sup> et un *Guide méthodologique : Démarche qualité – évaluation interne dans un établissement ou service médico-social ou social et recours à un prestataire*<sup>2</sup>.

Le message à retenir est qu'il vaut mieux éviter la formule d'outils livrés « clé en main » qui donneraient l'illusion de faire une économie de temps et d'énergie, là où l'association de tous les acteurs est essentielle. En effet, l'importance du projet est telle que l'élaboration de ce document ne peut se faire par les seuls dirigeants. D'abord parce qu'un accord collectif facilite son ap-

propriation par tous, usagers et salariés. Ensuite parce qu'une institution sera d'autant mieux préparée aux aléas internes et externes qu'elle sera entraînée dans une dynamique de projet et si les valeurs revendiquées ont été débattues. Voilà qui doit donner corps aux notions de plus en plus souvent utilisées : contractualisation, participation, co-conception, coproduction de services...

Cela donne une idée de la façon dont doit être engagée une démarche qualité dans le secteur social et médico-social si l'on veut éviter toute dérive technocratique : à la fois du point de vue du processus et surtout du point de vue des questions à prendre en considération. Car l'axe central est plus dans la dynamique des relations avec les personnes accueillies ou accompagnées que dans la conformité à des critères de qualité préalablement définis pour un fonctionnement institutionnel, même si les deux niveaux de l'analyse ne peuvent être complètement déconnectés. Ainsi, la démarche qualité concerne à la fois :

- ▷ les 7 principes de l'article 7 : le respect de la dignité, de l'intégrité, de la vie privée, de l'intimité et de la sécurité, le libre choix entre le maintien à domicile et l'admission dans un établissement spécialisé « sous réserve des pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire », le droit à l'individualisation et à la qualité de la prise en charge et de l'accompagnement, la confidentialité, l'accès de l'utilisateur à « toute information ou document relatif à sa prise en charge », l'information sur ses droits fondamentaux, sa « participation directe » à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui le concerne ;
- ▷ et les 5 « outils » dont la construction incombe aux professionnels : livret d'accueil, contrat de séjour ou document individuel de prise en charge, conseil de la vie sociale ou autre forme de participation, règlement de fonctionnement, projet d'établissement ou de service.

La loi du 2 janvier 2002 fait ainsi des droits des personnes une question décisive, car c'est au vu de la reconnaissance de leurs droits que l'action sociale et médico-sociale prend vraiment son sens et que les établissements et services s'évalueront et seront évalués. La démarche qualité sert, de ce fait, à ce

que les différentes dimensions de la vie des institutions et de l'engagement des professionnels comme des usagers prennent du sens. Cela suppose que cette démarche fasse le lien dans l'appropriation par les acteurs de ce qui pourrait paraître, à tort, se résumer à des injonctions issues des sphères de l'administration centrale motivée par de seules logiques budgétaires. Si celles-ci ne sont, à l'évidence, pas absentes des politiques publiques, nous prendrons la loi comme un levier de transformation d'un secteur qui, de même que les autres, avait grandement besoin d'un rappel aux principes démocratiques. Avec la loi du 2 janvier 2002, le pari a été pris d'aider des personnes souvent victimes de discriminations à faire valoir simultanément leur droit à la différence (leur « prise en charge » correspondant à des besoins spécifiques) et leur droit à la reconnaissance de leur citoyenneté. Tel est l'enjeu majeur d'une démarche qualité dégagée d'une emprise techniciste.



<sup>1</sup> DGAS / 5B n° 2004 / 96 du 3 mars 2004.

<sup>2</sup> DGAS, mars 2004.





## PERSPECTIVES HISTORIQUES

# Portrait des réfugiés russes arrivés en France dans les années 1920

*Entretien avec Catherine GOUSSEFF\*,  
historienne spécialiste de l'histoire soviétique*

### **Dans quel contexte politique a eu lieu l'exil des Russes dans les années 1920 ? Peut-on distinguer différentes phases d'exil et est-il possible d'évaluer le nombre de Russes arrivés en France durant cette période ?**

La majorité des réfugiés russes, si on observe les trajectoires de ceux qui sont venus en France, a quitté la Russie, non au moment de la révolution de 1917, ni pendant la guerre civile, qui a duré de 1918 à 1920, mais à l'extrême fin de la guerre civile.

Les grandes débâcles des armées blanches, en 1920, ont été un facteur décisif dans la dynamique des migrations de réfugiés. De nombreux civils ont fui dans le sillon des armées blanches qui ont été évacuées de Russie du Sud vers Constantinople. Cette émigration apparaît en Europe d'une manière très brutale à partir de la fin de l'année 1920. Dans ce contexte, l'Etat major français, basé à Constantinople, a dû prendre en charge l'essentiel des réfugiés évacués. Cette responsabilité initiale de l'Etat français vis-à-vis des réfugiés a eu une incidence décisive sur leur accueil ultérieur en France, qui aura lieu plusieurs années après.

Outre ce grand flux dans la première moitié des années 1920, on peut distinguer deux autres vagues de départ. Des représentants des différentes élites en Russie étaient partis plus tôt et ont très fortement marqué les capitales occidentales, en particulier Paris. De même, entre 1922 et 1925, a eu lieu l'émigration de la NEP, la nouvelle politique économique soviétique, qui était une émigration légale<sup>1</sup>. On peut donc distinguer entre des migrations très précoces, au début de la guerre civile, une grande vague à la fin de la guerre civile et une troisième dans le contexte de la normalisation soviétique.

Il est difficile d'évaluer le nombre de réfugiés ayant fui la Russie et arrivés en France dans l'entre-deux-guerres. Les premières estimations internationales du Comité International de la Croix Rouge

(CICR) indiquent qu'environ deux millions de personnes ont quitté la Russie pendant les années 1920. Un travail de réévaluation, effectué à la fin des années 1930, estime plutôt les départs entre 700.000 et 900.000 personnes. Concernant les arrivées en France, le gouvernement français a déclaré en 1924 qu'il y avait à peu près 400.000 Russes en France alors que le recensement où l'on enregistre le plus de Russes, celui de 1931, en dénombre 100.000<sup>2</sup>.

### **Quels ont été les trajets d'exil et pourquoi les réfugiés ont-ils choisi la France comme pays d'accueil ?**

Les réfugiés qui sont venus en France sont, la plupart du temps, passés par les pays balkaniques, la Bulgarie et la Yougoslavie. Ces Etats n'ayant pas les capacités économiques d'une intégration durable se sont avérés de facto être des pays de transit.

L'urgence économique va pousser les réfugiés à s'installer en France, à une époque où, ne l'oublions pas, la France est le principal pays d'immigration du vieux continent. Ainsi la plupart des émigrés, qui ont quitté leur pays comme émigré politique, déclarent être venus en France pour travailler<sup>3</sup>. En outre, pour les élites, Paris avait une attraction énorme et les liens anciens entre la Russie et la France ont joué ainsi que leur connaissance de la langue française. Considérée comme les « Etats-Unis d'Europe », la France est alors le principal horizon d'exil.

\* Chercheuse au CNRS, historienne spécialisée sur l'histoire soviétique, Centre d'étude des mondes russe, caucasien et centre-européen (CNRS-EHESS).

<sup>1</sup> Le gouvernement soviétique a permis le regroupement des familles à l'étranger, le départ de scientifiques, et a aussi banni des intellectuels en 1922.

<sup>2</sup> Voir les estimations faites dans GOUSSEFF C., *L'exil russe (1920-1939)*. Une histoire européenne, des trajectoires françaises, Paris, CNRS-Éditions, à paraître

<sup>3</sup> Déclarations recueillies dans les dossiers de l'OFPPA.

## **Quelle a été la politique d'accueil de la France à l'égard de ces réfugiés ? En quoi se distingue-t-elle de la politique d'accueil des immigrés ?**

Quand on observe le rythme de l'immigration et les formes de migration des Russes des années 1920 il semble n'y avoir aucune distinction entre réfugié et immigré. En effet, la plupart des Russes, arrivés au milieu des années 1920, sont venus dans la période d'appel massif à l'immigration et en partie par recrutement organisé à distance. Ce recrutement était organisé par les grandes entreprises françaises via le Bureau International du Travail. Ainsi, le gouvernement français accueille ces réfugiés comme un complément de main-d'œuvre dans certaines branches industrielles.

Néanmoins, il y a eu une politique spécifique dans la mesure où le gouvernement français a très fortement influencé l'action du HCR et s'est engagé pour légaliser la situation des Russes et promouvoir la création du statut de réfugié.

Jusqu'en 1924, la France a eu une position exceptionnelle parmi les Etats européens puisqu'elle a continué à reconnaître comme valides toutes les institutions diplomatiques russes. Ainsi, jusqu'en 1924, les émigrés russes en France se sont adressés à leur consulat ou à leur ambassade pour obtenir des papiers. En 1924, la France a reconnu officiellement l'existence de l'Union soviétique et a, dans le même temps, créé l'Office Central des Réfugiés Russes (OCRR) qui fut animé, jusqu'à la création de l'OFPPA en 1952, par tout l'ancien personnel diplomatique russe en France.

Parallèlement à ce processus d'institutionnalisation de la représentation des réfugiés, des concertations européennes interétatiques ont eu lieu, sous l'arbitrage du Haut Commissariat aux Réfugiés, pour légaliser la situation des réfugiés. C'est à travers la question russe qu'on a envisagé le premier statut de réfugié. Une commission de juristes russes et arméniens a même été mise en place pour réfléchir à l'élaboration d'un véritable statut de réfugié. Le premier certificat de réfugié a été créé en 1922 pour toute personne d'origine russe qui n'aurait pas acquis d'autre nationalité. Ce premier statut de réfugié correspond à la préhistoire du droit d'asile car le statut d'apatride était un moindre acquis par rapport à la définition ultérieure du réfugié (telle qu'elle apparaît dans la convention de 1951 par référence à une persécution politique ou religieuse). Mais cette période de l'entre-deux-guerres correspond par ailleurs à une sorte d'âge d'or du point de vue du partenariat entre réfugiés et grandes organisations internationales dans la mesure où l'élaboration du premier statut a été la résultante d'une étroite concertation entre tous les intéressés.

## **Quel est le profil des réfugiés arrivés en France dans les années 1920 ? Quelles sont leurs stratégies d'installation et d'intégration ?**

Il existe une vaste gamme de situations entre les deux figures extrêmes que furent l'émigré politique (très représenté parmi les élites) et le réfugié de guerre. L'élite, minoritaire, est plus âgée que la moyenne et correspond à une émigration familiale. La majorité des réfugiés est constituée d'hommes jeunes, célibataires, ayant souvent été engagés dans les armées blanches. Ainsi, d'un point de vue démographique, l'émigration des réfugiés n'est pas très différente de l'émigration économique.

On observe plusieurs types de stratégies d'insertion. Les élites ont trouvé dans l'enclenche communautaire un auditoire qui leur a permis une certaine continuité de leurs activités. Publicistes, écrivains, juristes ont vécu chichement mais, sur le plan intellectuel, ont joui d'une reconnaissance symbolique qui leur a permis de confirmer leur position sociale. Il y a eu d'autres stratégies repérables notamment au travers de filières professionnelles. On les trouve dans plusieurs domaines comme la construction automobile, la haute couture ou encore dans des professions comme les chauffeurs de taxi.

Il y a eu également un investissement associatif très important : associations d'anciens combattants mais aussi associations professionnelles, de jeunesse, d'anciens Moscovites et Pétersbourgeois, de femmes diplômées, etc. Le comité d'émigration, créé à Paris en 1924 avec le but de fédérer toutes les organisations russes de France, dénombrait jusqu'à 325 unions en 1933. En outre, développer une culture russe à l'étranger et revendiquer hautement une appartenance confessionnelle étaient en soi considéré comme un combat politique. Enfin, au delà de ces stratégies, cette émigration a un comportement très dépressif. On peut l'observer sur le plan démographique avec la faiblesse du nombre d'enfants et de mariages. Ce comportement atypique est sans doute lié au traumatisme de la guerre civile et de l'exil.

## **Les réfugiés et leurs familles sont-ils finalement retournés en Russie ?**

Alors que les réfugiés ne s'étaient au départ pas éloignés des frontières de la Russie et qu'ils se sont ensuite installés en France, à partir de la deuxième moitié des années 1920, les liens avec la Russie, mesurables à travers les correspondances, se distendent. Cependant, les gens n'ont pas cessé d'espérer le retour.

Après la Seconde Guerre mondiale on assiste à un éclatement de l'émigration russe. Une petite minorité rentre en Russie, d'autres émigrent vers les Etats-Unis et d'autres encore restent en France. Il devient alors très compliqué de rendre compte de l'évolution de l'émigration russe. On constate, à travers la vie associative, le maintien de certaines activités propres mais cette vie associative concerne ceux qui revendiquent encore un lien à leurs origines. En revanche, un grand nombre « disparaissent », parce que issus de couples mixtes ou se déclarant comme Français.

Alors que la France est considérée comme un pays anti-communautariste, on observe une situation inédite dans l'entre-deux-guerres. La France a favorisé l'encadrement des réfugiés par leurs élites naturelles et cette sorte de communautarisme a porté ses fruits : les personnes ont pu vivre sans sentiment de coupure absolue entre leurs origines et le pays d'accueil. L'extinction relative de l'émigration russe qui s'amorce après la Seconde Guerre mondiale pourrait ainsi être interprétée comme un signe de réussite de l'intégration. La question, en tous cas, mérite d'être posée.

*Propos recueillis par Sophie Bilong*



# Dossier central :

## Un emploi, un logement, par la mobilité géographique



*Ce dossier a été coordonné  
par le Département Intégration de France Terre d'Asile*

# La mobilité géographique, un intérêt partagé pour les réfugiés et les territoires

Fatiha MLATI\*

**En 2004, France Terre d'Asile a initié un programme dénommé Clef de France<sup>1</sup> : un emploi, un logement via la mobilité géographique. Ce programme se donne pour objectif d'ajouter un contenu social à l'offre de protection juridique, le statut de réfugié. Il sécurise le droit au séjour par une action de prévention de l'exclusion des réfugiés statutaires, en s'efforçant d'éviter recours et maintien dans l'assistance, dans des zones de relégation urbaine.**

Au 31 décembre 2005, 119.078 réfugiés statutaires sont présents sur le territoire national dont près de 58% en Île-de-France. Or même si elle reste une région attractive, l'Île-de-France est confrontée à des difficultés particulières, que connaissent, à moindre échelle, d'autres grandes agglomérations, en raison de la saturation de leur marché locatif. Le parc locatif francilien n'est plus en mesure de répondre à la demande d'accès au logement dans des conditions décentes, à des coûts et des délais raisonnables, non seulement pour les personnes défavorisées, mais aussi, de plus en plus souvent, pour une partie des classes moyennes. Ainsi, il apparaît que de nombreux réfugiés bénéficiant d'un accompagnement vers l'emploi voient leur parcours d'insertion fragilisé par une situation de précarité résidentielle.

Parallèlement, la France est un pays qui vieillit, essentiellement du fait de l'allongement de l'espérance de vie. Ce choc démographique se répartit de façon inégale. Certaines régions continuent de se vider de leurs jeunes générations, alors qu'elles connaissent déjà une densité de population bien inférieure à la moyenne nationale. Le mouvement inverse qui se développe au départ des grandes villes, notamment pour les ménages de plus de trente ans, ne suffit pas à repeupler certains départements qui souffrent d'un véritable déficit de population active. C'est une des principales raisons qui explique le très faible taux de chômage et la fluidité du marché du travail dans certains d'entre eux. Alors que les départements du Nord, le pourtour méditerranéen et l'Île-de-France doivent affronter une massification du chômage, une quinzaine de départements français reste en deçà d'un taux de chômage annuel inférieur à 8% ! Et il faut ajouter que non seulement moins nombreux, les demandeurs d'emploi dans ces territoires le sont aussi moins longtemps.

Mais si la demande d'emploi est faible, comment croire pour autant que l'offre d'emploi soit généreuse dans des zones réputées, pour certaines, en voie de désertification ? C'est sans compter sur une population vieillissante consommatrice de services à la personne et sur des entreprises déjà existantes ou récemment implantées qui ne trouvent pas à recruter dans leur environnement. Ainsi, quasiment dans tous les bassins d'emploi situés dans ces départements, plus de la moitié des postes à pourvoir en 2005 feront, selon les anticipations des employeurs, l'objet d'un recrutement difficile<sup>2</sup>.

On ne s'étonnera pas alors que les chiffres de la pauvreté fassent écho à ces disparités. Alors que le nombre d'allocataires du RMI a dépassé l'an dernier le seuil du million et que cinq départements parmi les plus urbanisés<sup>3</sup> regroupent un quart de ces allocataires pour seulement 16% de la population totale, d'autres comptent jusqu'à trois fois moins d'allocataires que la moyenne.

Si l'on s'intéresse à l'ensemble du parc locatif, tous les indicateurs (taux de logements vacants, évolution de ce taux, zonage « de Robien ») signalent une crise du logement dans les grandes villes, et notamment la région parisienne, alors que les territoires à dominante rurale connaissent un plus ou moins fort desserrement du marché immobilier. Conséquence prévisible : les loyers mensuels varient de un à quatre entre un département comme le Gers et la ville de Paris. Corrélativement à cette inflation des prix, les immigrés, qui sont déjà les plus discriminés sur le marché locatif, doivent faire face à une surenchère d'exigences de la part des bailleurs, qui croît avec la taille de l'agglomération. Dans les très grandes villes, les loyers sont souvent si élevés que les outils existants pour assurer des garanties aux bailleurs lorsque l'entourage fait défaut ne font plus le poids : les réfugiés qui n'ont d'autre choix que de mobiliser le Locapass ou le FSL sont très mal armés pour se lancer dans la concurrence des candidats locataires, concurrence moins âpre dans les petites villes ou en milieu rural.

Tout cela sans oublier qu'une partie des réfugiés statutaires sont en famille ou doivent la faire venir à moyen ou à long terme. A partir de quatre ou cinq personnes, la solution se trouve donc en province : en effet, dans de nombreux départements de province, les logements comprennent au moins trois pièces dans 80% à 90% des cas (contre 65% des cas en Île-de-France) et s'étendent sur plus de 70m<sup>2</sup> dans 60% à 70% des cas (contre 40% des cas en Île-

\* Directrice du Département Intégration de France Terre d'Asile

<sup>1</sup> Ce programme a reçu le label Grande Cause Fraternité en 2004. Il s'inscrit dans le cadre du projet Reloref (rechercher un logement pour les réfugiés statutaires) soutenu par le ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement Direction de la Population et des Migrations et du Fonds Européen pour les Réfugiés.

<sup>2</sup> Unédic-Assédic, « Enquête Besoins de main d'œuvre en 2005 », avril 2005.

<sup>3</sup> Les Bouches-du-Rhône, le Nord, Paris, la Seine-Saint-Denis et le Pas-de-Calais.

de-France). Cela se vérifie plus particulièrement sur les logements sociaux, qui sont non seulement plus vastes mais aussi plus récents que ceux de l'Île-de-France.

Loyers modérés, appartements plus vastes, emplois disponibles, tirant les conséquences de ces disparités spatiales, le programme Clef de France favorise la mobilité géographique des réfugiés statutaires. Il refuse à priori l'accès au logement notamment social, sans autre perspective que de vivre du revenu minimum d'insertion. L'insertion durable en effet commande d'agir de manière intensive et simultanée sur les deux volets de l'insertion : emploi et logement. L'un n'allant pas sans l'autre. Cette action vise donc simultanément à :

- *Un élargissement de l'espace géographique ciblé par les réfugiés statutaires dans le cadre de leurs démarches de recherche d'emploi, de formation et de logement.* L'objectif ici n'est pas d'inciter autoritairement les individus à s'expatrier, mais tout au plus de les amener à considérer l'opportunité de chercher dans d'autres départements une qualité de vie qu'ils ne trouveront peut-être pas en limitant leur prospection au territoire sur lequel ils sont pris en charge, notamment s'il s'agit d'une grande métropole.

- *Le recours à la mobilité géographique dans les pratiques des professionnels de l'insertion des réfugiés statutaires.* Les acteurs impliqués dans ce projet ont très certainement une première intuition des facteurs d'exclusion que cumulent, pour un public primo-arrivants, les grandes métropoles, et au premier rang l'Île-de-France. Cette intuition peut être liée à leur expérience personnelle ou professionnelle, aux informations recueillies dans le cadre de la formation, diffusées par les médias, transmises par l'entourage... Mais une intuition ne constitue pas un argument et se trouve facilement balayée par diverses rumeurs (par exemple sur la facilité à trouver un travail en Île-de-France), par des appréhensions liées à la peur du changement, par des images erronées, modelées par la culture et l'expérience d'un pays d'origine où les espaces ruraux se trouvent parfois rejetés derrière les grandes métropoles. Il est donc essentiel de commencer par réajuster les représentations des disparités spatiales et fixer une image la plus objective possible du territoire. L'enjeu pour les professionnels est de se doter de données susceptibles de fonder autant d'arguments objectifs et pédagogiques contre les objections que leurs usagers ou leurs partenaires formulent généralement lorsque la perspective d'une mobilité hors des grandes villes est évoquée.

Il s'agit donc de sensibiliser et de mobiliser les usagers à partir d'un diagnostic partagé de la situation socio-économique de la France et de ses territoires. Ce

diagnostic doit permettre la mise en place d'un projet d'autonomie personnalisé. Souvent, le projet est un mot flou, désignant tout aussi bien la motivation de la personne que le but qu'elle se donne, le choix d'un métier précis, ou encore son projet de vie. Il doit, au contraire, se construire à partir de compromis entre les désirs, les exigences et les capacités de la personne avec la réalité économique et sociale de la société d'accueil. C'est dans ce compromis que le programme « Clef de France » trouve son utilité.

La Clef de France souhaite ainsi apporter modestement une ébauche de réponse à la question sociale, qui tarabuste notre démocratie, notre République. Il se situe à la conjonction des phénomènes de concentrations communautaires et d'exclusions sociales, territoriales et économiques. Il s'inscrit dans une tentative de réaction au choc démographique qui constitue aujourd'hui un défi pour les professions, les branches et les territoires<sup>4</sup>. Il ne s'agit pas encore une fois d'imposer aux réfugiés une vision autoritaire et utilitariste de leur installation sur le territoire. Il s'agit d'une démarche pragmatique qui n'oublie en rien nos valeurs. La recherche d'autonomie, la cohésion sociale, méritent que l'on évalue les chances raisonnables d'une installation durable vers des territoires qui le souhaitent et sur la base du volontariat des usagers.

C'est pourquoi nous avons souhaité donner la parole à Ronald Hubscher, historien et auteur d'un livre remarqué intitulé « *L'immigration dans les campagnes françaises* » ainsi qu'à des acteurs engagés en faveur de l'accueil de nouveaux habitants, Monique Compain, Vice-Présidente du Conseil Régional du Limousin, Stéphane Grasser, Chef du service accueil du Conseil Régional du Limousin et Jean Yves Pineau, Directeur du collectif Ville-Campagne.

Christine Afriat, responsable du groupe « Prospective des métiers et Qualifications » du centre d'analyse stratégique répond à nos questions à propos des secteurs appelés à connaître des difficultés de recrutement, en mettant en parallèle l'enjeu des différentes formes de mobilités dans ce contexte.

Chloé Faouzi qui a mené avec compétence cette expérimentation au titre de France Terre d'Asile pendant un an nous expose les éléments d'une méthode qui a montré tout son potentiel tandis que, sous la conduite de Marjolaine Moreau, des projets d'installation nous sont ici relatés.

<sup>4</sup> Commissariat général du Plan, Qualifications et Prospective, Rapport suite à l'Atelier « Effets démographiques sur l'offre de travail », Nov. 2002

# L'intégration des étrangers en milieu rural, les enseignements de l'Histoire

Entretien avec Ronald HUBSCHER, historien \*

\* Ronald Hubscher est professeur émérite à l'université Paris-X-Nanterre. Il est l'auteur de « L'immigration dans les campagnes françaises », paru en 2005 aux éditions Edile Jacob.

<sup>1</sup> On sait par ailleurs que le problème du logement constitue une pièce majeure de la réglementation de l'immigration, notamment en ce qui concerne le regroupement familial

<sup>2</sup> L'immigration dans les campagnes françaises XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle, Ed. Odile Jacob, 2005.

*La France a derrière elle une longue tradition d'accueil des immigrés, notamment dans le secteur agricole. Au cours du XIX<sup>e</sup>me et du XX<sup>e</sup>me siècle, ces derniers sont venus, de manière massive, combler les vides laissés dans les champs par l'exode rural, et ont permis à la France de préserver son agriculture tout en développant ses usines.*

*L'installation de populations étrangères primo-arrivantes en milieu rural, telle que nous la réalisons dans le cadre du programme Clef de France, se doit de tirer les enseignements de l'Histoire, afin de cerner les problématiques, les processus et les enjeux auxquels la population immigrante primo-arrivante, nouvellement installée en zone rurale, sera inévitablement confrontée.*

**Vous mettez à jour le caractère paradoxal d'une idéologie qui a longtemps prévalu concernant les immigrés vivant en milieu rural – le « bon immigré » serait le paysan, porteur de valeurs morales propres à la paysannerie, qui faciliterait son enracinement sur le sol français – alors qu'en réalité cet ancrage sur un territoire n'a été le fait que d'une minorité d'entre eux et que leurs trajectoires étaient davantage marquées par la mobilité géographique et professionnelle. L'errance résidentielle et la précarité professionnelle sont aujourd'hui surtout le lot de populations primo-arrivantes, concentrées dans les grandes métropoles : est-ce que pour certaines d'entre elles un retour vers le milieu rural pourrait représenter, sans retomber dans cette idéologie, sinon un facteur d'intégration mais du moins un outil de stabilisation ?**

Si l'on parle de stabilité, et que l'on s'intéresse uniquement au secteur agricole, la main-d'œuvre recherchée est celle des saisonniers et, par essence, qui dit travail saisonnier dit instabilité. Est-ce que maintenant l'insertion en milieu rural serait plus facile dans d'autres professions ? Ce n'est pas exclu. Je pense par exemple au bâtiment ou à d'autres métiers qui connaissent des difficultés de recrutement. Par ailleurs, il me semble qu'elle s'effectuerait également plus aisément dans des villes moyennes ou des bourgades où le problème du logement se pose avec moins d'acuité que dans les métropoles<sup>1</sup>. D'ailleurs l'un va avec l'autre, car dans la mesure où un employeur a véritablement besoin d'un salarié dans un secteur professionnel déterminé, il fera un effort pour lui faciliter l'accès au logement. Je pense donc effectivement que des métiers où le

besoin de main-d'œuvre se fait sentir et des zones de moindre concentration urbaine favorisent l'insertion du primo-arrivant.

**Dans votre ouvrage<sup>2</sup>, vous notez qu'en dépit de l'opinion répandue selon laquelle les migrants en milieu rural auraient tous pour objectif final de fuir le secteur agricole pour se diriger vers l'industrie, le mouvement inverse est également vrai : certains migrants d'origine rurale ne s'adaptent pas à l'environnement industriel et sont dans l'attente d'une place à la campagne. Quelle a été l'importance de ce phénomène ?**

Ce phénomène était moins important que l'inverse. L'aspiration générale restait d'aller travailler en ville ou dans une usine. Et c'était vrai aussi pendant très longtemps pour les enfants de paysans français. En dehors de celui qui pouvait reprendre l'exploitation, si elle était suffisamment viable, les autres, et les filles peut-être plus que les garçons, avaient l'idée de partir en ville, même pour être bonne dans une famille bourgeoise. Ils fuyaient le travail de la terre, l'isolement, le poids des traditions, le village où chacun se connaît et s'épie. Ils cherchaient l'anonymat et les lumières de la ville, un peu comme les immigrants qui attendent toujours beaucoup plus que ce qu'ils pourront trouver. Cependant, j'ai relevé un certain nombre de cas de migrants qui n'ont pas pu s'adapter à la vie urbaine ou à l'usine et qui ont préféré aller travailler en milieu rural. Il me semble que pour une population nouvellement arrivée, notamment celle d'origine rurale, la grande ville anonyme n'offre pas les meilleures conditions d'adaptation.

**Vous proposez une approche des relations entre la société d'accueil et les migrants qui relativise la dimension culturelle et la problématique de l'intégration, pour s'attacher davantage aux intérêts économiques réciproques. Dans le cas du secteur agricole, vous mettez à jour les motivations des migrants, qui pouvaient être la perspective d'acquérir une exploitation, l'acceptation de conditions de travail difficiles mais moins dures que dans leur pays d'origine ou l'accès au territoire national grâce à la carte de travailleur agricole qui leur permettait ensuite de glisser vers d'autres secteurs d'activité.**

**Réciproquement, cette main d'œuvre étrangère qui a ralenti le dépeuplement des campagnes, a permis à l'agriculture française de se développer et a favorisé l'ascension sociale des travailleurs locaux, libérés des tâches les plus pénibles. Est-ce que d'autres secteurs, dits « sous-tension », qui emploient une forte proportion d'immigrés, ne fonctionnent pas finalement selon cette logique d'intérêts économiques réciproques, comme le secteur agricole il y a quelques décennies ?**

J'en suis persuadé. Ce mécanisme est récurrent depuis qu'il y a des migrations et il fonctionne dans tous les pays qui ont connu des flux migratoires importants. De tout temps, on trouve des métiers désertés par les autochtones, qui sont remplacés par des travailleurs étrangers. Songeons aux métiers du bâtiment, de la santé, des services à la personne, de la restauration... Il y a deux ou trois ans, un rapport de l'OCDE soulignait la nécessité de recourir dans les vingt ans à venir en Europe à quelques trente ou quarante millions d'immigrants. La Chambre de Commerce de Paris, pour sa part, estimait qu'il faudrait faire appel à une main-d'œuvre étrangère dans un proche avenir.

Depuis les Irlandais partis aux Etats-Unis dans les années 1850 jusqu'aux différentes vagues de migrants venus en France surtout depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, Italiens, Espagnols, Polonais, Portugais puis Maghrébins, Africains du Sahel et Asiatiques, tous, ou du moins la majorité d'entre eux, ont quitté leur pays pour des raisons socio-économiques. Soit ils étaient salariés agricoles et n'avaient pas grand-chose à espérer de régimes où les structures foncières étaient très inégalitaires, soit il s'agissait

de petits exploitants à famille nombreuse, avec un espace à cultiver insuffisant, qui avaient entendu dire qu'il y avait ailleurs un marché du travail où ils pourraient gagner davantage d'argent. Pour donner un exemple actuel très éclairant : des maraîchers bretons utilisent une main d'œuvre polonaise payée moins chère que les autochtones et ces Polonais, dont certains ont de petites exploitations chez eux, font venir à leur tour des Ukrainiens, satisfaits – pour le moment ! - de venir travailler en Pologne, parce que le niveau de vie et les salaires y sont supérieurs à ceux de leur pays.

Pendant longtemps dans les sciences sociales, l'économique a « collé » au social et a été l'explication dominante des phénomènes migratoires. Depuis une trentaine d'années, on met plutôt en avant comme modèle explicatif les facteurs politiques et culturels, on s'attache à la notion d'identité, mais je trouve qu'on a quelque peu marginalisé la dimension économique qui me semble essentielle. Mais l'essentiel n'est pas l'unique et d'autres raisons peuvent jouer pour décider un individu à émigrer : la notion d'asile en particulier est un élément qui prendra de plus en plus d'importance dans un monde où les tensions internationales et locales s'aggravent. Ce fut autrefois le cas lors de l'instauration du fascisme, du nazisme ou du franquisme. Mais expatrié, il faut bien gagner sa vie et dès lors le facteur économique retrouve toute sa place.

**Quel est alors votre point de vue d'historien concernant le concept d'« immigration choisie » qui fait débat aujourd'hui à l'occasion de la réforme du code des étrangers ?**

Ce qui est prégnant dans le discours dominant, notamment celui du ministre de l'Intérieur, c'est l'usage d'une formule « choc » qui distingue l'immigration « choisie » et « subie ». Or, il ne s'agit nullement d'une nouveauté, car l'immigration a toujours été choisie. Simplement on ne le disait pas explicitement. Pour prendre l'exemple de l'entre-deux-guerres, on a appliqué des mesures de restriction, à l'entrée en France, à la liberté de circulation à l'intérieur du pays, à la durée de séjour, notamment avec le décret de 1935 et les décrets Daladier de 1938. Par exemple, on ne pouvait pas circuler librement d'un département à l'autre et les personnes hébergeant un étranger devaient le déclarer dans les 24 heures aux autorités. Or, il

existait dans le même temps, un lobby des agriculteurs, notamment celui des betteraviers, qui avait absolument besoin d'une main-d'œuvre étrangère pour le binage et la récolte des betteraves. Au moment où ces décrets restrictifs ont été promulgués, ils sont intervenus et ont été suffisamment influents pour obtenir que l'entrée des travailleurs agricoles se fasse librement. En somme une application des lois à géométrie variable !

On observe une profonde méconnaissance (mais est-ce de la méconnaissance ?) des politiques en la matière qui devraient lire davantage les historiens spécialistes de l'immigration ! Ils verraient que les mesures restrictives qui sont prises depuis plusieurs années sont tout à fait inefficaces, puisqu'elles reproduisent peu ou prou la législation de l'entre-deux-guerres bien peu efficace dans ses résultats. Les journalistes non plus ne font pas leur travail : je n'ai jamais vu dans la presse un article montrant l'étroite parenté des lois Pasqua et Sarkozy avec celles des années 1930. Il y a donc le discours officiel, rassurant, en direction d'une certaine opinion publique frileuse, et la réalité des faits.

**Vous concluez votre ouvrage par le constat suivant : « Le rôle historique joué par les étrangers de la terre semble désormais achevé ». De fait, le débat sur l'immigration ne concerne plus le monde rural car la mécanisation du secteur agricole a, en grande partie, libéré les exploitants de leur dépendance à la main-d'œuvre étrangère. Est-ce pour autant « la fin des étrangers des campagnes » ? Sans parler du phénomène spécifique d'installation en milieu rural de citoyens de l'Union Européenne, notamment en provenance d'Europe du Nord, est-ce que la permanence du problème démographique dans certains départements et la diversification des activités en milieu rural ne justifient-elles pas un nouveau recours à la main-d'œuvre étrangère ?**

Les campagnes connaissent un phénomène de rurbanisation et la population agricole devient minoritaire. De l'employé jusqu'au cadre, domine l'idée que les campagnes offrent une meilleure qualité de vie. Beaucoup de gens s'y installent et vont travailler ailleurs. On peut aussi trouver du travail sur place, notamment grâce à l'informatique, mais la plupart des personnes se rendent à la ville proche. Pour autant, il existe également des secteurs comme celui des services, de l'aide à la personne, qui constituent un marché énorme car la population vieillit. Et il n'est pas besoin d'être un grand clerc pour s'apercevoir que cela posera de plus en plus de problèmes, d'autant que le rythme des constructions

de maisons de retraite ne suit pas la courbe démographique. Or on voit bien en ville que ce sont souvent des Haïtiennes qui travaillent dans ces métiers d'assistance à la personne et il y aura besoin partout de ce genre d'employés. Il y a aussi toute une série de métiers qui seront en difficulté si des étrangers ne viennent pas combler le déficit de main-d'œuvre. Dans le Vercors que je connais bien, les entrepreneurs locaux, petits artisans du bâtiment, plombiers, électriciens ne trouvent plus de jeunes à embaucher. On s'achemine vers une crise de la main-d'œuvre dans certains secteurs. Je pense donc que dans les campagnes, il existe des possibilités d'emploi pour les travailleurs émigrés.

**Vous décrivez l'ambivalence de l'accueil des populations rurales face aux nouveaux venus. Pour commencer par le plus positif, ce que vous appelez « l'irénisme paysan » et les témoignages de solidarité que vous avez relevés dans certaines campagnes, vous mettez à jour plusieurs facteurs explicatifs possibles de cette intégration : le temps, le partage des valeurs paysannes<sup>3</sup>, l'implication des nouveaux venus dans diverses activités collectives<sup>4</sup> ou l'adoption d'un mode de vie et d'un comportement conforme. Est-ce qu'aujourd'hui l'intégration de populations étrangères en milieu rural pourrait dépendre des mêmes facteurs ?**

Cette « valeur » de l'acharnement au travail, peut par exemple se retrouver chez un primo-arrivant qui, occupant un emploi, va vouloir satisfaire son patron du mieux possible pour donner de lui-même une image positive. Deuxième élément, il faut tenir compte de l'accoutumance : au bout d'un certain temps, on est accepté. Mais cela vaut pour n'importe qui ; la notion d'étranger s'applique aussi au citadin venu s'installer dans le village. J'ajouterai que la participation à des activités collectives est un phénomène intégrateur bien connu qui fonctionne, quelle que soit la profession. En revanche il existe incontestablement la peur de l'Autre. Il doit faire ses preuves pour se faire admettre et faire disparaître un sentiment de crispation identitaire initial. Les premières années d'installation me paraissent assez difficiles. Il faut montrer que l'on n'est pas véritablement différent de la population locale, que l'on a des pratiques semblables avant de pouvoir véritablement s'affirmer sans alarmer les autochtones. Il convient de tenir compte aussi des trajectoires individuelles antérieures, dans le pays d'origine, qui influent sur l'insertion de l'émigré. On observe en effet une reproduction des hiérarchies sociales qui transcendent les origines ethniques. Joue encore une fois le poids de l'économique et du social. Les individus, français ou non, finissent par se

<sup>3</sup> L'acharnement au travail, le sens de l'épargne, de la propriété, de la famille, la solidarité villageoise...

<sup>4</sup> Les œuvres de bienfaisance, adhésion aux coopératives agricoles, sociétés sportives...



rejoindre selon leurs intérêts, du même coup, la notion d'identité s'affaiblit, voire s'efface. Chacun rejoint les siens. Par exemple sur ce plan, la perte d'influence des syndicats est dommageable. Le prolétariat au sens fort du terme a vu fondre ses effectifs. Or il représentait, même pour les migrants qui n'étaient pas syndiqués, un milieu avec une idéologie, un encadrement qui facilitait l'intégration des individus. Notons que les patronages catholiques ont joué le même rôle entre les deux guerres concernant des Italiens ou des Polonais. Enfin, l'insertion dépendra, je le répète, des besoins particuliers dans certains secteurs de l'économie qui sont porteurs dans un avenir proche.

**Inversement, vous évoquez de nombreux exemples de stigmatisation, de violences verbales et symboliques envers les Italiens ou les Espagnols, y compris dans des régions françaises de culture proche. Vous concluez donc que « les affinités culturelles et linguistiques ne constituent pas nécessairement des facteurs favorables à l'intégration ». Est-ce que cela signifie que, dans le fond, des migrants issus de pays non européens, de culture et de langue moins familières, n'auraient pas à craindre davantage de discriminations que les précédentes vagues migratoires en milieu rural ?**

Il faut tenir compte d'une part des représentations sociales et d'autre part des réalités objectives. Ce que l'on entend souvent, et on retrouve ici le problème de l'identité, c'est qu'une trop grande différence avec celle du milieu d'accueil constitue

un obstacle à l'intégration. Il existerait des catégories de population « inassimilable » selon la formule en usage. On sait qui tient ce genre de discours dont, dans l'entre-deux-guerres, les juifs d'Europe centrale et ceux fuyant le nazisme firent les frais. Le fait d'affirmer que tel groupe d'individus est « assimilable » et que tel autre ne l'est pas relève une nouvelle fois de la méconnaissance de l'histoire de France. Ainsi les Italiens à la langue cousine du Français et profondément catholiques dans leur majorité dont on dit maintenant que leur intégration s'est faite sans problème, se sont en réalité heurtés à plusieurs reprises à une profonde hostilité de la part des indigènes notamment dans le Var et les Bouches-du-Rhône où ils étaient en nombre et où éclatèrent des bagarres. Ne traitait-on pas parfois dans le Sud-Ouest les Hispaniques « d'Espagnols de m..... » ? Il n'y a guère de différence d'essence entre ce mépris et celui exprimé à l'égard d'un Algérien ou d'un Marocain. On peut prendre également l'exemple de la Corse, où la tradition d'insularité est très forte et où les Italiens qui venaient travailler comme bûcherons ou charbonniers étaient mal acceptés. On écrivait sur les murs « Italiens dehors » comme on écrit maintenant « Marocains dehors ». Je signalais dans mon livre le témoignage d'une insulaire qui expliquait que dans les années 1930, il y avait des cafés où on refusait les Italiens.

En somme, l'histoire de l'immigration sur la longue durée montre que chaque vague d'immigrants a connu des problèmes. Les nouveaux arrivants connaissent toujours des difficultés, souvent leur génération est sacrifiée, leurs descendants ont en principe plus de chance. Les immigrants, en dépit de certaines formes d'hostilité actuelles doivent se dire qu'ils ont un avenir dans l'Union européenne d'autant que le point de vue utilitaire finit toujours par l'emporter : si l'on a besoin de travailleurs dans des secteurs déficitaires de l'économie, l'insertion des immigrants est facilitée. Je suis donc assez optimiste, peut-être pas sur le court terme, en raison de la conjoncture économique, mais sur la moyenne durée. Toutefois, il faut aussi que de la part des pouvoirs publics et même au niveau local, celui du Maire par exemple, se fasse un travail de pédagogie auprès de la population pour vaincre les préjugés de certains, les idées reçues, et lui faire comprendre le rôle indispensable de l'immigration pour le développement du pays.

De 1851 à 1975, cinquante millions d'immigrants se seraient succédé sur le sol français. Belges, Italiens, Espagnols, Polonais sont venus par vagues successives combler les vides laissés dans les champs par l'exode rural. Alors que ses voisins européens devaient sacrifier leur agriculture à leur industrie, ces immigrés de la terre ont permis à la France de préserver son agriculture tout en développant ses usines.

Ronald Hubscher, spécialiste de l'histoire rurale, reconstruit cette face cachée de l'immigration en France. Il reconstitue les réseaux familiaux, villageois ou professionnels qui l'ont canalisée, l'ambivalence de leur accueil, la formation d'une société originale, leur refus de l'intégration et leur retour à leur terre d'origine. Avec ce regard neuf sur l'immigration, c'est toute la question de l'identité française qui se pose à nouveaux frais.

# Chômage et difficultés de recrutement, une nécessaire prise de conscience au service de la question sociale

*Entretien avec Christine AFRIAT, Centre d'Analyse Stratégique \**

\* Responsable du groupe  
« Prospective des métiers  
et Qualifications »

<sup>1</sup> « Les métiers en 2015 :  
l'impact des départs des  
générations du baby-boom »,  
Premières Informations  
Premières Synthèses,  
DARES / CGP, n°50.1,  
décembre 2005.

<sup>2</sup> « Les tensions sur le marché  
du travail entre avril 2005  
et septembre 2005,  
Premières Synthèses,  
Premières Informations,  
DARES/ANPE,  
janvier 2006,  
N° 02.1.

**Le Centre d'analyse stratégique, qui succède au Commissariat général du Plan, a pour mission de contribuer à la définition et à la mise en oeuvre des politiques publiques. A ce titre, la mission « prospective des métiers et des qualifications » met en lumière des difficultés temporaires ou durables de recrutement en dépit du niveau élevé de chômage. Quelles sont les causes de ce paradoxe ?**

Les nouvelles projections à l'horizon 2015<sup>1</sup> que le groupe « Prospective des métiers et qualifications » du Centre d'Analyse Stratégique vient de produire mettent en évidence que dans les dix ans à venir, les équilibres sur le marché du travail vont profondément se modifier. En effet, le nombre de postes libérés par les départs en fin de carrière va fortement augmenter, passant de 400.000 en moyenne chaque année dans les années 90 à 600.000. En retenant des créations nettes de 150.000 emplois supplémentaires, le nombre de postes à pourvoir annuellement est de 750.000, soit un niveau équivalent à celui des années de forte croissance de l'emploi des années 1998-2001.

Ces résultats pourraient permettre d'envisager une baisse du chômage. Le ralentissement de la population active avec la hausse des départs en fin de carrière devraient créer un environnement plus favorable à une diminution du chômage.

Mais, celle-ci n'est pas gagnée d'avance car il faut s'attendre, comme pour la période 1998-2001, à ce que cette hausse du nombre de postes à pourvoir se traduise par des allongements des délais de recrutements temporaires ou durables et donc des difficultés de recrutement. Si ces difficultés de recrutement perdurent, certaines entreprises pourraient renoncer à remplacer les partants ou à recruter, abandonnant ainsi certaines activités, ou faute de pouvoir les développer en France, chercheraient à les délocaliser.

Situation qui se traduirait par une croissance limitée et des créations nettes d'emplois moins fortes. On entrerait alors de manière durable dans un scénario noir où coexisteraient un chômage élevé et des difficultés de recrutement. Il y a donc un enjeu important à accompagner les personnes mais aussi

les entreprises dans les bouleversements que les évolutions démographiques vont entraîner ; l'objectif étant d'adapter réciproquement les postes à pourvoir et les demandeurs d'emploi.

**Par ailleurs, aujourd'hui, on parle de secteurs ou de métiers sous tension. Comment définissez-vous ces notions et quels sont les enjeux en la matière ?**

Les métiers en tension se caractérisent par le fait que le nombre d'offres d'emploi augmente plus rapidement, voire dépasse le nombre de demandes d'emploi. Cela est le cas en 2006<sup>2</sup> pour les domaines professionnels suivants au niveau national : l'hôtellerie-restauration-alimentation, l'électricité-électronique, le bâtiment, la banque et les assurances, la mécanique, les industries de process. Au niveau local, les tensions peuvent être beaucoup plus fortes. A long terme un chômeur peut, en effet, ne pas trouver un emploi qui lui convient et, réciproquement, un employeur peut ne pas se satisfaire des candidatures présentées sur un poste.

Pour l'avenir, selon nos projections, il faut ainsi s'attendre à voir, à côté des domaines professionnels qui connaissent traditionnellement des difficultés de recrutement, des tensions se développer dans le commerce et la vente, les services aux particuliers, la santé et l'action sociale...

Afin de pouvoir préciser les enjeux, il faut prendre en compte les réactions possibles et les marges de manœuvre des entreprises. Un premier risque à court terme est que ces dernières se fassent une forte concurrence entre elles pour attirer de la main-d'œuvre déjà expérimentée, conduisant à de fortes tensions salariales et éventuellement des risques sur la croissance. Il est à noter que c'est essentiellement les PME qui risquent d'être perdantes dans cette concurrence, en n'ayant que ce levier à actionner. Les grandes entreprises, quant à elles, ont des marges de manœuvre plus grandes en jouant sur la promotion interne et en réactivant ainsi les marchés internes.

A plus long terme, les entreprises gagneront des marges de manœuvre dans le choix de leurs organisations du travail et de leurs politiques de recrutement. Deux types d'organisation du travail sont

à en attendre : la première vise sur la polyvalence des salariés permettant une plus forte réactivité aux attentes des clients ; la seconde tend vers une rationalisation des tâches permettant de constituer des espaces de recrutement pour des personnes éloignées du marché du travail.

**Le centre d'analyse stratégique, organise le 29 juin prochain, un colloque sur « Les mobilités professionnelles : une réponse aux tensions du marché du travail ». En quoi la mobilité interne ou externe des salariés représente une perspective à développer dans le cadre des politiques publiques de l'emploi ?**

Afin que cette nouvelle situation du marché du travail puisse entraîner une baisse du chômage, le développement d'une dynamique de mobilité interne ou externe des salariés représente une perspective intéressante parmi les initiatives que les entreprises doivent mettre en œuvre, tant pour répondre au nécessaire renouvellement de leurs effectifs que pour acquérir les compétences dont elles ont besoin dans un contexte de mutations économiques fort.

Les entreprises, en effet, devront faire face à trois types de situations :

- pour certains métiers, des tensions sont prévisibles car les effectifs sont à renouveler en totalité dans les années à venir et les entreprises sont confrontées à des difficultés de recrutement pour cause d'attractivité insuffisante des métiers concernés ;

- pour d'autres métiers, les enjeux portent plutôt sur l'acquisition des compétences nécessaires, celles-ci étant stratégiques au regard de la chaîne de valeur des entreprises. Il peut s'agir de métiers en transformation ou de nouveaux métiers, mais, dans tous les cas, les compétences requises sont nouvelles au regard des ressources actuelles des entreprises ;

- enfin, certains métiers disparaissent ou sont externalisés hors secteur ou hors territoire. Parfois, les activités peuvent être recomposées dans de nouveaux métiers qui requièrent des compétences différentes et les effectifs peuvent demeurer dans le secteur. Dans d'autres cas, les effectifs sortent du secteur, voire du territoire.

Lorsque le renouvellement des effectifs est un enjeu clé des années à venir, les employeurs confrontés à des difficultés de recrutement privilégient la mobilité interne comme réponse adaptée pour les métiers en déficit.

Lorsque l'évolution des métiers nécessite l'acquisition de compétences nouvelles, la problématique des entreprises est alors, si ces compétences sont jugées stratégiques, de les trouver en favorisant le recrutement sur des profils différents des salariés en place ou de ceux qui partent en retraite, avec la mise en place d'actions spécifiques visant à attirer de nouveaux profils dans le secteur en jouant sur la mobilité externe.

**Il est à noter que c'est essentiellement les PME qui risquent d'être perdantes dans cette concurrence, en n'ayant que ce levier à actionner.**

Dans le cas d'incertitude sur le maintien de l'emploi, les entreprises peuvent également viser à faciliter l'employabilité de leurs salariés et la transférabilité de leurs compétences dans d'autres contextes de travail. Dans ce cas, la mobilité intersectorielle, notamment pour les premiers niveaux de qualification, peut répondre à un enjeu d'employabilité. L'objectif est d'assurer le maintien dans l'emploi de populations risquant d'être menacées à moyen terme, leur fragilisation tenant à la fois à la situation de récession que connaissent certains secteurs et aux profils peu qualifiés des salariés qui y travaillent, tandis que le développement de ces secteurs requiert des niveaux de qualification supérieurs. Il s'agit alors de déployer un effort de prévention de la mobilité contrainte et du risque du chômage.

L'approche préventive des tensions que pourrait connaître le marché du travail invite à interroger les mobilités professionnelles comme éléments de réponses à celles-ci. Cet angle nouveau fait passer d'une logique dans laquelle la mobilité, sous ses différentes formes, est la résultante de mesures, dispositions, initiatives qui constituent les leviers de politiques d'entreprises et/ou de politiques publiques à une logique où la mobilité devient une composante centrale de l'action.



## Colloque

**« Les mobilités professionnelles : une réponse aux tensions du marché du travail ? »**

Organisé par le Centre d'analyse stratégique le **29 juin 2006** au Conseil économique et social, en partenariat avec le Conseil d'orientation pour l'emploi et le groupe Liaisons sociales.

**Thème :** L'encouragement à la mobilité, interne, externe ou territoriale des salariés, constitue, pour les acteurs des politiques de l'emploi, l'un des moyens de se prémunir contre les difficultés temporaires ou durables de recrutement.

Poursuivant avant tout un objectif opérationnel, cette réflexion s'intéressera aux difficultés que la démarche de mobilité peut susciter (remise en cause des compétences, évolution du cadre de travail, caractère aléatoire des trajectoires de carrière, mobilité géographique...) et aux réponses qui peuvent être apportées, en partant d'études de cas et en croisant les regards et les approches.

**Bulletin d'inscription et programme :**

<http://www.strategie.gouv.fr/>, Rubrique Agenda

# La politique d'accueil des nouveaux arrivants en région Limousin

Entretien avec Monique COMPAIN,

Vice-présidente du Conseil Régional en charge de la politique régionale d'accueil

<sup>1</sup> « Limousin 2007 » dans les années 1980 et « Limousin 2017 » dans les années 1990.

<sup>2</sup> 986.000 habitants en 1891, 711.000 habitants en 1999.

<sup>3</sup> La moyenne d'âge de la population limousine est de 44 ans, supérieure à la moyenne nationale RGP 1999.

<sup>4</sup> Différence des entrées/sorties.

<sup>5</sup> Différence décès/naissances.

<sup>6</sup> Les pôles locaux d'accueil.

**Le Limousin est une région à dominante rurale. Quels sont les constats qui ont amené votre collectivité à faire de l'accueil de nouveaux habitants un axe essentiel de développement de son territoire ?**

Le choix des élus de la Région de parier sur l'accueil de nouveaux habitants pour développer le territoire procède d'un triple constat, formulé à l'occasion de travaux de prospective régionale<sup>1</sup> :

- Le constat d'une baisse constante de la population, tout d'abord. Le Limousin, comme beaucoup de régions rurales, notamment de moyenne montagne, a connu au siècle dernier un mouvement régulier de déclin démographique, sous le double effet de l'exode rural et de la saignée de la première guerre mondiale (aggravée par une nouvelle phase d'émigration qui a suivi, avec le départ de nombreux ouvriers du bâtiment – très présents en Limousin – pour reconstruire les villes touchées par la guerre), perdant plus du quart de sa population en un siècle<sup>2</sup>. Au-delà de la seule perte d'habitants, ce mouvement s'accompagne d'un vieillissement de la population<sup>3</sup> et d'effets induits sur l'ensemble de l'économie régionale : dépérissement des activités économiques et du tissu de services, absence de repreneurs pour les entreprises, perte de dynamisme de l'ensemble de la société ...
- Le constat d'une mutation des économies occidentales, qui évoluent vers une économie de la connaissance, dans laquelle les ressources humaines deviennent un facteur clé du développement. L'avenir du Limousin passe donc par un nécessaire renforcement de son potentiel humain.
- Enfin, le constat d'une attractivité démographique réelle, qui perdure. Le Limousin présente depuis les années 1970 un solde migratoire<sup>4</sup> positif, qui permet de contrebalancer partiellement le solde naturel<sup>5</sup>, structurellement négatif. Ce flux migratoire est analysé comme un révélateur de tendances de fond qui traversent la société française : le souhait, largement partagé, de trouver dans l'espace rural un environnement de vie épanouissant, indemne des tensions dont les villes seraient porteuses : pollution, stress...

**La Région Limousin a joué à ce niveau un rôle précurseur. Pourriez-vous nous expliquer comment s'est construite une politique autour du thème de l'accueil ?**

Au-delà des premières expérimentations lors du lancement de cette politique en 1999, et fort des premiers constats effectués (manque d'outils pour répondre aux besoins des candidats à l'installation, savoir-faire et méthode de travail incomplets, faible réactivité des territoires de proximité et manque de réponses concrètes au niveau local), deux axes majeurs sont très vite venus encadrer la politique d'accueil :

- La volonté de structurer un véritable service d'appui aux candidats à l'installation, répondant à leurs besoins depuis la 1<sup>ère</sup> sollicitation jusqu'à leur installation. Ce service, qui suppose d'écouter et d'entendre des porteurs de projet fréquemment qualifiés d'atypiques compte tenu de leur profil (prédominance d'un projet de vie par rapport à un projet d'activité, volonté de mieux maîtriser son rythme de vie, son environnement de travail, forte idéalisation du milieu rural) s'appuie sur des méthodes – des outils propres au réseau des acteurs de l'accueil : outils d'écoute diagnostic, formation des « accueillants », développement de formations à destination des migrants potentiels, sessions de regroupement en Limousin de candidats à l'installation à la campagne... Si le Conseil Régional fut le premier à développer ce type de démarches, il est aujourd'hui relayé sur le terrain par des acteurs locaux<sup>6</sup> qui déclinent le même type de fonctions et d'outils, tout en s'adressant à un public plus mûre, plus proche de l'installation que celui avec lequel nous travaillons à l'échelle régionale.
- La volonté de donner les moyens humains et techniques aux territoires de proximité d'accueillir et d'installer de nouveaux arrivants et de nouvelles activités. La politique régionale d'accueil ne peut avoir d'existence si elle n'est pas relayée au niveau local par des territoires sensibilisés, mobilisés autour de l'accueil. L'installation est affaire de proximité. Or, ces territoires étaient à l'origine fort peu outillés pour ce faire. La politique régionale d'accueil a donc prioritairement visé à doter ces territoires de moyens, en particulier humains, via le dispositif « pôle local d'ac-

cueil ». Peuvent ainsi être assurées un certain nombre de fonctions : une fonction d'information - collecte et organisation de l'offre locale d'installation (offre d'activités, offre de services, offre de logement) ; une fonction d'appui au profit des candidats à l'installation (mise en relation avec les acteurs concourant à leur installation, suivi du projet dans le temps et maintien d'un lien avec ces publics) ; une fonction de sensibilisation du territoire à l'accueil ; une fonction de pilotage des politiques publiques locales d'accueil.

Cette trame de travail reste aujourd'hui à la base de la stratégie régionale d'accueil, même si elle a tendance à s'étoffer : développement d'actions de prospection, mise en œuvre de démarches d'observation des migrations ...

**L'installation de populations étrangères en milieu rural est encore souvent le fait de ménages actifs ou retraités originaires d'Europe du Nord. Y a-t-il une place en Limousin et des perspectives d'intégration pour des personnes d'origine plus lointaine – par exemple des réfugiés statutaires d'Afrique subsaharienne ou d'Europe de l'Est ?**

Il n'y a pas, a priori, d'incompatibilité entre les besoins d'accueil du Limousin et l'arrivée de populations d'Afrique subsaharienne ou d'Europe de l'Est, même s'il ne faut pas négliger les réticences a priori d'une partie de la population à l'accueil d'étrangers, notamment issus d'autres cultures.

Les principales réserves, pour ne pas dire les résistances, qui s'expriment à l'occasion de la venue de nord-européens en Limousin, portent sur le fait que ces derniers contribueraient à renchérir le coût du logement et du foncier, ou viendraient profiter du système social et de santé français. Elles pourraient partiellement se retrouver dans le cas de migrants originaires d'Afrique subsaharienne ou d'Europe de l'Est, stigmatisant des réfugiés dont l'arrivée aurait été insuffisamment anticipée et préparée.

En définitive, il paraît évident que l'arrivée de migrants, a fortiori étrangers, sera d'autant mieux vécue par les populations locales que ces derniers combleront des « manques » du territoire. Le critère déterminant est ainsi plutôt celui de l'adéquation entre un profil – celui du migrant – et une offre (d'emploi, de reprise d'entreprise ...), sachant que la maîtrise de la langue française constitue bien entendu un facteur déterminant dans la réussite de l'installation, tant sur le plan professionnel que personnel.

Les difficultés d'intégration que l'on peut aujourd'hui rencontrer avec certains ressortissants britanniques font d'ailleurs, par contrecoup, ressortir les conditions de réussite d'une installation : sensibilisation et préparation de la société d'accueil, volonté manifeste du migrant de « se couler » dans cette société, maîtrise de la langue française, accompagnement dans les premières démarches administratives, sans oublier (comme pour tous les nouveaux arrivants, français compris) une certaine « humilité » par rapport au milieu d'accueil.

*Entretien avec Stéphane GRASSER,  
Chef du Service Accueil  
au Conseil Régional du Limousin*

**Quels sont aujourd'hui les principaux services dont un candidat à l'installation sur votre territoire peut bénéficier et à qui doit-il s'adresser ?**

Une personne extérieure au Limousin et souhaitant s'y installer rencontre en général une difficulté majeure : trouver les interlocuteurs qui vont lui permettre de faire progresser son idée, son projet d'installation. La politique régionale d'accueil vise donc, au premier chef, à faciliter le parcours des candidats à l'installation, en leur permettant d'identifier les acteurs susceptibles de les épauler.

Cette fonction d'orientation n'a toutefois de sens et d'intérêt que si les besoins de la personne, tant au niveau de son projet de vie que de son éventuel projet d'activité, ont été clairement diagnostiqués et évalués. Tout candidat à l'installation, qu'il

s'adresse au Service Accueil du Conseil Régional ou aux services d'accueil développés localement, bénéficiera donc préalablement à tout conseil ou orientation d'un temps d'écoute-diagnostic, durant lequel seront passées en revue toutes les facettes de son projet.

Quant au parcours d'installation, il se déroulera avec d'autant plus de facilités que des outils adaptés aux différents stades de maturité des candidats existent et peuvent être proposés. Or si de nombreux outils ont de fait été développés en direction des créateurs-repreneurs d'entreprises, en particulier par les chambres consulaires, rien ou presque n'existait en direction de porteurs d'un projet de vie et d'installation « à la campagne ».

Dans le cadre de la politique régionale d'accueil a donc été mise en place une formation « Construire son projet en Limousin », destinée à un public au stade de l'idée, et devant lui permettre de répondre à trois questions clé : « Suis-je fait pour vivre en milieu rural ? », « Suis-je fait pour le métier de chef d'entreprise ? », « Mon idée d'activité est-elle viable et correspond-elle à mes envies ? ».

Enfin, une installation, sur quelque territoire que ce soit, suppose d'identifier des opportunités d'installation, tant professionnelles que résidentielles. Or, ces opportunités sont fréquemment éparpillées, peu connues et disséminées entre plusieurs acteurs. La politique régionale d'accueil vise donc à organiser et structurer cette offre globale d'installation, avant de la faire valoir dans le cadre de démarches de prospection.

Les candidats à l'installation ont donc la possibilité, aujourd'hui, de se tourner vers des interlocuteurs de proximité ou vers différents supports<sup>7</sup> pour identifier les offres d'installation proposées par les territoires d'accueil limousins. Ils peuvent également, à l'occasion d'opérations collectives<sup>8</sup>, entrer en contact avec des territoires d'accueil ou la Région Limousin, sur la base de besoins identifiés localement.

### **La Région Limousin accompagne l'installation de nouveaux arrivants sur son territoire depuis maintenant plusieurs années. Quels sont les profils récurrents de ces ménages ?**

On ne peut affirmer qu'il existe un profil type du nouvel arrivant en Limousin. Néanmoins, l'on constate qu'après avoir été essentiellement constituées, jusqu'aux années 1990, de retraités revenant « au pays », les arrivées sont aujourd'hui le fait :

- de personnes jeunes, l'âge moyen des arrivants étant de 34 ans,
- d'actifs, tous domaines d'activités confondus (même si les projets comportant une dimension relationnelle forte : services, commerce ..., sont peut-être plus fréquents),
- de personnes plutôt plus qualifiées que la moyenne régionale,
- de personnes plutôt originaires des grandes agglomérations françaises, au premier rang desquelles l'agglomération parisienne, ou des régions contiguës au Limousin (migrations de proximité),
- de personnes qui vont s'installer dans l'espace « à dominante urbaine », c'est-à-dire en ville et dans les campagnes périurbaines ; mêmes si les installations en zones rurales sont loin d'être négligeables en proportion du nombre d'habitants s'y trouvant,
- de personnes (tout du moins celles qui contactent le service régional d'accueil) qui se situent sur des trajectoires de rupture : désir de changer de métier, désir d'autonomie dans le travail (devenir « chef d'entreprise »), désir de passer d'un milieu de vie urbain à un milieu de vie rural.

### **Le Limousin a besoin de nouveaux acteurs pour reprendre des commerces, des entreprises artisanales ou pour lancer de nouvelles activités. A-t-il également besoin de salariés compétents et dans quels domaines ?**

Le Limousin ne diffère guère des autres régions françaises sur la question des besoins en main d'œuvre et les métiers sous tension sont à peu près les mêmes qu'ailleurs (santé, bâtiment ...). Si le Limousin possède une certaine singularité, il faut plutôt la rechercher :

- dans le profil des entreprises existantes et, en conséquence, dans le type d'emplois offerts. En l'occurrence, le Limousin se caractérise par un tissu proportionnellement plus important qu'au niveau national de petites et très petites entreprises, avec à la clé une structure de l'emploi assez ramassée. Dès lors, les postes d'encadrement intermédiaire et supérieur s'avèrent plus rares que dans d'autres régions.
- dans le profil par âge des Limousins, et en conséquence dans le nécessaire renouvellement des classes d'âge actives. La région connaît en effet dès aujourd'hui une baisse de sa population active, qui appelle un apport exogène d'actifs, toutes activités confondues, même si les secteurs les plus concernés à ce jour sont l'agriculture et l'industrie.

### **Une première expérience est actuellement envisagée en partenariat avec France Terre d'Asile, autour de l'installation de réfugiés statutaires qualifiés dans le domaine de la santé sur votre territoire. Quel est l'intérêt pour vous de cette démarche et quelles seront les difficultés à surmonter ?**

L'intérêt principal de l'opération envisagée réside dans l'accueil de professionnels sur un domaine d'activité structurellement en tension : celui de la santé. Alors que ce secteur connaît des difficultés récurrentes de recrutement et que des besoins supplémentaires se dessinent à brève échéance compte tenu à la fois de l'âge des professionnels en exercice et du vieillissement global de la population limousine, cette expérience se veut une tentative de réponse dans l'intérêt mutuel du territoire et de réfugiés qualifiés recherchant de toute évidence à s'installer en France en faisant valoir de réelles compétences.

Restent des difficultés dont la moindre, au-delà de la barrière de la langue, n'est pas l'inadéquation potentielle entre un niveau de qualification reconnu dans le pays d'origine et les tâches qui pourraient être confiées réglementairement à ces réfugiés dans les établissements de santé du Limousin, avec à la clé des frustrations toujours possibles. Difficulté aussi que l'accueil et l'ouverture de la société limousine à l'égard des ces personnes étrangères, porteuses comme tous migrants d'autres habitudes, d'autres regards et renvoyant ce faisant aux Limousins le miroir de leurs propres difficultés, de leurs propres peurs.

<sup>7</sup> La chaîne de télévision « Demain ! » et son site internet, le périodique « Village Magazine ».  
<sup>8</sup> Les sessions de regroupement ou la Foire à l'installation en milieu rural

# Un exode de la ville vers la campagne ?

*Entretien avec Jean-Yves PINEAU,  
directeur du Collectif Ville Campagne*

**L'objet de votre collectif, l'installation de nouvelles populations en milieu rural, touche à des questions qui peuvent rester encore méconnues du grand public. Quels sont les constats qui ont rendu nécessaire la mise en place d'actions autour de ce thème ?**

Au fil de ses actions, le Collectif Ville Campagne est devenu un véritable centre de ressources dédié aux migrations villes campagnes et aux politiques d'accueil de nouveaux arrivants. Les dernières analyses des flux migratoires nationaux confirment une nouvelle attractivité des espaces à dominante rurale auprès d'une frange importante de la population. Cette nouvelle donne démographique ouvre des perspectives de développement pour les territoires ruraux qui, jusqu'à présent, semblaient condamnés au déclin démographique et, par effet mécanique, au déclin économique.

A ce titre, l'accueil de nouvelles populations représente pour certains espaces ruraux la seule issue possible au phénomène de désertification. Pour d'autres, confrontés à des situations moins critiques, l'accueil de nouveaux actifs représente l'opportunité de conforter les services existants et de développer des potentiels d'activités locales. Enfin, pour ceux que la DIACT qualifie de « nouvelles campagnes », les politiques d'accueil doivent viser à mieux intégrer ces nouveaux venus et permettre de répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux soulevés par cette recomposition démographique.

**Le Collectif Ville Campagne est aujourd'hui fort d'une expérience de sept années. Quelle a été sa stratégie pour faire émerger cette problématique et quels sont aujourd'hui les principaux axes autour desquels il intervient ?**

Face à ces mouvements migratoires, certains territoires ruraux ou régions à faible densité démographique s'organisent peu à peu et, depuis quelques années, on assiste à l'émergence d'initiatives visant à amplifier cette tendance et à favoriser l'installation de nouveaux ménages, de nouvelles entreprises, de nouvelles activités. Or, si beaucoup de territoires en font une de leurs priorités, l'accueil volontariste de nouveaux actifs ne s'improvise pas...il s'organise, il se partage.

L'une de vos missions est de repérer et recenser les territoires, les acteurs et les actions favorisant l'accueil de nouveaux actifs en milieu rural. Ces observations des pratiques des territoires ont permis d'identifier plusieurs éléments de méthode contribuant à la réussite d'une politique d'accueil. L'un des objectifs de l'association est de favoriser l'émergence de ces politiques d'accueil afin que les territoires accueillent dans les meilleures conditions les populations nouvelles.

Les travaux d'observation ont permis de définir les contours d'une politique d'accueil autour de trois axes. Il s'agit tout d'abord de construire une offre d'accueil en se reposant sur une analyse précise des facteurs d'attractivité du territoire et sur l'identification de l'offre existante ou potentielle en matière économique, des capacités en matière de logements et de foncier, en matière de services et d'équipements. Il s'agit également d'élaborer une stratégie de promotion qui passe par la mobilisation des réseaux d'acteurs et le recours à des outils spécifiques. Enfin, il est nécessaire d'orchestrer un

accompagnement global du futur arrivant en prenant en compte son projet de vie, son projet professionnel et l'interaction des deux avec le territoire.

**Pouvez-vous nous dire quelle est l'importance quantitative de ces flux migratoires et quelles sont les caractéristiques ainsi que les motivations de ces nouveaux arrivants ?**

En 20 ans, ce phénomène migratoire a concerné 2,5 millions de néo-ruraux, 500.000 de 1999 à 2004. Dans le même temps, plus de 60% des communes rurales ont retrouvé un gain de population.

Selon les enquêtes du Collectif, plus de 40 % de ces migrants sont des actifs (14% sont des retraités) et 9 % sont des étrangers (européens à 95 % et non européens). En majorité, ce sont des personnes de 30 à 45 ans, en couple avec des enfants. Ils sont employés, cadres et professions intermédiaires. L'élément déclencheur de la mobilité est la recherche d'une meilleure qualité de vie (95 %) et/ou la volonté de prendre un nouveau départ tant professionnel que personnel (38 %). Parmi ces migrants, beaucoup sont en situation de fragilité. Cette mobilité entraîne une rupture géographique (changement de lieu de vie), une rupture professionnelle (changement d'emploi) et une rupture statutaire (passage du statut de salarié à entrepreneur). En effet, beaucoup de ces migrants associent leur départ à la campagne avec une nouvelle orientation professionnelle. Parmi eux, 1/3 souhaite créer leur entreprise, 1/3 souhaite reprendre une activité et 1/3 n'a pas de projet professionnel déterminé.

**Quels sont les leviers ainsi que les facteurs de blocage à l'insertion de nouveaux arrivants ?**

L'intégration de ces nouveaux arrivants pose l'enjeu fondamental du « vivre ensemble » et du chemin à accomplir par les deux parties (coté « néos » et coté « locaux »). Or, tous les territoires ne sont pas « ouverts » de manière égale et les populations locales ne sont pas toutes disposées de manière spontanée à faire de la place aux « autres ». La figure de l'étranger est multiple et commence parfois par celle du citadin venu s'installer avec ses propres représentations de la campagne...

L'installation d'Européens (notamment les Nord Européens) peut parfois poser problème tout comme l'accueil de personnes de culture et d'origine étrangère non européenne.

Quatre facteurs de blocage ont été repérés au sein des territoires : un sentiment d'échec ressenti par des habitants qui ont vu leur famille et leurs jeunes s'exiler, le

sentiment de ne pas avoir su valoriser leur territoire, le sentiment de « concurrence » exercée sur le logement et le foncier et enfin la peur d'un changement (social, économique, culturel) subi et non maîtrisé.

De même, trois facteurs de blocage ont été identifiés de la part des nouveaux arrivants : le sentiment de « supériorité » parfois ressenti par le citadin pouvant être source de conflits locaux, le problème de connaissance et de maîtrise de la langue française qui peuvent être facteurs d'exclusion, de volonté communautariste et enfin la volonté de s'isoler et de ne pas participer à la vie locale.

Là encore, la politique locale d'accueil doit être un levier permettant d'inscrire l'arrivée de ces nouvelles populations dans une logique « gagnant / gagnant » avec le territoire dans le respect des différences de chacun. Cette politique doit promouvoir le partage de l'ambition de l'accueil et de ses enjeux entre les élus et les populations locales. Elle doit favoriser les lieux et les temps de rencontre et de médiation entre les habitants. Le « faire ensemble » semble en effet être déterminant dans l'interconnaissance et l'acceptation de l'autre. Enfin, l'accueil des nouveaux arrivants doit être organisé afin de permettre leur insertion dans les réseaux locaux informels. A cet effet, un accompagnement spécifique (cours de langue, mise en réseau...) peut être également envisagé pour des populations étrangères.

**Vous employez souvent l'expression « porteurs de projet » pour désigner les candidats à l'installation en milieu rural. Ce projet doit-il renvoyer nécessairement à une reprise ou une création d'activité ou peut-il correspondre plus modestement à une recherche d'emploi salarié ?**

Nous distinguons les personnes qui font simplement le choix du milieu rural pour accéder à la propriété (ou par souhait d'agrandir leur espace résidentiel), quitte à continuer à travailler en ville de celles qui ont en plus le désir d'y travailler. Ces « candidats » à l'installation en milieu rural sont porteurs à la fois d'un projet professionnel mais également d'un projet de vie, les deux étant imbriqués parfois fortement. Si les « porteurs de projet » sont souvent des personnes en quête de reprise ou de création d'activités, nous sommes confrontés de plus en plus régulièrement à des personnes qui sont dans une recherche d'emploi salarié. C'est pourquoi nous essayons de réfléchir à la mise en œuvre de veille territoriale sur l'emploi et de sa promotion, en relation avec les partenaires institutionnels et associatifs impliqués dans ce domaine. Tout nous conduit à être réactif dans ce domaine, notamment quand on observe les difficultés de

<sup>3</sup> L'acharnement au travail, le sens de l'épargne, de la propriété, de la famille, la solidarité villageoise...

<sup>4</sup> Les œuvres de bienfaisance, adhésion aux coopératives agricoles, sociétés sportives...



recrutement dans les métiers dit « sous tension ». Il y a là un vrai paradoxe insupportable entre des besoins locaux non satisfaits et une partie de la population active frappée par un chômage important.

**L'intégration des nouveaux arrivants reste une question qui fait parfois problème et face à laquelle vous tâchez de promouvoir la notion d' « accueil ». Pensez-vous que les territoires engagés avec vous dans cette démarche soient prêts à étendre cette notion à l'accueil de personnes de culture et d'origine étrangère non-européenne ?**

L'ouverture des territoires à l'arrivée de nouvelles populations ne va pas de soi et plus encore certainement dès qu'il s'agit de populations étrangères non-européennes ! C'est pourquoi toute politique d'accueil doit passer par un travail de concertation et de mobilisation des populations locales. L'enjeu est bien de démontrer et de faire partager la valeur ajoutée que constitue l'apport de nouveaux actifs, européens ou non-européens, pour des territoires en souffrance démographique et/ou économique. La première porte à ouvrir est bien celle des mentalités dans une époque que l'on sent tendue et où, la figure de l'étranger semble être bien pratique pour excuser, voire expliquer certaines difficultés socioéconomiques. Or, il nous semble que ces territoires qui s'engagent de manière volontariste dans des politiques d'accueil sont plus aptes et attentifs à considérer l'arrivée de non-européens comme un apport positif. Ce qui change radicalement avec ces territoires, c'est qu'ils affirment par l'intermédiaire des politiques d'accueil la reconnaissance qu'ils ont de « l'autre », celui qui vient conforter la dynamique locale et non en « profiter ». D'ailleurs et d'ores et déjà, des territoires manifestent leur intérêt à travailler avec votre organisation et le Collectif Ville Campagne souhaite en assurer pleinement la promotion en multipliant ces rencontres.



Le Collectif est né au milieu des années 90, de l'envie de faire se rapprocher deux mouvements : d'une part la volonté croissante d'individus souhaitant s'installer à la campagne et d'autre part, des territoires constatant ou recherchant un apport de population nouvelle. 17 structures dont les métiers sont orientés vers l'accompagnement et l'intégration de personnes souhaitant s'installer en milieu rural ont alors décidé de se réunir afin d'être un lieu de réflexion, de propositions et d'actions. Aujourd'hui, le Collectif se compose de 23 membres.

### 3 missions :

- Sensibilisation des pouvoirs publics sur cette forme de migration pour faire connaître la problématique.
- Analyse de la demande des « candidats migrants » et mise en place d'outils visant à faciliter les premières démarches.
- Mise en réseau des acteurs et des territoires, capitalisation et diffusion d'expériences et soutien à l'émergence de politiques d'accueil.

### Quelques actions :

- Depuis 2001 tous les 2 ans, organisation à Limoges de sessions d'information « partir vivre à la campagne » et d'une Foire à l'installation en milieu rural
- Décembre 2004, rencontre nationale des acteurs de l'installation en milieu rural
- Juin 2006, Université européenne de l'accueil de nouvelles populations

Le Collectif Ville Campagne, le Conseil Régional d'Auvergne, l'Agence régionale de développement des territoires d'Auvergne, organisent :

**la première Université européenne de l'accueil de nouvelles populations : Thème : "territoires durables, territoires ouverts"**  
**à Clermont-Ferrand, les 28, 29 et 30 juin 2006,**

Bulletin d'inscription et programme : <http://www.accueil-populations.com>

**Contact :** Collectif Ville Campagne

24 avenue du Président Wilson 87 700 Aix sur Vienne

05 55 70 47 00

[collectifvc@wanadoo.fr](mailto:collectifvc@wanadoo.fr)

<http://www.projetsencampagne.com>

# L'insertion par la mobilité géographique : regards croisés

Marjolaine MOREAU, Elodie ROBERT et Elise DESASSIS \*

\* Respectivement chargée d'études, chargée de mission, programme Clef de France et stagiaire programme Clef de France dans le cadre d'un Master, à France Terre d'Asile

*En 2005, 237 primo-arrivants, réfugiés statutaires (78 ménages) se sont impliqués dans un projet de mobilité géographique Clef de France, que 121 personnes (31 ménages) sont parvenues à réaliser au 31 décembre 2005. Il s'agissait d'un public francilien pour les 2/3, jeune (le chef de famille a en moyenne 34 ans), à 80% originaire d'Europe ou d'Afrique subsaharienne et dont les projets professionnels sont généralement orientés vers des métiers en difficulté de recrutement.*

Ces 31 parcours de mobilité qui se sont concrétisés sont autant d'histoires de vie ; cette diversité relève autant de caractéristiques objectives (territoires, situations familiales, compétences professionnelles, niveaux de langage...) que de données qualitatives (schémas de représentation, attentes, capacités à créer un réseau social, stratégies individuelles...). Malgré la diversité des parcours vécus, un point de convergence émerge : la mobilité est un outil qu'ils ont su s'approprier pour pallier un certain nombre de difficultés rencontrées dans leur processus d'insertion en France. Quelles attentes ce public avait de la mobilité géographique ? En quoi cette mobilité leur a apporté des réponses ? Quels obstacles ont-ils rencontré ? Quelles sont les stratégies développées pour l'intégration dans ce nouveau territoire ?

Nous restituons ici trois parcours, où témoignages des bénéficiaires du projet et ceux de leurs employeurs se répondent. A travers ce recueil, la mobilité se lit à la fois comme un défi mais aussi comme un gage au bien-être, à l'autonomie et à l'insertion professionnelle. En espérant que ces quelques illustrations puissent inciter les politiques publiques à soutenir cette voie, qui s'inscrit tant dans l'intérêt des territoires que dans celui des réfugiés en quête d'un nouveau projet de vie.

## Paris / Meymac (Corrèze) Un salarié « bien intégré »

M. Nanaev a quitté la capitale fin 2005 pour cette petite ville corrézienne de 6.000 habitants suite à une embauche comme opérateur de moulage au sein d'une entreprise locale, Stratifrance. Si tout n'a pas été facile lors de son arrivée dans l'entreprise, il a décroché un

CDI au mois de mai 2006 après une période d'essai fructueuse. Hébergé, dans un premier temps dans un foyer de jeunes travailleurs, M. Nanaev a pu obtenir en l'espace d'une journée un studio grâce à l'intervention de son employeur.

D'origine kirghize, M. Nanaev a dû s'adapter rapidement à son nouveau cadre de travail. « Au début c'était un peu dur, confie-t-il, je ne comprenais pas tout. » Aujourd'hui, ce jeune célibataire de 27 ans a pris ses repères et se sent tout à fait intégré dans son nouvel environnement : « Je suis très content, tout est très bien. En plus mes collègues sont gentils et drôles ». Abandonner la ville capitale pour s'installer en milieu rural ne se fait jamais sans inquiétude. Désormais, M. Nanaev se dit tout à fait serein. « J'aime bien cette région, c'est tranquille et propre. Il y a beaucoup de forêts et la ville est très agréable ». De même, il ne souffre ni de l'isolement ni de problèmes de transports : « Mon travail est à 10 minutes à pied, et depuis que j'ai acheté un scooter, c'est à deux minutes » Il envisage dès ce mois de juin de s'inscrire dans une auto-école afin d'obtenir son permis de conduire mais surtout, grâce à son CDI, il est déterminé à prospecter pour un appartement plus spacieux.

De son côté, Mme Fournajoux, son employeur, ne regrette rien de son choix. Chargée du personnel à Stratifrance, elle a fait appel à France Terre d'Asile car « nous avons beaucoup de personnes à recruter mais quelques difficultés à les trouver ». L'association, qui possède à ses yeux une image de sérieux, lui a présenté M. Nanaev. « Il n'y avait pas de raison qu'on ne reçoive pas ce monsieur ni qu'il soit remercié après sa période d'essai », explique-t-elle. Même si au départ, M. Nanaev avait du mal à comprendre le jargon technique des consignes, elle reconnaît qu'il s'est bien débrouillé et ne tarie pas d'éloges à son égard : « C'est quelqu'un de

ponctuel, de disponible, il n'y a rien à dire au niveau du travail. Il aurait pu avoir un problème d'isolement mais il s'est très bien adapté avec ses collègues ». Et de conclure satisfaite, « apparemment, il est bien intégré ».

### **Paris / Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme)**

**« Ici, il n'y a pas de tristesse,  
on se sent bien »**

Il y a des expériences individuelles qui peuvent profiter à tout un groupe. C'est ce qui s'est passé pour la famille Youssoupov. Un de leurs fils, Aslan, âgé de 22 ans, a été embauché comme coffreur-brancheur sur un chantier ferroviaire à Clermont Ferrand. Celui-ci, parti en éclairneur en attendant l'acquisition d'un logement social, est d'abord hébergé dans un foyer de jeunes travailleurs. Au bout de deux mois à peine, le logement ayant été accordé, les sept autres membres de sa famille quittent alors Paris pour le rejoindre. Aujourd'hui, les Youssoupov mesurent leur chance d'avoir trouvé une ville dynamique à dimension humaine, où chacun a pu trouver sa place et tisser de nouveaux liens.

Pour Aslan notamment, le changement de vie est incomparable. Certes, il avoue avoir eu peur de quitter Paris. Désormais, il regarde son expérience passée avec lucidité. « Avant, je trouvais que Paris c'était bien. Aujourd'hui, je préfère Clermont-Ferrand, je m'y sens mieux, c'est plus petit. A Paris, il y a peut-être beaucoup de travail mais il y a surtout beaucoup de problèmes. Moi, je conseille aux gens de partir de Paris ».

Grâce à son emploi, Aslan a pu se perfectionner en français. « J'ai appris beaucoup de choses », dit-il. Au foyer de jeunes travailleurs, il s'est fait des amis et depuis leur arrivée, ses parents ont également établi des connaissances : « on connaît beaucoup de familles, raconte-t-il. Les week-ends, ils viennent chez nous, on va chez eux. Il n'y a pas de tristesse ». Son frère a lui aussi trouvé un emploi en intérim comme mécanicien et espère rapidement obtenir un CDI.

Aslan, de son côté, a clairement réfléchi à son parcours. Il aimerait travailler dans les transports en commun. « Je n'ai pas envie de poursuivre sur les chantiers. Si j'ai accepté le CDI, c'était d'abord pour obtenir un appartement. J'ai 22 ans et j'ai le temps de reprendre des études ou une formation. En plus, avec la mission locale j'ai la possibilité de passer le permis poids lourd, pas trop cher ».

En attendant, pour les Youssoupov mais surtout pour Aslan, Clermont-Ferrand est devenue une référence. Tout comme Paris, elle offre de nombreuses possibilités. « Ici, ceux qui veulent faire bouger leur neurones peuvent profiter des écoles, des universités, des instituts. Ceux qui veulent travailler peuvent trouver du travail, surtout dans le bâtiment. Pour les autres emplois, il faut un peu d'expérience. C'est une ville calme, s'enthousiasme-t-il, on s'y sent bien. C'est aussi une ville qui progresse tous les jours. Vous allez voir, avec tous ces grands projets, un jour elle sera plus belle que Paris ! ».

Certes, la ville de Clermont-Ferrand a engagé de grands chantiers, mais, ici comme ailleurs, le secteur du BTP, comme d'autres secteurs sous tension, connaît des difficultés de recrutement. « Il y a peu d'embauches et de contrats menés à terme », explique Mme Chardogne, du Groupement des employeurs pour l'insertion et la qualification bâtiments TP 63 (GEIQ TP 63) à Clermont-Ferrand. « Soit l'entreprise d'accueil ne valide pas, soit le jeune part avant la fin du contrat. » Pourtant grâce à la mise en relation de France Terre d'Asile avec le GEIQ TP 63 et la cellule emploi tramway de la ville de Clermont-Ferrand, Aslan Youssoupov a pu être recruté en contrat de professionnalisation, à la satisfaction de tous. Mais il est vrai aussi que ce jeune ouvrier a su faire preuve de motivation et de compétences. « On l'a pris parce qu'il était motivé, qu'il avait envie et besoin de bosser et surtout parce qu'il a les capacités pour faire le métier de coffreur, voire plus », poursuit Mme Chardogne. Consciente que le choix d'Aslan a davantage été guidé par nécessité que par envie, l'employeur reconnaît que cela n'entache pas pour autant son implication et son comportement au sein de l'équipe. « Il s'est engagé à faire quelque chose, il ira jusqu'au bout. En revanche, s'il a la possibilité de faire autre chose, il le fera volontiers. » Et d'avouer : « il a quand même un niveau un peu supérieur à la moyenne, il perdrait son temps en continuant à travailler dans ce secteur ».

### **Paris / Bourges (Cher)**

**« Partir pour mettre toutes les chances  
de mon côté »**

Comme beaucoup de réfugiés habitant la région parisienne, M. Ebot a toujours recherché du travail en Ile-de-France. Des recherches qui ne se sont pas toujours avérées fructueuses... En participant à l'atelier Clef de France, il comprend alors la nécessité de diversifier ses stratégies. Il accepte de relever le défi et d'élargir son périmètre de prospection. Aujourd'hui, M. Ebot est embauché en CDI comme responsable de la gestion des stocks d'une petite entreprise à Bourges.

« Je me suis lancé dans ce projet Clef de France et finalement j'ai trouvé cette offre d'emploi et j'ai envoyé mon CV ». Une initiative heureuse puisque l'entretien d'embauche s'est avéré concluant. M. Ebot part alors à Bourges et trouve une solution d'hébergement dans un foyer de jeunes travailleurs. « Pour le moment c'est super bien, explique-t-il. La responsable du foyer est très gentille, elle me donne des conseils et m'aide dans mes recherches de logement ». Actuellement en période d'essai pour un mois, M. Ebot a su établir rapidement de très bonnes relations avec ses collègues de travail. Chaque soir, l'un d'eux le dépose au foyer. « Cela s'est fait dès les premiers jours », raconte-t-il, touché.

En quittant Paris, M. Ebot a souhaité mettre toutes les chances de son côté. « Je devais partir, penser à mon avenir. Avoir un travail, une situation stable, c'est ce qui m'intéresse. A Paris, c'est très difficile, surtout pour le logement ». Aujourd'hui, M. Ebot n'en démord pas, « entre un CDI sur Paris et un CDI ici, je préfère le CDI ici car il y a plus de possibilités d'évoluer dans une petite société ». Sans regret pour Paris, il conclut : « Rien ne me manque. Ici, c'est vraiment calme. C'est une vie que j'aime beaucoup ».

D'ailleurs, rien ne manque non plus à son employeur. En effet, ce n'est pas un problème de recrutement qui a poussé Mme Vang à embaucher M. Ebot. Bien au contraire, son entreprise croulait sous les candidatures. « On a recruté M. Ebot parce qu'il avait un parcours très intéressant et qu'il pouvait nous apporter des choses intéressantes », explique l'employeur.

Mme Vang, qui ne connaissait pas le statut de réfugié, ne s'en est pas alarmée pour autant. « A partir du moment où M. Ebot avait des papiers pour travailler, cela ne nous a posé aucun soucis ». Entièrement satisfaite du travail effectué par M. Ebot, elle est même étonnée de l'autonomie dont il a su faire preuve lors de son arrivée dans ce nouvel environnement et tient à rappeler qu'elle n'avait aucun doute sur les compétences de ce monsieur : « s'il a été pris, c'est qu'il était bon ».

## Paris / Brive-la-Gaillarde (Corrèze)

### « La France est belle, il n'y a pas que Paris »

L'expérience est toute récente pour Mme Anseur. Voilà quelques jours à peine que cette femme célibataire de 55 ans s'est installée comme aide-soignante à Brive-la-Gaillarde. Suite à un atelier Clef de France, Mme Anseur a compris qu'il existait des possibilités de travail et de logement ailleurs. Le déclic fut immédiat : il lui fallait quitter Paris à tout prix.

« Je pars pour un autre mode de vie. Il n'y a pas que Paris, la France est belle. Je suis vraiment heureuse, s'est-elle exclamée le jour de son départ pour Brive-la-Gaillarde. Lorsque j'ai été retenue pour un entretien d'embauche comme aide-soignante, je me suis dit, Farida, c'est ton jour de chance », se souvient-elle. Elle y découvre son lieu de travail : « c'est une très belle clinique pour personnes âgées. L'endroit dans lequel je vais travailler est merveilleux ».

De sa journée passée à Brive-la-Gaillarde, Mme Anseur en est ressortie enchantée. « La ville est magnifique, calme et propre. Les gens sont formidables, accueillants. Ils m'ont bien reçu, ça fait chaud au cœur. » Paris ne répondait plus à ses besoins. Elle témoigne : « Je ne supporte pas la pollution, le bruit, la bousculade. Ici, on est à l'aise, il y a le grand air, la nature. Durant mes trois années passées à Paris, je n'ai pas vu la montagne. Là, je suis en contact avec la vraie nature ».

Mais plus qu'un cadre de vie, cette mobilité va enfin lui permettre de se retrouver. « J'ai envie de vivre, d'être stable, d'avoir une vie normale. A Paris j'ai vécu avec le stress, l'angoisse. Je n'arrivais pas à voir le bout du tunnel. Ici, je vais être stable et par la suite je pourrais peut-être recevoir mes enfants ». Pour l'heure, Mme Anseur loge dans un foyer de jeunes travailleurs. Dès que son CDI sera signé, elle espère trouver un autre logement. « Je n'ai pas de crainte, je vais tout faire pour que la vie me soit agréable. Je veux m'intégrer ».

Ce désir peut être satisfait. En effet « La France manque d'aide soignantes et nous avons des difficultés de recrutement. Nous avons donc saisi l'opportunité lorsque Mme Anseur nous a envoyé sa candidature, d'autant qu'elle a été infirmière dans son pays », explique Mme Mazeaud, directrice du centre de soins Saint-Jean-les-Cèdres. Elle avoue avoir un peu hésité lorsqu'elle s'est aperçue que Mme Anseur habitait Paris. « On se demande toujours si le candidat va se présenter, mais j'ai quand même tenté le coup. » Quant au statut de réfugié qui lui était inconnu, Mme Mazeaud s'est tout simplement renseignée. « On m'a expliqué qu'à partir du moment où la personne avait sa carte de séjour en règle, tout se déroulait normalement, comme avec n'importe quel autre salarié ».

Si Mme Anseur n'a pas encore eu le temps de faire toutes ses preuves dans ses nouvelles fonctions, son employeur, en revanche, reste confiant. « Je pense que Mme Anseur est quelqu'un d'expérimenté et je me suis assurée qu'elle avait des compétences. Elle parle très bien français. C'est aussi pour cela que je l'ai embauchée car dans les soins il faut aller vite et ne pas faire d'erreur ». Enfin, le sérieux de France Terre d'Asile a semblé être un gage supplémentaire de sûreté pour l'employeur. « France Terre d'Asile nous a dit qu'elle serait hébergée, que nous n'aurions pas à nous occuper de cela. Je sais qu'elle sera suivie ». Pour autant, consciente que l'arrivée dans un nouvel environnement n'est toujours facile, elle promet « d'aider Mme Anseur dans ce sens »

# La diversité des territoires français, un potentiel rarement exploité dans les parcours d'insertion

Chloé FAOUZI \*

\* Chargée de mission,  
programme Clef de France,  
à France Terre d'Asile

<sup>1</sup> Programme mené  
par France Terre d'Asile  
dans le cadre de son  
projet RELOREF  
(rechercher un logement  
pour les réfugiés statutaires),  
soutenu par le ministère  
de l'emploi,  
de la Cohésion Sociale  
et du Logement-  
Direction de la Population  
et des Migrations  
et le Fonds Européen  
pour les réfugiés

« Chercher de l'emploi en province... ? Mais de quelle province vous parlez déjà ? ».  
La question de la mobilité géographique, abordée sans préparation, soulève nombre  
de quiproquos et préjugés, tant du côté des usagers que des professionnels.

## Inscrire la géographie dans les pratiques des professionnels de l'insertion

La finalité n'est pas, bien entendu, de systématiser le recours à la mobilité géographique pour tous les publics en insertion mais de mettre en place les conditions pour que le choix d'ouvrir ou de fermer cette perspective découle d'une réflexion approfondie et non d'une décision par défaut ou d'une méconnaissance des territoires.

Garantir à nos publics les conditions d'un choix réfléchi, qui porte non seulement sur un métier, une stratégie d'intégration familiale, un parcours d'accès au logement mais qui inclut également le choix d'un territoire, suppose de se doter d'outils nouveaux et d'intégrer des étapes supplémentaires dans le parcours d'insertion. Or en la matière, beaucoup de choses restent à inventer tant cette dimension, pourtant essentielle, de l'inscription des trajectoires dans un périmètre local, régional ou national demeure escamotée dans les pratiques d'accompagnement social et professionnel.

Les enseignements de l'expérimentation du programme Clef de France<sup>1</sup> peuvent permettre, sinon de livrer une panoplie d'outils et de préconisations en ce sens, du moins d'attirer l'attention sur les temps qui nous semblent devoir être intégrés de façon incontournable dans l'accompagnement des publics si l'on veut éviter que leur horizon se trouve automatiquement restreint aux opportunités offertes par l'environnement immédiat.

## Un préalable essentiel : savoir où on vit et dans quelles conditions on vivrait ailleurs en France

Suivant l'ancienneté du séjour des personnes en France, des questions doivent être éclaircies avant même l'élaboration du projet d'insertion : se figurer les contours géographiques du pays (frontières, fleuves, villes, reliefs...), savoir situer un point géographique donné par rapport aux différents découpages administratifs dans lesquels il s'insère, comprendre les principaux facteurs à l'origine des disparités spatiales en termes d'emploi et de logement – disparités qui ne tournent pas forcément à l'avantage des grandes métropoles – mesurer les contraintes spécifiques attachées au mode de vie dans les territoires ruraux ou urbains et apprécier les différentes modalités d'intégration à la société française qu'ils permettent...

Par-delà le caractère très général des sujets traités, la question soulevée en arrière-plan - « où est-ce que je vais choisir de m'installer en France ? » - engage tout le projet de vie et d'intégration de la personne et de sa famille. Inévitablement, les informations transmises susciteront chez nos interlocuteurs de nombreux questionnements, auxquels il faut faire place afin qu'émergent les obstacles réels ou imaginés, explicites ou non formulés, qui pourraient les empêcher de s'investir dans un projet de mobilité.

Pour faire suite à ces échanges, il importe de donner aux personnes les clés pour poursuivre seules cette

familiarisation avec le territoire national, par le biais de ressources diverses (ouvrages, cartes, site Internet, centres d'information régionaux...).

Ce travail d'information et de sensibilisation peut prendre plusieurs formes suivant le public et le contexte. Ainsi, le Collectif Ville Campagne organise périodiquement des demi-journées d'information intitulées « *Partir vivre à la campagne* ». Destinées à un public très large ces séances apportent un premier niveau d'information sur l'organisation administrative et politique du territoire, ainsi que sur l'offre d'installation en milieu rural.

France Terre d'Asile organise de son côté des ateliers hebdomadaires qui comportent quelques rudiments de géographie française et ouvrent à la réflexion sur les opportunités d'insertion en province. Certains centres d'accueil pour demandeurs d'asile abordent quant à eux ces thèmes par le biais d'entretiens individuels spécifiques.

### Un volet à part entière du projet d'insertion : son inscription dans un périmètre géographique déterminé

Un second temps consiste à délimiter avec la personne un ensemble de territoires au sein desquels elle peut se projeter dans un parcours d'insertion de façon acceptable et réaliste. Restreint à l'environnement proche, concentré autour d'un point d'attache dans une autre région, regroupant plusieurs régions, étendu à l'ensemble de la France mais contournant certains territoires trop ruraux ou trop urbanisés... l'espace ainsi déterminé peut adopter des configurations très variables.

Certaines personnes ne souhaitent poser aucune option quant à leur lieu d'installation, tellement l'urgence de trouver un logement ou un emploi est forte : « *où que ce soit pourvu que je puisse travailler, où que ce soit pourvu que je puisse loger ma famille* ». Cette attitude facilite en apparence le travail du professionnel chargé de son accompagnement puisque le périmètre de recherche est ouvert au maximum. Mais la question mérite d'être posée deux fois. En effet, partir pour fuir l'urgence sociale dans une grande ville ou un petit village sans avoir jamais réfléchi au mode de vie que l'on pourra mener dans cet environnement, c'est risquer un retour rapide au point de départ si l'importance de certains besoins a été mal évaluée : transports, liens sociaux, occupation du temps libre, accès à la culture, consommation. Certains critères sont donc à prendre en compte de façon récurrente pour aider au découpage d'un périmètre cible. En voici quelques exemples :

**Le niveau d'urbanisation** : il est généralement utile de commencer par définir avec la personne ou la famille les dimensions minimales et maximales de la commune dans

laquelle il leur est possible de s'installer. Cela dépendra de leurs aspirations mais aussi de contraintes telles que la difficulté à trouver un logement adéquat dans les grandes métropoles ou la nécessité de disposer du permis de conduire et d'un véhicule dans certaines zones rurales.

**Le projet professionnel** : sur certains métiers (secteur agricole, hautes technologies, industries spécifiques...), les besoins de main-d'œuvre peuvent se trouver concentrés presque exclusivement sur quelques territoires présentant des caractéristiques spécifiques.

**Les attaches relationnelles** : le choix d'un lieu d'installation peut être également motivé par un rapprochement avec de la famille. Ainsi, une famille originaire d'Europe de l'Est pourra demander à partir de préférence en Alsace et un réfugié francilien souhaitera limiter ses recherches aux villes distantes de moins de deux heures en train de la capitale.

### La mise en œuvre des parcours de mobilité géographique

Lorsque le périmètre ciblé inclut la possibilité d'un déménagement, la réalisation du projet d'insertion passe alors par trois étapes : prospecter des offres répondant au projet professionnel, assurer l'installation dans des conditions sécurisantes, mettre en place les conditions d'une intégration durable sur le territoire d'accueil.

Si les méthodes et les outils requis pour chercher de l'emploi ou du logement dans d'autres régions ne diffèrent pas fondamentalement de ceux que les professionnels de l'insertion pratiquent à l'échelle locale, un investissement particulier est requis en revanche par la suite : durant la période charnière du départ et de l'arrivée, de multiples détails matériels et logistiques doivent être pris en considération pour limiter le caractère déstabilisant de ce passage ; et il est ensuite souvent nécessaire d'aider à distance la personne à repérer et mobiliser les réseaux (associatifs, militants, amicaux,...) susceptibles de recréer un tissu relationnel autour d'elle.

Le caractère relativement inexploré de ces différentes étapes signifierait-il que l'accompagnement des trajectoires de mobilité géographique des publics en insertion implique la création d'un métier à part entière, porteur d'une expertise et de compétences spécifiques ? Peut-être dans un premier temps pour lancer la démarche et donner la preuve de son efficacité. Mais plus largement, l'enjeu consiste à terme à banaliser cette option dans les pratiques des professionnels de l'insertion, ce qui revient à inscrire la démarche d'accompagnement social et professionnel dans un cadre spatial élargi.

## LIVRES...



### Comment immigrer en France en 20 leçons, Luc Bassong, Ed. Max Milo, avril 2006

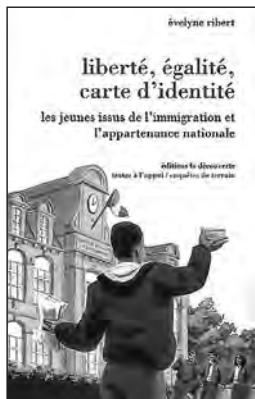
*« J'ai cru entendre qu'il faudra présenter une collection de diplômes pour être considéré comme un cerveau et avoir le droit d'immigrer en France. C'est oublier que tous nos chefs d'Etat sont des analphabètes docteurs d'Etat. Si je me décide, chaque jour de la semaine, je peux moi aussi passer un doctorat avec mention « très honorable », pour peu que je graisse la patte à l'imprimeur. Lundi, je serais docteur en physique nucléaire, mardi, docteur en littérature générale et comparée... Je connais même une femme illettrée qui a eu tous ses diplômes, de l'école élémentaire au troisième cycle, le même jour de la même année. L'imprimeur avait oublié de changer la date du tampon. »*

Le jeune Isaac sait qu'on n'obtient pas son visa pour la France chez le marabout. À force d'astuce et au terme d'un périple rocambolique, il accomplit tout de même son rêve, rejoindre Paris. Ce premier roman nous donne à voir le vrai visage de l'immigration, avec une liberté de ton surprenante et un humour salutaire.



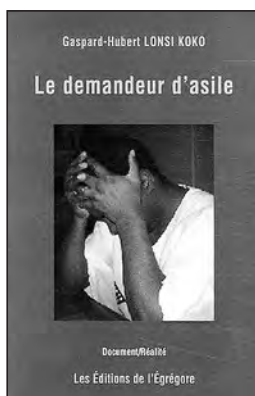
### Le creuset français : histoire de l'immigration, XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, Gérard Noiriel, Ed. du Seuil, mars 2006

Vient de paraître en édition de poche, l'ouvrage de Gérard Noiriel qui propose de rendre compte de l'immigration dans son ensemble. Prendre au sérieux la diversité des origines de la population actuelle de la France, c'est adopter un autre point de vue sur son passé, c'est écrire autrement son histoire, en tentant d'analyser à nouveaux frais les impensés de la politique républicaine.



### Liberté, égalité, carte d'identité, Evelyne Ribert, Ed. La Découverte, mars 2006

24 mars 2005 : l'apprentissage de La Marseillaise redevient obligatoire à l'école. Deux ans auparavant était créé un « délit d'outrage au drapeau tricolore ou à l'hymne national ». Pourquoi cette soudaine crispation autour des symboles de la nation ? A cause de l'émotion suscitée par les incidents qui ont émaillé, en 2001, le match de football France-Algérie au Stade de France, au cours duquel La Marseillaise a été conspuée par des jeunes d'origine algérienne. L'affaire a fait grand bruit. Ces incidents ont été interprétés par les hommes politiques, de droite comme de gauche, et par les médias comme le signe indubitable de la crise du pacte républicain et des difficultés, voire de l'échec, du processus d'intégration. Qu'en est-il réellement ? Que représente donc l'appartenance nationale pour les jeunes issus de l'immigration ? On ne connaît guère le point de vue des intéressés. C'est la raison pour laquelle Evelyne Ribert a mené pendant plus d'un an une enquête de terrain en Ile-de-France. Le livre qui en est issu, émaillé de récits d'observations et de paroles d'adolescents, donne à voir concrètement comment le choix d'une nationalité est vécu. On découvre que le lien que ces jeunes entretiennent avec la France ou avec le pays d'origine de leurs parents repose souvent sur autre chose que l'appartenance nationale, mais aussi que les attachements qui se tissent avec l'un et l'autre pays n'engendrent aucun écartèlement identitaire. Signe d'un changement d'époque ? Il semble en effet que le sentiment d'appartenance nationale s'affaiblisse au sein de la jeunesse, en France mais aussi dans les autres pays européens. L'idée que la nation soit au centre des représentations collectives se trouve ainsi sérieusement remise en cause.



### Le demandeur d'asile, Gaspard-Hubert Lonsi Koko, Ed. de l'Egrégore, janvier 2006

Léopold Mwana Malamu est membre, dans son pays d'origine situé au cœur de l'Afrique centrale, d'un mouvement clandestin qui s'oppose de la manière la plus efficace et la plus habile possible à la dictature du régime en place. Il est arrêté, torturé. Il finit par gagner l'Europe : l'Italie d'abord, ensuite la Suisse ; puis la France où l'accueille à bras ouverts une charmante dame de la meilleure société. Reste pour lui à obtenir le statut de réfugié politique. Toutes les démarches du jeune homme échouent et trouver un travail lui est également impossible. « Refoulé administratif » dans son pays d'origine, il est à nouveau torturé. Cet ouvrage met en évidence la flagrante contradiction entre l'image de marque de la France et le labyrinthe dans lequel s'engage le candidat au statut d'asile politique après s'être enfui de la dictature corrompue que soutiennent avec immoralité certains pays occidentaux.

RUDEZ

RÉUNION DE FRANCE TERRE D'ASILE À CHATEAUDUN

France Terre d'Asile

Foyer des jeunes travailleurs

# «Ne pas confondre droit d'asile et politique d'immigration»

# Respecter le droit d'asile

Les responsables de centres d'accueil de demandeurs d'asile des régions centre et centre-ouest sont réunis pour deux jours au COATEL.

Extrait d'un témoignage de José Kagame anthropologue rwandais, aujourd'hui exilé à Paris ; historien, il est professeur à l'École normale supérieure de Paris et directeur de hautes études en sciences sociales (1).

# Cinquante demandeurs d'asile

DROIT D'ASILE

## Mineurs d'asile



## France Terre d'Asile

### BULLETIN D'ADHESION ET D'ABONNEMENT

A remplir et à retourner avec votre cotisation à :

**FRANCE TERRE D'ASILE**  
25, RUE GANNERON  
75018 PARIS  
TEL. 01.53.04.39.99  
FAX. 01.53.04.02.40

ASSOCIATION REGIE PAR LA LOI DU 1<sup>er</sup> JUILLET 1901 ET RECONNUE DE BIENFAISANCE PAR ARRETE PREFECTORAL DU 19 FEVRIER 1993

✓ Je deviens adhérent de France Terre d'Asile et je verse :

50 € Membre actif (10 € étudiants et chômeurs)

150 € Membre bienfaiteur

✓ Je m'abonne aux publications de France Terre d'Asile : le Courrier, la revue Pro Asile, la Lettre de l'observatoire, les cahiers du Social :

Abonnement seul 50 €

✓ Je deviens adhérent de France Terre d'Asile et je m'abonne à ses publications :

Adhésion et abonnement 60 €

✓ Je soutiens l'action de France Terre d'Asile et je fais un don de ..... €.

**IMPORTANT :** L'association France Terre d'Asile est autorisée par arrêté préfectoral du 19 février 1993 à bénéficier des articles 200-3 bis-2 du code général des impôts. A ce titre, et en application de la loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 (Journal Officiel du 2 août 2003), tout versement (cotisations et dons) vous donne droit à une déduction d'impôt égale à 60% de son montant, dans la limite de 20% de votre revenu imposable (0.5% du chiffre d'affaires pour les entreprises).

### MES COORDONNÉES

Nom : ..... Prénom:.....

Adresse:.....

Code Postal : ..... Ville : ..... Tél.:.....

**Les itinéraires douloureux des mineurs isolés demandeurs d'asile**  
Venus seuls d'Afrique, d'Asie ou d'Europe de l'Est, le plus souvent pour fuir la guerre ou une calamité naturelle, environ 200 jeunes arrivent en France chaque année, où ils essaient dans les pires difficultés de se réinventer une vie

L'association plaide

Rennes au

FRANCE TE

Un centre avec l

A Miribel, au quartier Trève, l'Alatia anime un Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADAI) et un Centre Provisoire d'Hébergement (un CPH).

Un décret des procédures d'asile

as associations y voit

## Le ch



EST RÉPERSÉCUTÉE APPARTENANCE SE TROUVE HORS DU FAIT DE CETTE

L'intégration des réfugiés

Chaque année, deux cents enfants arrivent en France, seuls. Les parents sont morts ou condamnés par les autorités de leur pays d'origine. La France, terre d'asile, ne dispose d'aucune structure sérieuse pour les recevoir.

# Droit d'asile délivré au compte-gouttes

Un asile en points de suspension

Seuls 3% des dossiers présentés sont actuellement acceptés.

Le 53<sup>ème</sup> centre d'accueil pour les demandeurs d'asile a été inauguré hier près d'Angoulême.

d'asile association tra le jour à Pau membre

emis jeu nement

## ance droit d'asile

sur l'immigrat chercheur du CN mel Jospin jeudi les démarches de l'adoption d'asile est des origines Page 2

## R-OISE

la détre voir TION SILE de réfugiés.

## cuei

présentées aux fron 150 des 15 000 demandeur en 1996, mais elle s'inscrit un contexte de plus en plus un nombre de droit d'asile droit d'asile de droit

## camp !

se mobilisent. Conto

## aillir

lus en plus eur fugien ce euls

Deux centres d'accueil vont ouvrir pour moins de 18 ans qui arrivent sans parents frontières françaises. En 1998, leur nombre doublé par rapport à l'an dernier. Ils viennent d'Europe de l'Est, d'Afrique et d'Asie.