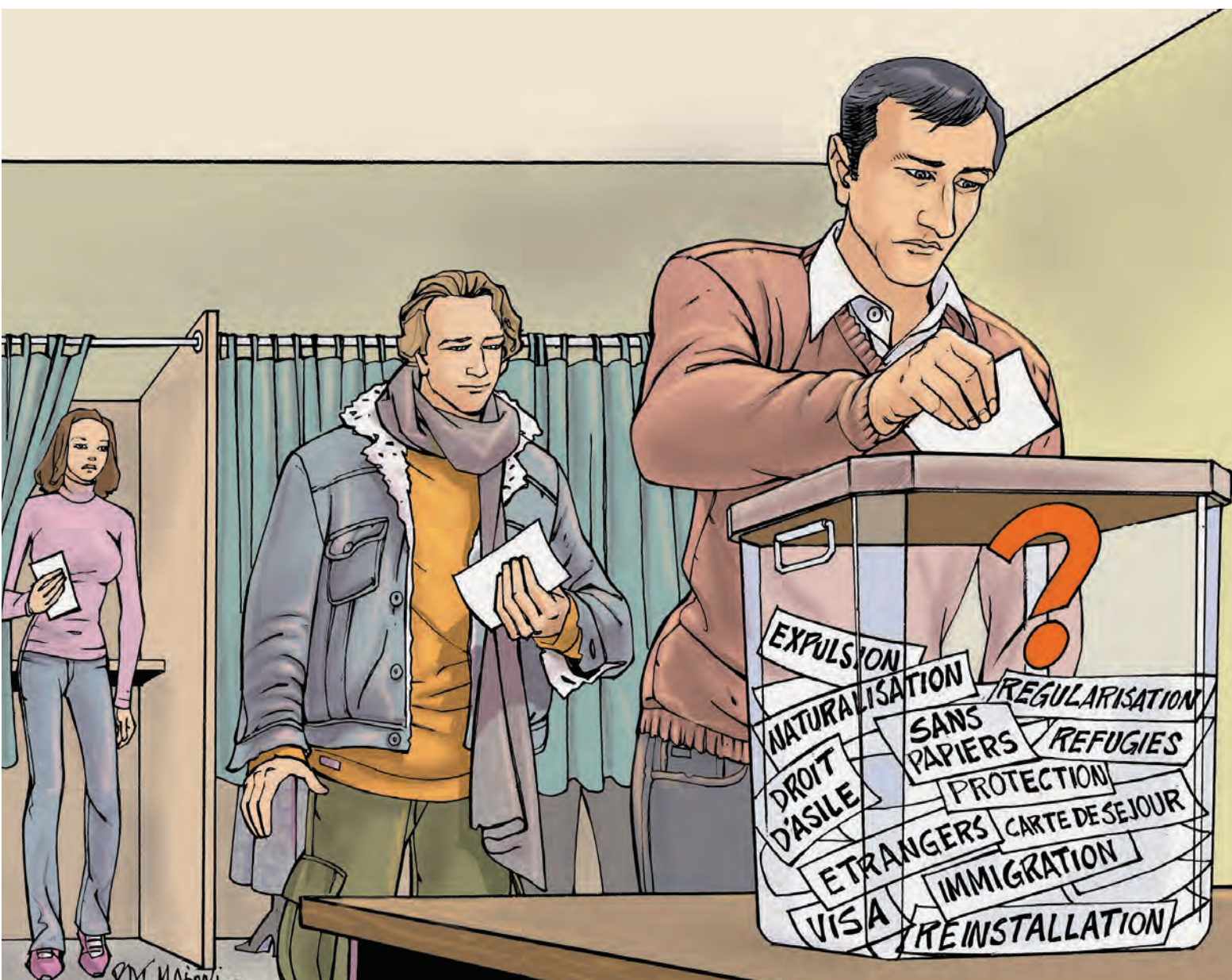




“Présidentielle 2007 : Ségolène Royal, Nicolas Sarkozy, François Bayrou, Marie-George Buffet et Dominique Voynet passent au révélateur”

Dossier central :

8 € - semestriel mars 2007

Logement, quelles solutions ?

Et des points de vue sur la protection des réfugiés en Afrique, le Darfour, les expulsés de Cachan, la lutte contre l'impunité, etc.

France Terre d'Asile

Association régie par la loi du 1^{er} 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 GUYST, René KNOCKAERT, Claude LEBLANC, Jean-Pierre LEBONHOMME, Luc MAINGUY, Alain MICHEAU, Jeanne-Marie PARLY, Michèle PAUCO-BALDELLI, Jean-Paul PENEAU, Nicole QUESTIAUX, Jacques RIBS, Patrick RIVIERE, Jean-Claude ROUTIER, Jacques ROYER, Luiz de SENA, Frédéric TIBERGHIE, Philippe WAQUET, Catherine WIHTOL DE WENDEN, 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 MASIONI

Commission paritaire n° 65091

Supplément au Courrier.

France Terre d'Asile

24, rue Marc Seguin

75018 Paris

tél. 01.53.04.39.99

fax. 01.53.04.02.40

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

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

(2) **Editorial** par Jacques Ribs

(4) **Actualités**

(7) **La parole aux...** Candidats à l'élection présidentielle 2007

(13) **Droit et jurisprudences**

Hélène FRANCO - L'administrateur ad hoc aux côtés du mineur étranger isolé : une situation loin d'être satisfaisante

Renaud de la BROSSE - Lutte contre l'impunité : des avancées certaines

(20) **International**

Luc CAMBREZY - Protection des réfugiés et droit d'asile : l'Afrique sous le signe de la précarité

Marc-Antoine PEROUSE de MONTCLOS - L'asile dans les pays du Sud : les ONG humanitaires à l'épreuve de la guerre

Mahor CHICHE et Emmanuel DUPUY - La France et l'Europe, au Darfour, derniers recours ?

Entretien avec **Jacky MAMOU** - La mort programmée du peuple darfour

Oliver GUILLARD - Entre mauvaise gouvernance et conflit civil : le Sri Lanka, (une fois encore) au bord du gouffre

(33) **Santé - Social - Intégration**

Karine LE ROCH - Entre les frontières : une mission de Médecins Sans Frontières auprès des demandeurs d'asile tchétchènes en Pologne

Cachan, retour sur événement

(38) **Ethique et humanisme**

Cécile PRAT-ERKERT - Les discours sur les réfugiés en Allemagne : la dégradation d'une image

(41) **Dossier central**

Pierre HENRY - Droit au logement opposable, mais pour qui ?

Flora FORJONNEL - Les réfugiés face à la crise du logement

Patrick DOUTRELIGNE - Sortir de la crise du logement

Entretien avec **Jean-Luc BERHO** - Garantie des risques locatifs : un nouveau dispositif en 2007

Entretien avec **Serge CONTAT** - Le conventionnement des logements au service de la maîtrise des loyers

Flora FORJONNEL - Logement des réfugiés : bilan de trois années de partenariat

Entretien avec **Remi GERARD** et **Xavier BENOIST** - Agir sur le parc privé de façon massive

Entretien avec **Marie FRAYSSE** - Des expérimentations au niveau local

Entretien avec **René PALLINCOURT** - Les professionnels de l'immobilier face à la crise du logement

La déclinaison locale du partenariat

SOMMAIRE

[Editorial]

Le temps des engagements !

*par Jacques RIBS**

Les chiffres provisoires de la demande d'asile française sur l'année 2006 viennent de tomber : moins de 40 000 demandeurs d'asile ont déposé un dossier à l'OFPPA soit une baisse d'environ 33% par rapport à l'année passée.

Ce n'est pas que les persécutions aient cessé dans le monde. Mais ce qui est devenu le donjon français de la forteresse Europe n'est sans doute plus la terre d'accueil dont rêvent les persécutés.

Pourtant, nous savons que les conflits et les persécutions sont toujours bien réels et qu'ils continuent de jeter sur le chemin de l'exil quantité d'hommes, de femmes et d'enfants. Nous savons aussi quels verrous toujours plus nombreux jalonnent chez nous le parcours du demandeur d'asile depuis 2003, semblant être là pour les punir d'avoir voulu chercher refuge et sécurité.

Aujourd'hui plus que jamais nous nous devons de dénoncer et de prendre position. Quelques points font l'objet de nos inquiétudes et de nos réflexions :

1) Nous réaffirmons le caractère spécifique de la politique d'asile distincte des politiques d'immigration et qui doit être marquée par la solidarité internationale.

2) Nous nous élevons contre l'allongement en juin 2006 de la liste des pays sûrs comme une atteinte supplémentaire à l'exercice du droit d'asile conduisant à l'augmentation des procédures prioritaires (1/4 de la demande en 2005), négatrices des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et réclamons un traitement juste et équitable de tous les demandeurs d'asile.

3) Nous posons la question de la réforme des organes de détermination du statut en soulignant que le taux d'annulation de la CRR (+ 15%) est un indicateur de la qualité du travail de l'OFPPA. Une réforme de l'OFPPA s'impose garantissant un examen approfondi des dossiers respectueux du principe de l'égalité des armes, du principe du contradictoire et des droits de la défense, postulant impérativement une assistance juridique et un interprétariat efficace. Cette réforme devra assurer l'autonomie de l'OFPPA et exclure le maintien d'un bureau de liaison du Ministère de l'Intérieur en son sein tout en conservant à la CRR son caractère juridictionnel en réaffirmant le principe de collégialité des décisions comme garantie d'impartialité.

4) Nous rappelons le principe de non refoulement des mineurs isolés demandeurs d'asile et nous insistons sur le caractère spécifique de la mission de l'administrateur ad hoc dont les compétences doivent porter à la fois sur la protection de l'enfance et sur la problématique du droit d'asile.

5) Nous demandons l'accès à un hébergement et à un accompagnement spécialisé en CADA pour tous les demandeurs

d'asile en exprimant le désir. Il s'en déduit la nécessité de la création de places en CADA supplémentaires.

6) Nous demandons le réexamen des « ni-ni » (déboutés définitifs matériellement non expulsables). Dans la mesure où le demandeur n'a pu obtenir une protection mais ne peut faire pour autant concrètement l'objet d'une mesure d'éloignement, nous réclamons son admission au séjour.

7) Nous voulons le développement des politiques d'intégration des réfugiés statutaires et que l'inscription du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) dans ce cadre soit utilisée comme un outil pour favoriser l'insertion des étrangers mais nous refusons qu'il soit détourné de sa finalité pour en faire un outil de contrôle accru des étrangers.

8) Nous demandons que l'Europe fournisse des moyens aux pays limitrophes de part et d'autre des frontières de l'Union Européenne pour faire face à l'entrée sur le territoire des demandeurs d'asile mais aussi pour que leurs demandes y soient examinées avec le plus grand soin. Au sein de l'UE, nous souhaitons l'obtention à terme d'une harmonisation des politiques d'accueil entre les pays européens dans un but de protection effective du réfugié.

9) Nous admettons, au nom du principe de solidarité, le développement du concept de réinstallation dans l'Union Européenne de réfugiés établis antérieurement dans de mauvaises conditions dans des pays plus lointains. Mais il ne saurait se substituer à l'accueil normal sur le territoire français de demandeurs d'asile ayant choisi de solliciter l'asile dans notre pays ou en réduire la portée.

10) Nous dénonçons l'obligation faite au demandeur d'asile non francophone de rédiger en français son récit de vie, injonction discriminatoire s'il en est, alors qu'il n'est fourni à ces personnes ignorantes de notre langue et de notre réglementation aucune assistance linguistique et juridique, manière détournée de faire obstacle au libre jeu de la Convention de Genève.

Nous sommes résolu à mener un juste combat sur ces principes clairement affirmés. Une campagne électorale va animer notre pays jusqu'au mois de mai. Il serait impensable que la question de l'asile si cruciale pour l'image de notre pays qui se dit celui des droits de l'homme, n'y occupe pas la place importante qu'elle mérite. Elle touche aux principes juridiques et moraux qui distinguent un Etat démocratique. Il y va de la dignité de la France et de son image dans le monde.

* Président de France Terre d'Asile

Actualités

Juillet 2006

Adoption de la loi relative à l'immigration

La nouvelle loi réformant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a été adoptée par le parlement le 30 juin 2006 et publiée au journal officiel le 24 juillet 2006. Parmi les dispositions modifiées, relevons : la suppression de la régularisation de plein droit des étrangers justifiant de dix années de séjour irrégulier sur le territoire, la généralisation de la condition d'entrée sous couvert d'un visa long séjour pour accéder à un premier titre de séjour, la réforme de la procédure d'éloignement et l'introduction de l'obligation de signature du contrat d'accueil et d'intégration.

Programme de régularisation en Italie

L'Italie a annoncé la hausse des quotas de régularisation de travailleurs étrangers sur le sol italien. Alors qu'en 2005 près de 160.000 personnes avaient bénéficié du programme annuel de régularisation (contre près de 80.000 en 2004), le gouvernement italien a annoncé la régularisation de plus de 500.000 personnes en situation irrégulière mais disposant d'un contrat de travail et justifiant de conditions de logement.

Août 2006

La poursuite du fichage des étrangers

Un arrêté du 30 juillet 2006, publié au Journal officiel le 18 août, a créé un fichier informatique, le fichier ELOI, destiné à traiter de façon informatique les données à caractère personnel afin de « faciliter l'éloignement des étrangers se maintenant sans droit sur le territoire ». Ce fichier concerne les étrangers en situation irrégulière, mais aussi les personnes qui les hébergent lorsqu'ils se voient assignés à

résidence, et celles qui leur rendent visite quand ils sont placés en rétention administrative. Ces données seront conservées pendant une durée de 3 ans à compter de la clôture du dossier de la personne concernée. Plusieurs associations ont saisi le Conseil d'Etat en vue de l'annulation de cet arrêté.

Septembre 2006

La régularisation des étrangers en situation irrégulière parents d'enfants scolarisés

Dans le cadre de la mise en œuvre de la circulaire du 13 juin 2006, le ministère de l'Intérieur a annoncé avoir procédé à la régularisation de 6.924 étrangers en situation irrégulière parents d'enfants scolarisés. 30.000 demandes avaient été présentées dans le délai de 2 mois prévu par la circulaire.

Les propositions françaises pour une politique européenne d'immigration

Le ministre de l'Intérieur français, Nicolas Sarkozy, a proposé à ses homologues européens d'adopter un pacte européen d'immigration pour lutter efficacement contre l'immigration illégale. Parmi les mesures proposées, citons : la création de consulats européens chargés de la délivrance des visas, l'interdiction de toute régularisation de plein droit, la généralisation des conditions de ressources et de logement dans le cadre d'une procédure de regroupement familial, l'éloignement systématique des étrangers en situation irrégulière, le renforcement des missions et des moyens de l'agence Frontex...

Octobre 2006

De nouvelles prérogatives pour les compagnies aériennes

Un décret et un arrêté datés du 11 octobre 2006 sont venus créer la possibilité pour les compagnies aériennes de scanner les documents de voyage et

d'entrée des étrangers extracommunautaires embarquant à destination de la France en vue de la transmission des dits documents à la PAF. Ces documents seront mis à la disposition de la PAF pendant une durée maximale de 72 heures, notamment pour permettre l'identification des personnes arrivant en zone aéroportuaire sans les documents requis, alors que de tels documents auraient été présentés au moment de l'embarquement.

Composition de la commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour

La composition de la commission nationale de l'admission exceptionnelle au séjour, issue de la réforme 2006 du code des étrangers a fait l'objet d'un décret venu préciser que ses membres, au nombre de onze, seront nommés par arrêté pour un mandat de deux années renouvelable. Siègeront notamment au sein de cette commission deux représentants d'associations reconnues pour leur action en faveur de l'accueil et de l'intégration des étrangers en France. Pour rappel, cette commission aura pour mission de donner son avis sur les critères d'admission exceptionnelle évoqués par les préfets dans le cadre de leur pouvoir de régularisation.

Novembre 2006

Mise en place de l'allocation temporaire d'attente

La parution des décrets d'application de la loi de finances pour 2006 relatifs à la réforme de l'allocation d'insertion viennent permettre l'entrée en vigueur de l'allocation temporaire d'attente qui vient se substituer à l'allocation d'insertion versée aux demandeurs d'asile. A la différence de l'allocation d'insertion dont le versement s'interrompait à l'expiration d'un délai de douze mois, l'allocation temporaire d'attente sera versée tout au long de la procédure d'examen de sa demande d'asile, jusqu'à ce qu'il fasse l'objet d'une décision définitive. Autre

Actualités

nouveauté : l'allocation temporaire d'attente pourra désormais être versée pour une période de 12 mois maximum aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, ceux-ci n'étant pas éligibles au droit au RMI. Enfin, le montant journalier de l'ATA est fixé à 10,04 €

Les inquiétudes de la CNCDH par rapport à l'exercice du droit d'asile

Dans un rapport sur l'asile en France publié le 28 novembre 2006, la CNCDH exprime ses inquiétudes au sujet des conditions d'exercice du droit d'asile en France. Outre la confusion entre asile et immigration, la CNCDH pointe les obstacles croissants rencontrés par les demandeurs d'asile pour accéder au territoire français et à la procédure de demande d'asile : raccourcissement des délais, augmentation du nombre de demandes traitées en procédure prioritaire, introduction de concepts restrictifs. Autant de mesures qui empêchent la France d'honorer ses engagements internationaux en matière de protection des réfugiés.

Décembre 2006

Revalorisation des taxes perçues au bénéfice de l'ANAEM

La loi de finances pour l'année 2007, publiée au journal officiel le 21 décembre 2006, a annoncé la revalorisation des taxes affectées à l'ANAEM. Ainsi, le montant de la taxe perçue à l'occasion de la délivrance d'un premier titre de séjour sera fixé par décret dans les limites comprises entre 220 € et 340 € (220 € actuellement). Ces limites seront portées à 55 € et 70 € pour les étrangers auxquels est délivrée une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant » (55 € actuellement). Le montant de la taxe perçue lors de la demande de validation d'une attestation d'accueil est quant à elle portée de 15 € à 30 €.

Parution des décrets relatifs au regroupement familial

La parution des décrets d'application de la loi du 24 juillet 2006 viennent compléter la réforme du regroupement familial. Il faudra désormais attendre 18 mois avant de pouvoir introduire une demande de regroupement familial (au lieu de 12) ; disposer d'un logement adapté à la taille de la famille selon des critères locaux, et non plus nationaux ; disposer de ressources équivalant au moins à un SMIC sur une période de 12 mois.

Bilan de la politique de contrôle de l'immigration

À l'issue du 5^{ème} comité interministériel à l'immigration, le ministre de l'Intérieur a présenté son bilan de la politique conduite depuis 2002 à l'égard des étrangers. On apprend ainsi que l'immigration légale a connu en 2005 une baisse de 2,8% par rapport à 2004 et que le nombre d'éloignements des étrangers en situation irrégulière a été multiplié par 2, les reconduites à la frontière se chiffrant à environ 24.000 pour l'année 2006.

Janvier 2007

Les propositions du HCI pour l'amélioration du CAI

Le Haut conseil à l'Intégration a remis un avis au Premier Ministre présentant des pistes de travail en vue d'améliorer le contrat d'accueil et d'intégration actuellement proposé aux étrangers primo-arrivants. Entre autres, le HCI propose de conditionner l'accès au séjour et aux droits sociaux à la présence aux différents modules prescrits dans le cadre du CAI.

Immigration, les chiffres

Le rapport annuel de la Direction de la Population et des Migrations pointe la baisse du nombre d'étrangers accédant à un premier titre de séjour. En 2005, 135.900 titres de séjour ont été délivrés, contre 141.600 en 2004. Cette baisse concerne essentiellement les migrations familiales, celles-ci demeurant cependant la première raison d'installation

d'étrangers primo-arrivants sur le territoire (environ 95.400 personnes).

Février 2007

France Terre d'Asile saisit la HALDE et le médiateur

Depuis le mois de juin 2006, la Bretagne et la Haute-Normandie font l'objet d'un projet expérimental destiné à centraliser au niveau de la préfecture de région toutes les demandes d'admission au séjour au titre de l'asile. Face à la prolongation jusqu'à la fin 2007 de ce projet, France Terre d'Asile a saisi la HALDE et le médiateur de la république en invoquant le fait que cette mesure engendrait une grande discrimination à l'encontre des demandeurs d'asile en les contraignant de se rendre sur un autre département pour accéder à leur droit au séjour.

Validation de la circulaire sur les interpellations par le conseil d'Etat

Dans son arrêt du 7 février 2007, le Conseil d'Etat a validé la circulaire interministérielle du 21 février 2006 sur les conditions d'interpellation des étrangers en situation irrégulière contestée par un certain nombre d'associations de défense des étrangers. La haute juridiction administrative a jugé que les convocations aux guichets des préfectures ainsi que les opérations de contrôle autour des lieux d'accueil des étrangers étaient parfaitement légales.

... contredite par la Cour de cassation

Dans un arrêt du 6 février 2007, la cour de cassation a jugé que « l'administration ne peut utiliser la convocation à la préfecture d'un étranger, faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière, qui sollicite l'examen de sa situation administrative nécessitant sa présence personnelle pour procéder à son interpellation en vue de son placement en rétention », ce qui contredit la portée de la circulaire du 21 février 2006.



[Pro Asile - articles déjà parus]

La parole à

- N°5 : Frédéric Tiberghien, Maître des requêtes au Conseil d'Etat
 N°6 : François Bayrou, Jean-Pierre Chevènement, Jacques Chirac, Robert Hue, Lionel Jospin et Noël Mamère, candidats à l'élection présidentielle
 N°7 : Smain Laacher, sociologue, chercheur au CNRS-EHESS
 N°8 : Robert Ménard, secrétaire général de Reporters Sans Frontières
 N°9 : Claude Leblanc - Maire de Mayenne
 N°10 : François Bayrou, Marie George Buffet, Ozan Ceyhan, Adeline Hazan, Pierre Lequiller et Gérard Onesta, candidats aux élections européennes
 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
 N°14 : Michel DOUCIN, Ambassadeur pour les droits de l'homme au ministère des Affaires étrangères

Droit et jurisprudences

- 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, docteur en droit, 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
 N°14 : Projet de loi sur l'immigration et l'intégration : premier décryptage, Pierre Henry - Réforme du code des étrangers : la société civile s'exprime - Asile, le dessous des chiffres, Frédéric Tiberghien - Les réfugiés dans le monde, bilan et perspectives, Marjolaine Moreau

Santé – social – intégration

- 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 Chtaibat, 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 Jahl 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 Gérald Julien, respectivement directeur adjoint de Forum Réfugiés et consultant en politique sociale
 N°14 : Une convergence croissante des politiques d'intégration en Europe, l'exemple de l'Allemagne, Inès Michalowski - Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile, d'un statut à un autre, Véronique Lay - De l'intérêt d'être accompagné en CADA.

Dossier central

- 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 »
 N°14 : « Un emploi, un logement par la mobilité géographique »

International :

- 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 Wihtol de Wenden, directrice de recherches au CNRS-CERI, membre du conseil d'administration de France Terre d'Asile
 N°8 : « Les femmes en Afghanistan, quel avenir ? », Ariane Brunet 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 Wihtol de Wenden, directrice de recherches, CERI/CNRS, membre du conseil d'administration de France Terre d'Asile
 N°10 : « Les migrations de transit au Maghreb, ou les recompositions migratoires au voisinage de l'Europe », Hassen Boubakri, enseignant à l'Université de Sousse, Tunisie – « Haïti, deux ans de solitude », Gérard Barthélemy, anthropologue et économiste – « L'asile dans les dix nouveaux pays membres de l'Union européenne », Carmen Duarte, responsable adjointe, et Najia Kambris, chargée d'étude à l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires
 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
 N°14 : Quelle reconnaissance statutaire pour les réfugiés écologiques ? Véronique Lassailly-Jacob - La Côte d'Ivoire sur le fil du rasoir, Olivier Blot - La tragédie des Somaliens et Ethiopiens traversant le Golfe d'Aden, Nathalie Dérozier.

Ethique et humanisme

- 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
 N°14 : La démarche qualité au sens de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, Marcel Jaeger.

Perspectives historiques

- 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^{ème} siècle, Sylvie Aprile, maître de conférences à l'Université de Tours
 N°14 : Portrait des réfugiés russes arrivés en France dans les années 1920 - Catherine Gousseff





La parole aux principaux candidats à l'élection présidentielle 2007

Sept questions-sept réponses. Telle était la règle du jeu à laquelle se sont pliés avec bonne grâce les candidats à l'élection présidentielle. Des réponses sérieuses qui font débat et qui sont à comparer avec les positions traditionnelles de l'association.

Sur trois points un consensus semble se dégager : la question de la réforme des organes de détermination du statut de réfugié, et plus exactement de l'OFPRA, est quasi unanime, de même que l'attachement des candidats à la Convention de Genève ainsi que le rappel que l'échelon pertinent en matière d'asile et d'immigration se situe bien au niveau européen. Mais derrière les mots se devinent des positions très éloignées.

Si les candidats de gauche réfutent les notions de « pays d'origine sûr » et de « procédure prioritaire », Ségolène Royal proposant un moratoire sur l'application des pays d'origine, Nicolas Sarkozy justifie ces concepts et son bilan en considérant que cela a contribué à éloigner les faux demandeurs d'asile de l'OFPRA. Si les candidats se déclarent troublés par le fonctionnement actuel de l'OFPRA rien n'est dit ou effleuré sur le sort réservé à la CRR. Nicolas Sarkozy allant jusqu'à louer son indépendance. La candidate socialiste établit, et c'est heureux, une nette distinction entre politique d'asile et d'immigration.

François Bayrou, très en retrait sur l'ensemble des sujets proposés, se prononce, tout de même, pour une régularisation au cas par cas. Il rejoint en cela Ségolène Royal qui y ajoute une liste précise et exhaustive de critères où les ni-ni ne sont pas oubliés. Marie-George Buffet et Dominique Voynet étant pour leur part favorables à une régularisation globale sans conditions. Le candidat de l'UMP tient ferme sur ses positions et réaffirme son opposition à une régularisation qu'il qualifie d'irresponsable. A noter enfin l'extrême prudence des candidats sur la question de la réinstallation, principe de solidarité promu par le HCR et les intéressantes pistes de réflexion ouvertes par la candidate socialiste sur la sécurisation des parcours de séjour pour les primo-arrivants.

La Convention de Genève face aux conflits contemporains

Compte-tenu de l'évolution du monde et des conflits, pensez-vous que le droit d'asile, tel qu'issu de la Convention de Genève, parvient encore à répondre à la situation et aux besoins des réfugiés dans le monde ?

François BAYROU, candidat de l'Union pour la Démocratie

Française : Les dispositions relatives à l'asile doivent surtout être considérées dans le cadre de la convention de Dublin, qui reste le fondement de la réponse européenne à la question. Si une réflexion doit être engagée elle doit l'être à l'échelle européenne.

Marie-George BUFFET, candidate du Parti Communiste

Français : Le droit d'asile est le fruit d'un long cheminement porteur de valeurs universelles. Je veux tout d'abord exprimer mon attachement à ce droit. C'est un droit fondamental de la personne et il est positif qu'il ait été affirmé comme tel au plan national, par son intégration dans le Préambule de notre Constitution de 1946. Quant à la Convention de Genève, elle est un acquis que la communauté internationale et les Etats doivent défendre et faire reconnaître partout, comme un socle essentiel. Hélas, dans notre pays, force est de constater que le droit d'asile est sans cesse rogné. Il le fut notamment avec la loi du 10 décembre 2003 qui a introduit des notions restrictives ("protection subsidiaire", "acteurs de protection", "asile interne", "pays d'origine sûrs"). Je m'engage à abroger cette loi comme tous les textes régressifs qui ont assimilé droit d'asile et politique d'immigration.

En même temps, je pense qu'il est effectivement des situations non prévues à l'origine dans la Convention de Genève et qui méritent, aujourd'hui, d'être prises en considération. C'est pourquoi je propose d'élargir son champ d'application, afin de faire face à la demande de protection de personnes persécutées en dehors de situations ressortant de la sphère de l'Etat (par exemple : origine, genre, orientation sexuelle, appartenance à un groupe politique, religieux...).

Pourquoi ne pas prendre également en considération les atteintes graves aux droits économiques, sociaux et culturels, la torture ou les traitements inhumains et dégradants ? Il faut aussi, je pense, réfléchir à la création de nouveaux outils internationaux de protection, dans des domaines spécifiques : les éco-refugiés ou les réfugiés de l'environnement par exemple, ou encore les personnes en situation générale d'insécurité ou d'état de guerre. L'ONU peut jouer un rôle en faveur de cette reconnaissance.

Ségolène ROYAL, candidate du Parti Socialiste : Permettez-moi tout d'abord de vous dire que ce questionnaire est pour moi l'occasion de réaffirmer mon attachement au droit d'asile, mais également mon souhait de bâtir une politique d'immigration partagée. Les propositions que vous émettez contribuent à un débat public utile et serein sur des sujets qui trop souvent font l'objet de récupérations et de manœuvres politiciennes. Je tiens à saluer le travail de votre association et de tous ceux qui au quotidien travaillent aux côtés des demandeurs d'asile et des réfugiés. Plus récemment, votre action en faveur des ex-squatteurs de Cachan a été déterminante.

Je reste attachée à la Convention de Genève pour une raison simple. Dans le contexte international actuel, une remise en cause, même derrière les meilleures déclarations de principe, de ce fondement essentiel de la protection des droits humains risquerait d'affaiblir la portée générale du droit d'asile.

On ne peut que constater une contradiction entre la diminution du nombre de demandeurs d'asile en Europe et la situation internationale. Cette diminution ne peut être qu'inquiétante au regard des objectifs poursuivis. Le droit d'asile fait trop souvent les frais des débats sur la gestion des flux migratoires. Cela se fait au détriment des réfugiés et du respect des engagements internationaux que la France a souscrits.

Nicolas SARKOZY, candidat de l'Union pour un Mouvement Populaire :

Oui, je suis attaché à la Convention de Genève. Elle assure la protection de toute personne victime de persécution dans son pays d'origine. Je crois qu'elle reste un outil adapté aux besoins des réfugiés, dans un monde marqué par des conflits à caractère ethnique et des guerres civiles, aux conséquences souvent dramatiques pour les populations. J'ajoute que la Convention de Genève a montré, à plusieurs reprises, qu'elle était adaptée aux évolutions de la société internationale. Elle a permis d'assurer de manière satisfaisante la protection des victimes des principales zones de conflits de ces dernières années : ex-Yougoslavie, région des grands lacs en Afrique, Tchétchénie.



Dominique VOYNET, candidate des Verts : La Convention de Genève est pour nous toujours d'actualité, mais elle devrait être réactualisée au regard des nouvelles formes de conflits et surtout du fait que les menaces rencontrées par les demandeurs d'asile sont de moins en moins le fait d'Etats. Elle reste le cadre légal de référence, mais son application par de nombreux pays, dont la France, est devenue de plus en plus restrictive et ne respecte plus l'esprit d'origine. La loi du 10 décembre 2003 a édulcoré l'application de la Convention et doit être abrogée. Les stratégies européennes d'externalisation de l'asile nous inquiètent : la France doit redevenir un acteur majeur du respect des droits de l'Homme dans le monde et l'Europe ne doit pas laisser le poids des migrations pour raison de conflits aux seuls pays du Sud. Nous souhaitons

que les victimes de persécutions liées à l'orientation sexuelle, au choix d'une religion, de groupes mafieux ou religieux puissent bénéficier du droit d'asile.

Mais, en tant qu'écologistes, nous sommes aussi très conscients d'une nouvelle forme de réfugiés, les éco-refugiés ou réfugiés climatiques (50 millions selon une étude de l'ONU), victimes des changements climatiques, de la montée des eaux ou de la désertification. Déjà, le monde a été alerté par l'archipel de Tuvalu mais des pays bien plus peuplés, comme le Bangladesh, seront confrontés à la montée des eaux. De même, la surexploitation de Nauru a entraîné une destruction de son écosystème et pousse au départ sa population.

Le fondement de la notion de pays d'origine sûr

Depuis 2004, la mise en œuvre du concept de « pays d'origine sûr » conduit à traiter en procédure prioritaire les demandes d'asile émanant de ressortissants originaires de 17 pays, dont la Bosnie, la Géorgie et l'Ukraine. Ne pensez-vous pas que le classement d'un pays dans la liste des pays d'origine sûrs obéit plus à des considérations d'ordre diplomatique qu'à un souci de protection ?

François BAYROU, candidat de l'UDF : Le concept de « pays d'origine sûr » prévu à l'article L.741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers prévoit que l'admission au séjour sur le territoire national peut être refusée à un demandeur d'asile, s'il se trouve être un ressortissant d'un pays considéré comme présentant en droit et en fait les garanties du respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux. Ce dispositif ne fait évidemment pas obstacle à l'examen individuel de la demande d'asile, mais seulement à l'admission au séjour, qui constitue, dans les autres cas, le premier degré de la protection accordée au demandeur. En contrepartie, les demandes sont effectivement traitées en priorité, afin de ne pas exposer le demandeur si l'instruction fait droit à sa requête. Cette liste est établie par l'Office français de protection des réfugiés, dont la réputation de sérieux ne saurait a priori être mise en cause. Elle intègre des pays qui, hier encore, n'étaient pas considérés comme respectueux des droits de l'homme. Ceci signifie que les droits de l'homme progressent, ce qui devrait tous nous réjouir. Mais il n'y a rien de figé et nous devons veiller au respect futur par ces pays des principes démocratiques et des droits fondamentaux. Je souhaite que l'OFPR agisse avec plus de transparence et motive sur le fond ses décisions. Il s'agit d'un sujet très sensible et nous avons besoin de disposer de toutes les informations.

Marie-George BUFFET, candidate du PCF : Je partage votre préoccupation. Je suis pour la suppression de la notion de « pays sûr » qui ne répond pas à une conception d'un droit personnel. Elle constitue non seulement une restriction supplémentaire au droit d'asile, mais encore une entorse au principe de non-discrimination énoncé à l'article de 3 de la Convention de Genève.

Avec cette notion, la France aurait-elle accueilli des cinéastes et intellectuels américains victimes du maccarthysme ? Aurait-elle accueilli le philosophe italien Toni Negri ?

La définition de « pays sûr » obéit certainement à des considérations diplomatiques liées, je le pense, surtout à des intérêts géopolitiques, économiques et financiers, tant de la France que des groupes multinationaux. Je suis également convaincue que c'est, pour la France, un moyen inacceptable d'augmenter le nombre des refus de demandes d'asile, comme en témoigne la mise en œuvre d'une double liste, française et européenne. Il faut supprimer cette disposition qui permet de traiter une demande d'asile par une procédure prioritaire, sans examen approfondi du dossier.

Ségolène ROYAL, candidate du PS : Permettez-moi d'élargir cette question pour répondre plus généralement sur l'introduction et l'examen de la demande d'asile. Il faut garder à l'esprit le souci des rédacteurs de la Convention de Genève de protéger les potentiels réfugiés de toute contingence diplomatique. L'asile n'est pas une faculté pour un Etat, c'est un devoir, celui-ci devant en aménager les conditions d'exercice pour en assurer un droit effectif.

La réduction des délais d'examen des demandes ne doit pas s'accompagner d'une baisse des garanties, notamment lors du dépôt de la demande. La question des groupes vulnérables (femmes, mineurs, personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle...) doit être mieux prise en compte. La présence de mineurs en zone d'attente est particulièrement préoccupante.

Les procédures prioritaires, qui représentent aujourd'hui un quart des demandes, doivent être l'exception. De plus, une procédure prioritaire ne peut être une procédure expéditive, contraire au principe d'égalité de traitement. Dans tous les cas, il convient de respecter le caractère fondamental de l'examen individuel de chaque demande.

Pour ce qui est du concept de pays d'origine sûr, je souhaite un moratoire. Cela signifie que nous devons surseoir à son application en France, et entamer une renégociation à l'échelle européenne.

Nous voyons bien que cette liste ne répond pas à l'obligation de respect de l'Etat de droit et de protection des droits humains, qu'il y figure des Etats où la protection des libertés n'est pas pleinement assurée.

Nicolas SARKOZY, candidat de l'UMP : Le souci de protection reste primordial. Je veux rappeler que le concept de "pays d'origine sûr" a été approuvé par le Conseil constitutionnel. Le Conseil d'Etat, quant à lui, a approuvé la liste de ces pays. Cela signifie que ni le concept ni la liste ne méconnaissent nos principes fondamentaux. J'ajoute que le classement dans la liste des pays d'origine sûrs permet un examen prioritaire de la situation des demandeurs d'asile provenant de ces pays, où les droits de l'homme ne sont pas menacés, sauf exception. Cela a permis un désengorgement de l'OFPR, qui dispose ainsi de moyens supplémentaires pour se consacrer à la protection des personnes vraiment victimes de persécution.

Dominique VOYNET, candidate des Verts : La notion de pays d'origine sûr obéit en effet davantage à des considérations diplomatiques. Elle oublie, que dans ces pays récemment passés de la guerre à la paix ou de la dictature à la démocratie, il persiste des zones de conflit, des règlements de compte... et des personnes réellement en danger qui doivent pouvoir bénéficier de la procédure normale de demande d'asile. La procédure prioritaire entraîne un biais dans la demande d'asile qui ne peut être que préjudiciable pour le demandeur et donc contraire à l'esprit de la Convention de Genève. Pour les trois pays que vous citez, la Bosnie est loin d'être un « pays sûr », tant que la situation entre les musulmans, les serbes et les croates ne sera pas totalement apaisée, sans oublier les tziganes bosniaques. La Géorgie a une minorité kurde encore persécutée et l'Ukraine n'a pas encore totalement supprimé les tensions entre l'Est et l'Ouest de son territoire, très visibles au moment de la « révolution orange ». Comme nous l'avons indiqué à la question précédente, nous demandons la suppression de cette liste et de la procédure prioritaire.



L'examen des demandes de protection

La Commission des recours des réfugiés constitue aujourd'hui la juridiction administrative annulant le plus de décisions administratives. Face à ce constat, une réforme des organes de détermination du statut de réfugié s'impose-t-elle ?

François BAYROU, candidat de l'UDF : Le volume des dossiers portés devant la commission des recours des réfugiés est effectivement symptomatique d'une difficulté, mais je ne pense pas que l'organisation institutionnelle en soit responsable. Comme je l'ai dit à plusieurs reprises, certains secteurs de l'activité administrative sont trop bien dotés en termes de personnel, d'autres ne le sont pas assez. C'est le cas de l'OFPPRA. Cela étant, en abordant votre question de façon plus large, je souhaite que toutes les questions liées à l'immigration soient placées dans les mains d'un seul et même ministre.

Marie-George BUFFET, candidate du PCF : Oui, je pense qu'une réforme est indispensable, réforme fondée sur notre tradition d'accueil. Je citerai quelques-unes des mesures sur lesquelles je m'engage. Il faut abroger le système instauré par le règlement "Dublin II", qui empêche les demandeurs d'asile de choisir leur pays d'accueil. Je propose de leur redonner ce libre choix et de prévoir une solidarité financière entre les Etats européens.

Les démarches auprès de l'OFPPRA doivent être simplifiées et des garanties procédurales doivent être accordées aux demandeurs d'asile : entretien systématique avec le demandeur, qui doit pouvoir être assisté d'un conseil de son choix ; prise en charge par l'Etat des frais de traduction et de transport ; aide juridictionnelle pour tous dès maintenant.

La procédure de demande d'asile à la frontière doit être réformée. Les demandeurs doivent pouvoir bénéficier d'une admission au séjour et d'un recours suspensif contre les décisions de refus. Les associations habilitées doivent conserver la possibilité d'un accès permanent aux zones d'attente. L'OFPPRA doit avoir les moyens financiers et humains de remplir sa mission. Il doit être dégagé de l'actuelle tutelle de fait exercée par le ministère de l'Intérieur. La présence et le rôle du HCR et des associations en son sein doit être confirmée.

La Commission des recours des réfugiés doit être réellement indépendante. Il faut notamment éviter que la nomination des magistrats de l'ordre judiciaire appelés à présider les sections ne soit soumise au pouvoir hiérarchique.

Ségolène ROYAL, candidate du PS : Ce taux d'annulation, anormalement élevé, mine le crédit porté à l'ensemble de la procédure. Il en souligne la défaillance, non pas tant dans ses objectifs que dans les ressources financières qui lui sont allouées pour son fonctionnement. Il faut continuer l'effort d'augmentation du nombre de places dans les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA). L'écart entre le taux de reconnaissance selon qu'on se trouve hébergé en CADA ou non

est anormalement élevé. Mais il faut aussi donner plus de moyens en faveur de l'accompagnement social et juridique des demandeurs, afin de garantir l'égalité des demandeurs au regard de la procédure. C'est une condition nécessaire à la réduction du nombre d'annulations de décisions de l'OFPPRA par la CRR.

Il convient de renforcer les moyens humains de l'OFPPRA, afin de permettre un examen effectif et réellement individualisé de toute demande. Il faut ensuite permettre aux agents de l'OFPPRA de disposer des moyens d'effectuer leurs missions.

Les délais menant à l'octroi du statut de réfugié restent trop longs, de façon encore plus dramatique lorsque les procédures débouchent sur un refus définitif. Cela n'est pas tolérable. Nous devons d'ailleurs réfléchir à la possibilité de rétablir le droit au travail pour les demandeurs le temps de la procédure, pour ne pas les enfermer dans la précarité.

L'efficacité de la procédure doit être au service de la dignité humaine.

Nicolas SARKOZY, candidat de l'UMP : Depuis cinq ans, nous avons renforcé les moyens de la Commission des recours des réfugiés. Elle juge donc un plus grand nombre d'affaires. Elle a démontré, par son indépendance, qu'elle constituait une garantie de qualité de la procédure d'asile dans notre pays. Peut-on améliorer encore les procédures ? On peut sans doute encore réduire les délais d'instruction des dossiers, sans porter atteinte au droit des demandeurs d'asile à bénéficier d'un examen approfondi et personnalisé de leur requête.

Dominique VOYNET, candidate des Verts : Cette statistique est symptomatique de l'échec de l'OFPPRA dans sa capacité à aider les demandeurs d'asile dans leurs démarches. Nous sommes pour une réforme de l'OFPPRA, le nombre de ses refus remis en cause par la commission des recours prouve qu'elle ne remplit plus correctement son rôle de protection des réfugiés. De même, la faiblesse de la reconnaissance du statut de demandeur d'asile montre que nous avons en France, plus une politique de dissuasion de l'asile que d'aide. De manière générale, nous sommes pour renforcer les droits des usagers face à l'administration. Pour les demandeurs d'asile, cela passe par une augmentation des places en CADA, un renforcement de l'accompagnement social en particulier l'apprentissage du français, l'ouverture du marché du travail aux demandeurs d'asile pendant la période d'instruction des dossiers, ... et toutes autres mesures qui permettent aux demandeurs d'asile de mieux se défendre face à l'OFPPRA. Il ne faut pas l'oublier, la demande d'asile c'est aussi, une question de dignité et de justice.

L'harmonisation européenne des politiques d'asile et d'immigration

L'Union européenne a engagé en 1997 un processus d'harmonisation des politiques d'asile et d'immigration qui peine à prendre forme. Que proposez-vous pour faire converger les systèmes nationaux de protection ?

François BAYROU, candidat de l'UDF : L'asile et l'immigration se sont imposés comme des sujets fondamentaux de discussion avec les partenaires européens de la France. Aujourd'hui, il n'est pas imaginable qu'une politique d'immigration ne soit pas européenne. La définition d'une procédure unique et la mise en place, conformément au programme de La Haye, d'un bureau d'appui européen chargé de toutes les formes de coopération entre les Etats membres doivent rester au cœur des préoccupations françaises. Je m'emploierai à ce que les discussions à ce sujet débouchent au plus vite sur des mesures concrètes de nature à clarifier et améliorer la gestion des questions d'immigration dans l'Europe

élargie. Il est impératif que nous définissions une politique commune de circulation, de visas, et d'accompagnement des immigrés.

Marie-George BUFFET, candidate du PCF : Une politique commune en la matière peut et doit être un atout, à condition de changer radicalement l'approche européenne de l'immigration, de plus en plus restrictive, régressive et à courte vue.

A l'heure actuelle, l'Europe se présente avant tout comme un continent agressé qui devrait défendre ses frontières contre les migrants. La politique commune est celle du contrôle des flux migratoires, celle d'une Europe



forteresse, tolérant et même favorisant à ses frontières des « camps » dans lesquels les droits les plus fondamentaux sont bafoués, une Europe incapable de relever les grands défis, notamment la politique de co-développement entre le Nord et le Sud. Elle contribue à détériorer des acquis du droit international.

Il faut, au contraire, qu'elle s'appuie sur le respect strict et scrupuleux des droits fondamentaux de la personne et qu'elle garantisse de façon harmonieuse et humaine l'application d'une Convention de Genève élargie.

Le principe de non refoulement doit être adopté. Les contrôles EURODAC ne doivent pas servir de prétexte à l'institution de fichiers qui peuvent nuire aux personnes requérantes.

L'harmonisation doit se faire "par le haut". Elle ne peut s'appuyer sur une mise en concurrence des peuples, des travailleurs, qu'il s'agisse des travailleurs immigrés avec ceux du pays d'accueil ou des travailleurs immigrés du Sud avec ceux de l'Est... C'est une des raisons qui fondait mon opposition au projet de Constitution européenne.

Ce sont des choix politiques auxquels la France s'honorerait de contribuer.

Ségolène ROYAL, candidate du PS : La France assumera la présidence du Conseil au 1er semestre 2008. Il conviendra alors de consulter nos partenaires européens et d'établir un diagnostic du travail accompli à ce jour.

Il me semble nécessaire de rapprocher les critères d'examen d'une demande d'asile, et d'engager une harmonisation du statut de réfugié, conduisant à réduire l'« asylum shopping ». La nouvelle Agence européenne des droits fondamentaux pourrait mener une étude annuelle sur l'état de l'asile en Europe et formuler des propositions visant à réduire les disparités entre Etats. Garantir un respect effectif du droit d'asile, c'est aussi établir un mécanisme européen de contrôle du respect des engagements de la Convention de Genève, dont en premier lieu, le principe de non refoulement. Cela passe également par une révision du règlement de Dublin II qui fait peser une charge insupportable sur les pays situés au sud et à l'est de l'Union européenne, afin d'instaurer un dispositif plus équitable dans la répartition des responsabilités des Etats membres en matière d'asile, au sein de l'UE.

Sur la scène européenne, la France doit continuer de défendre une vision axée sur un haut niveau de protection. Les compromis nécessaires

en matière de normes minimales ne doivent pas aboutir à un affaiblissement général du niveau de protection, ni viser à diminuer le nombre de demandeurs.

Le dispositif européen devrait également traduire un équilibre entre l'intégration des migrants légaux et la lutte contre l'immigration clandestine ; or aujourd'hui la balance penche surtout du côté des mesures répressives, alors que l'on sait très bien que l'Europe forteresse avec ses barbelés n'arrêtera pas les personnes fuyant la misère.

Nicolas SARKOZY, candidat de l'UMP : Au plan national, nous avons adapté notre droit à certains "standards" européens. Ainsi, la loi du 10 décembre 2003 a prévu la prise en compte des persécutions émanant d'acteurs non étatiques, comme c'est le cas partout ailleurs en Europe. Mais il faut aller beaucoup plus loin. Comme ministre de l'intérieur, je n'ai cessé de plaider, au plan européen, pour une unification du droit d'asile. C'est l'un des volets du Pacte européen sur l'immigration qui a été adopté, à mon initiative, par les pays du G6 (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Pologne). Puisque nous partageons les mêmes valeurs, nous devons, à terme, nous doter d'un OFPRA européen.

Dominique VOYNET, candidate des Verts : Le règlement de Dublin II est aujourd'hui inefficace dans la garantie des droits des demandeurs d'asile car l'application de la Convention de Genève est très variable selon les pays et donc n'assure pas le principe d'égalité entre les demandeurs. De même, l'inscription aléatoire dans le fichier EURODAC entraîne des reconduites « ping pong », indigne de l'UE et alimente un volant de personnes sans statut et non-expulsables.

Il faut progresser dans l'harmonisation européenne des politiques d'asile et d'immigration, sous réserve que ces politiques ne soient plus de la compétence des ministres de l'Intérieur, qui accentuent les aspects sécuritaires et répressifs, mais comme nous le demandons en France sous la compétence d'un ministère de la coopération solidaire et du Parlement européen.

Au-delà de la question des demandeurs d'asile, l'UE doit régulariser les sans-papiers habitant en Europe, comme de nombreux pays européens l'ont déjà fait. De même, il faut lutter contre les employeurs de sans-papiers et ne pas transformer les sans-papiers, victimes, en coupables.

La réinstallation des réfugiés

Depuis quelques années, certains pays, scandinaves et nord-américains entre autres, ont mis en place des programmes de réinstallation destinés à réinstaller sur leur territoire les personnes dont la protection ou l'intégration n'est pas totalement acquise dans leur premier pays d'exil. Pensez-vous que notre pays doit adopter de telles mesures ?

Marie-George BUFFET, candidate du PCF : Ma conception du droit d'asile comme étant un droit fondamental de la personne me conduit à considérer qu'il faut être exigeant dans son application. C'est pourquoi je pense qu'effectivement, les programmes de réinstallation peuvent répondre à certaines situations.

Mais je pense aussi qu'il faut que cela reste une responsabilité de l'Etat et qu'il ne peut en aucun cas s'agir d'une sorte de "récompense" ou le résultat d'une politique de quotas : il s'agit d'un droit.

Ségolène ROYAL, candidate du PS : C'est une solution préconisée par le Haut Commissariat aux Réfugiés qui mérite toute notre attention. Nous devons faire jouer au maximum le principe de solidarité, et ne pas se défaire devant les responsabilités qui incombent à chaque Etat.

Mais ce type de programmes ne peut en aucun cas se substituer aux obligations qui incombent aux Européens en vertu de la Convention de Genève de 1951 sur les droits de réfugiés. Ces programmes devraient en tous cas s'accompagner de dispositifs d'évaluation sur l'effectivité de la protection offerte aux réfugiés.

La France devrait augmenter sa contribution au budget du Haut Commissariat aux Réfugiés, afin de participer à l'effort global pour aider

les réfugiés, d'autant plus qu'il nous faudra faire face à la problématique des réfugiés climatiques qui risque de prendre de l'ampleur dans les prochaines années.

Nicolas SARKOZY, candidat de l'UMP : La France était en 2004 et 2005 le premier pays au monde pour le nombre de demandeurs d'asile accueillis. En 2006, elle est le deuxième après les Etats-Unis. Notre pays assume donc pleinement et totalement sa responsabilité internationale dans l'accueil des victimes de persécutions.

Dominique VOYNET, candidate des Verts : Les pays riches doivent être solidaires et généreux lorsque des pays plus pauvres ne sont pas en mesure d'assurer la protection due aux réfugiés installés sur leur territoire. Faut-il le rappeler, l'Afrique accueille plus de réfugiés que l'Europe. On ne peut pas laisser les pays africains seuls face à cette charge. A chaque fois que la situation l'exige, oui, il est souhaitable que la France aille dans le même sens que les pays scandinaves et soit exemplaire en matière d'accueil des réfugiés, notamment par un soutien plus conséquent au Haut Commissariat aux Réfugiés, tout en veillant à ne pas transformer cette générosité en une externalisation déguisée de la politique de l'asile.



Les conditions d'une régularisation

Alors que le législateur français vient de supprimer la possibilité pour les personnes en situation irrégulière d'obtenir une régularisation au bout de dix ans de séjour irrégulier sur le territoire, d'autres pays européens comme l'Espagne et l'Italie ont lancé des programmes de régularisation collective. Accepteriez-vous de vous engager sur la même voie ? Dans l'affirmative, sur la base de quels critères ?

François BAYROU, candidat de l'UDF : Je pense que l'on peut régulariser, au cas par cas, sur des critères clairs, des règles établies, au terme d'une certaine durée (par exemple cinq ans), s'il y a un contrat de travail, que l'on parle français, que l'on maîtrise notre mode de vie et nos valeurs et nos droits élémentaires (par exemple ce qui touche le droit des femmes). Il s'agit simplement d'intégration. Il est normal et légitime qu'une personne dans ce cas soit régularisée ; ce n'est pas une politique généreuse, c'est une politique d'équilibre.

Marie-George BUFFET, candidate du PCF : Notre pays doit s'engager dans une nouvelle politique de l'immigration fondée sur le respect strict des droits des migrants, sur la solidarité et la coopération ; c'est aussi le gage d'une vie démocratique. C'est pourquoi j'entends, sans attendre, proposer l'abrogation de toutes les lois qui ont fait régresser les droits des migrants dans notre pays (lois Pasqua, Debré, Chevènement, Sarkozy).

Je m'engage également sur une régularisation de tous les sans papiers, avec un titre de séjour de 10 ans. Il faut rendre leur dignité à ces hommes, ces femmes, ces enfants qui sont aujourd'hui traqués par la police de la République. Je suis favorable à la liberté d'aller et venir et au droit au regroupement familial, qui sont des droits fondamentaux de la personne. Cela permet de faire reculer les situations de clandestinité.

En même temps, pour répondre à cet engagement, les politiques d'accueil et d'intégration doivent être favorisées, ce qui suppose des moyens en matière de logement, de santé, d'éducation...

Je m'engage aussi à créer les conditions pour qu'un grand débat national démocratique ait lieu avec toutes les forces associatives, syndicales et politiques, au Parlement, dans les médias et dans les villes qui veulent en finir avec les dominations, le racisme, la xénophobie.

C'est l'honneur de notre pays que nombre d'associations, personnalités de la culture, du sport, intellectuels, syndicalistes aient décidé de soutenir des sans papiers en devenant leurs parrains. C'est au fond cette démarche qu'il faut poursuivre. Je suis moi-même marraine d'une jeune lycéenne et je suis fière de participer à cette solidarité, à ce mouvement citoyen. Parallèlement, je propose que la France participe à l'instauration d'une taxe sur les transactions financières et consacre 1 % de son PIB à des actions de coopération.

Pour moi, les immigrés sont avant tout des femmes et des hommes qui ont des droits fondamentaux, des femmes et des hommes originaires de pays pauvres à l'égard desquels les pays occidentaux ont des dettes, dans un monde où l'écart se creuse entre les riches et les pauvres et où la mise en œuvre d'une véritable solidarité internationale est impérieuse.

Ségolène ROYAL, candidate du PS : Les contextes espagnol et italien ne sont pas les mêmes. Leur histoire au regard de l'immigration également.

Je ne suis pas favorable à une régularisation globale, mais à une régularisation sur critères. Ceux-ci devront être la durée de la présence sur le territoire français, nous ne pouvons accepter que des personnes soient condamnées à la clandestinité perpétuelle, les attaches personnelles, la scolarisation ainsi que la possession ou la promesse d'un contrat de travail. Nous permettrons un réexamen des dossiers des demandeurs d'asile déboutés que l'on qualifie communément de « ni-ni », ni expulsables ni régularisables.

Au concept de « faux demandeur d'asile », qui vise à discréditer les mécanismes du droit d'asile comme étant la porte d'entrée à l'immigration irrégulière, vous opposez celui de « faux débouté du droit d'asile ». Ainsi, vous soulignez que certaines lacunes, absence de moyens mais aussi volonté politique délibérée produisent toujours plus de rejets des demandes, quand il ne s'agit pas simplement d'en empêcher le dépôt. Ces personnes déboutées viennent ensuite grossir les rangs des sans-papiers.

Le formidable succès du Réseau Éducation Sans Frontières et de l'élan de solidarité qui s'est fait dans de nombreuses écoles est la prise de conscience par beaucoup que ceux que l'on nous présente comme des délinquants, des fraudeurs, sont en fait nos voisins, nos amis, sont les parents des enfants à côtés des leurs. Si la politique dite « d'immigration choisie » tourne le dos aux valeurs d'accueil et de tolérance de notre société, ce qui se passe dans nos écoles montre le vrai visage des Français, celui de la tolérance et de la fraternité.

Nicolas SARKOZY, candidat de l'UMP : Une précision : la loi relative à l'immigration et à l'intégration n'a pas supprimé la possibilité d'obtenir une régularisation au bout de 10 ans de séjour irrégulier. Elle a mis fin, en revanche, au droit à la régularisation automatique, parce que cela encourageait la clandestinité et facilitait l'activité des filières exploitant la misère des migrants. La loi reconnaît aux préfets la possibilité de régularisation, au cas par cas, pour tenir compte de la situation personnelle des migrants. Je n'irai pas au-delà. Je suis opposé aux régularisations massives, qui sont irresponsables. Pour mon pays, je refuse les effets d'appel d'air. Je refuse qu'une régularisation globale précipite des centaines de milliers de personnes sur les chemins de l'immigration clandestine.

Dominique VOYNET, candidate des Verts : Nous sommes pour la régularisation de tous les sans-papiers et la mise en place d'une autre politique de l'immigration tendant vers la liberté de circulation et d'établissement. La France a une politique de l'immigration très restrictive alors qu'elle devra sans doute rouvrir ses frontières pour faire face au « papy boom ». Il y a un mythe de l'invasion qu'il faut combattre. Alors que la liberté de circulation était plus facile dans les années 70 entre notre pays et l'Afrique, aucun afflux massif ne s'est produit au moment de la grande sécheresse sahélienne. Il faut faciliter la délivrance de visas long séjour à entrées multiples pour permettre tant la venue que le retour des étrangers. Il faut permettre aux retraités étrangers ayant travaillé en France de percevoir leur retraite dans leur pays plutôt que les obliger à rester en France. Il faut dépénaliser le séjour irrégulier. Il faut lutter contre le travail clandestin, les filières d'immigration et toutes les formes d'exploitation des étrangers. Il faut faire respecter le droit de vivre en famille, en particulier en finir avec les situations scandaleuses que condamne régulièrement le Réseau Éducation Sans Frontières.



L'immigration et les déséquilibres Nord-Sud

La dernière loi de maîtrise de l'immigration a mis en place un nouveau cadre légal permettant aux immigrés hautement qualifiés d'accéder au marché du travail français. Comment vous semble-t-il possible de concilier le souhait des immigrés à aspirer à de meilleures conditions de vie et celui de répondre aux besoins de l'économie française, sans pour autant nuire au développement des pays du sud en les privant de leurs cerveaux ?

François BAYROU, candidat de l'UDF : La politique de l'immigration choisie défendue par le gouvernement est la meilleure façon d'assécher les économies de pays en développement en les privant des ressources humaines fondamentales. La question de l'immigration ne peut se traiter que par le développement des pays dont la misère chasse ceux qui viennent chez nous. Il n'y a qu'une politique juste et efficace de lutte contre l'immigration, que nous devrions imposer à la communauté internationale et à l'Europe : c'est de garantir aux Africains qu'ils peuvent vivre convenablement en Afrique, de leur travail, comme des hommes debout. Il n'y a pas d'autre approche. Le co-développement passe par le soutien aux démarches démocratiques, par l'appui institutionnel, par le soutien aux réseaux d'ONG et au commerce équitable... Tout ceci marque la nécessité d'une nouvelle politique du développement, fondée sur un respect réciproque et dont je me ferai l'artisan acharné.

Marie-George BUFFET, candidate du PCF : Cette loi ne peut pas répondre au souhait d'une vie meilleure exprimé par les migrants, bien au contraire. Ce n'est d'ailleurs pas son objectif. L'immigration "choisie" répond aux seuls besoins du marché en France. Cela ne permet que de faire venir dans notre pays des travailleurs qui sont déjà qualifiés, qui seront payés moins cher et qui, le cas échéant, ne bénéficieront pas de garanties en matière de protection sociale égales à celles des salariés français. Elle participe du pillage des cerveaux.

Concilier les besoins de l'économie française et l'aspiration des immigrés ne peut se faire que dans une logique de coopération mutuellement avantageuse. De ce point de vue, la France doit être porteuse de l'exigence impérative de transformations économiques internationales permettant de faire cesser le pillage des pays d'origine, y compris de leurs cadres ou de leurs élites, et de faire reculer l'exode de la misère.

Je propose l'augmentation de l'aide publique au développement, la formation professionnelle, dans le respect des choix démocratiques de ces pays et une coopération décentralisée qui intègre ces choix de développement.

C'est la raison pour laquelle l'Europe doit promouvoir un nouveau type de développement, s'engager sur le principe de souveraineté alimentaire, le contrôle et la taxation des mouvements de capitaux, l'annulation de la dette.

Enfin, je proposerai que l'ONU joue un rôle actif en faveur d'une politique de co-développement et pour la suppression de la dette pour que les peuples soient maîtres de leurs richesses et de leurs ressources.

Certes, c'est une lutte de grande ampleur, mais il faut avoir le courage de s'y engager.

Ségolène ROYAL, candidate du PS : L'immigration pose dans tous les pays développés des questions difficiles qui doivent être traitées sans démagogie. Tout au long du XX^{ème} siècle, l'immigration a contribué au dynamisme démographique et au développement économique des pays du nord. Même dans notre pays dont la natalité reste l'une des plus élevées d'Europe, l'immigration restera au XXI^{ème} siècle un facteur d'équilibre. Fermer la porte aux immigrés serait nous condamner au déclin. Pourtant, nous ne pouvons, pas plus que nos voisins, ouvrir purement et simplement nos frontières sans créer des déséquilibres économiques et sociaux insupportables, notamment une forte pression à la baisse sur les salaires.

L'expérience de ces dernières années nous montre que la multiplication des obstacles administratifs n'empêche pas l'immigration clandestine, puisque le nombre de sans-papiers ne baisse pas. La sécurisation des parcours de séjour est également nécessaire pour ceux en situation

régulière. La politique d'immigration que je veux mettre en œuvre repose sur la reconnaissance des réalités économiques : il faut d'abord que l'Europe fasse beaucoup plus pour l'aide au développement en Afrique et pour une politique d'échanges et de croissance dans le bassin méditerranéen, car le seul argument qui peut convaincre un candidat à l'émigration de rester au pays, c'est le développement économique. Ensuite, pour créer cette dynamique de développement, il ne faut pas multiplier des règles qui sont d'ailleurs aussitôt contournées, mais faciliter les migrations de travail en permettant les allers et retours avec un même visa. J'ai proposé de confier aux préfets et aux acteurs économiques régionaux le soin de réguler ces migrations en fonction des besoins réels de l'activité économique et du marché du travail. Nous pourrions alors rendre plus crédible la lutte contre le travail illégal dans des secteurs comme le bâtiment et l'hôtellerie-restauration.

Enfin, je suis bien consciente que, derrière les chiffres claironnés par le gouvernement, il y a le chiffre noir des clandestins, installés parfois depuis de longues années, qu'on ne veut pas régulariser, mais qu'on sait ne pas pouvoir expulser, malgré quelques cas dramatiques comme celui de la famille Raba, véritables boucs émissaires de l'impuissance gouvernementale. Là encore, l'expérience montre que les régularisations massives ne font qu'alimenter les filières d'immigration clandestine. Comme le prévoit le programme du parti socialiste, il faudra rétablir la régularisation de plein droit après dix ans de séjour, qui permettrait de régler de nombreux cas sans provoquer les mêmes effets. Mais je m'engage aussi à ce que les dossiers des familles en cours d'intégration soit réexaminés au cas par cas, non pas sur la base de critères purement administratifs, mais en s'appuyant sur le travail des communes, des établissements scolaires et des associations qui accueillent et qui parrainent ces familles.

Nicolas SARKOZY, candidat de l'UMP : Précisément, l'objectif fondamental de la loi de 2006 est de faciliter une immigration de mobilité, dans le cadre des études ou de l'exercice d'une profession. C'est pourquoi nous avons créé la carte de séjour "compétences et talents", qui doit permettre à un migrant de venir en France pour améliorer son expérience et sa formation en vue de contribuer par la suite au développement économique et social de son pays d'origine. Dans le même esprit, nous avons mis en place un compte épargne co-développement dont l'objectif est d'inciter les migrants, par des déductions fiscales, à investir dans leur pays d'origine. C'est aussi le sens de l'accord que j'ai conclu avec le Sénégal. Le défi de la maîtrise de l'immigration, c'est aussi le défi du co-développement avec les pays sources.

Dominique VOYNET, candidate des Verts : Pour nous, cette politique est mauvaise. Seule la possibilité d'"allers-retours" pour les migrants et des accords contractuels entre l'Union européenne et les pays du sud permettront d'éviter le "pillage" des pays du sud. Pour nous, ces deux questions sont liées et c'est pour cela que nous demandons le transfert des politiques d'immigration du ministère de l'Intérieur vers un ministère de la coopération solidaire. Il ne peut être question de revenir à une politique type « Office des Migrations » où la France irait faire son marché selon ses besoins. Nous devons construire des partenariats où tout le monde est gagnant. La France a tiré profit de ses anciennes colonies. Il est normal aujourd'hui qu'elle aide ces pays en modifiant sa politique étrangère en direction des citoyens et non de gouvernements, souvent arrivés au pouvoir par des coups d'Etat. Et si la politique de l'immigration française devait se limiter à donner des visas à des étrangers hautement qualifiés, cela serait une forme de néo-colonialisme.

[Droits et jurisprudences]

L'administrateur ad hoc aux côtés du mineur étranger isolé : une situation loin d'être satisfaisante

Hélène FRANCO *

Les prérogatives de l'administrateur ad hoc, qui existaient déjà pour défendre les intérêts d'un mineur victime d'une infraction pénale lorsque ses parents n'étaient pas en situation de le faire, ont été élargies par la loi du 4 mars 2002 afin de concerner les mineurs étrangers isolés dès leur entrée en zone d'attente. Cette loi tirait les leçons d'une jurisprudence de la Cour d'appel de Paris qui, ayant eu à se prononcer sur le maintien d'un mineur isolé en zone d'attente, avait à plusieurs reprises prononcé la fin de ce placement au motif que son incapacité juridique affectait la validité de la procédure dont il faisait l'objet.

Que dit la loi ?

La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale prévoit que le procureur de la République doit procéder à la désignation d'un administrateur ad hoc au profit des mineurs étrangers isolés. Elle modifie l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France¹ et insère un article 11 dans la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile². L'article 17 de la loi dispose que « En l'absence d'un représentant légal accompagnant le mineur, le procureur de la république, avisé dès l'entrée d'un mineur en zone d'attente, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc ».

L'administrateur ad hoc désigné aux côtés du mineur étranger isolé a une double mission : d'une part, assister le mineur durant son maintien en zone d'attente et le représenter dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien ainsi que dans toutes celles afférentes à son entrée sur le territoire national et, d'autre part, assister et représenter ce mineur dans le cadre de procédures administratives et juridictionnelles relatives à la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié qu'il aura pu former. Ces dispositions n'ont pu devenir opérantes qu'après la publication du décret du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs

ad hoc. Ce décret indique que des personnes physiques comme des personnes morales peuvent être désignées comme administrateurs ad hoc. Les personnes physiques doivent remplir un certain nombre de conditions, notamment celles de s'être signalées depuis un temps suffisant par l'intérêt qu'elles portent aux questions de l'enfance et par leurs compétences.

* Juge pour enfants au Tribunal pour enfants de Bobigny. Secrétaire générale du Syndicat de la Magistrature

¹ Suite à la codification du droit des étrangers entrée en vigueur en mars 2004, cet article est désormais l'article L. 221-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

² En conséquence de la codification du droit des étrangers, cet article est désormais l'article L. 221-5 du CESEDA.

Une intervention partielle des administrateurs ad hoc

La quasi-totalité des mineurs concernés passent par la zone d'attente de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. Les administrateurs ad hoc ont d'abord été désignés au sein de l'association « SOS-victimes », remplacés en 2005 par des bénévoles de la Croix-Rouge. Dans son rapport 2006, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) indique que du 1^{er} janvier au 15 décembre de cette année, 493 personnes se sont déclarées mineurs isolés. La minorité de 84 d'entre elles a été infirmée par les tests osseux, technique jugée non fiable par nombre de médecins. 230 de ces 493 personnes ont été refoulées.

Concernant la saisine d'un administrateur ad hoc, l'ANAFE n'a communiqué des chiffres que pour l'année 2005. Il en ressort que sur 780 personnes qui s'étaient déclarées mineures, 648 ont été déclarées « mineures avérées » après tests osseux, 132 ont été déclarées majeures. Il y a eu, en 2005, 516 saisines d'administrateurs ad hoc, ce qui signifie que sur les 780 personnes qui s'étaient déclarées mineures, 264 n'ont pu bénéficier de l'assistance d'un administrateur ad hoc. Sur les 132 personnes déclarées majeures par les tests osseux, la Police de l'air et des frontières annonce 111 saisines d'administrateur ad hoc. Sur les 648 mineurs « avérés », 405 d'entre eux seulement ont pu être assistés d'un administrateur ad hoc. Le taux de désignation d'un administrateur ad hoc est donc de 66%, ce qui signifie que la loi n'est appliquée que de manière imparfaite dès ce stade. Par ailleurs, quand il est désigné, l'administrateur ad hoc n'intervient qu'à certaines étapes de la procédure. La pratique instaurée entre les administrateurs ad hoc et le Parquet conduit à ce que l'administrateur ad hoc soit présent physiquement uniquement lors de l'entretien du mineur avec l'OFPRA et lors des au-

diences au tribunal et à la cour d'appel. Il n'est jamais présent en revanche au moment de l'arrivée du mineur, c'est-à-dire lorsque la PAF notifie les mesures de refus d'admission sur le territoire et de maintien en zone d'attente. Il s'agit pourtant de stades de la procédure qui sont extrêmement importants puisque certains choix doivent être effectués de manière éclairée, par exemple à propos du bénéfice du jour franc, et des informations sur la procédure engagée et les garanties fondamentales qui sont attachées au maintien en zone d'attente doivent être données, conformément à l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Une procédure qui pose question au regard de la Convention internationale des droits de l'enfant

La CIDE, ratifiée par la France en 1990, dispose que tout enfant privé de liberté doit être « *traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge : en particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on n'estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par des visites, sauf circonstances exceptionnelles* ». Par ailleurs, les enfants privés de liberté doivent avoir « *rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente, indépendante et impartiale, et à ce qu'une décision rapide soit prise en la matière* » sachant que la privation de liberté d'un mineur ne peut être « *qu'une mesure de dernier ressort* ».

La pratique des autorités françaises à l'égard des mineurs étrangers isolés contrevient de plusieurs manières à ces dispositions : le caractère

systématique du maintien de l'enfant isolé en zone d'attente conduit à ce que les mineurs de plus de treize ans, faute de place, ne sont pas séparés des adultes et rien n'est prévu pour tenir compte des besoins de leur âge. Pour les enfants de moins de treize ans, ils sont séparés des adultes, mais maintenus dans des conditions opaques, dans des lieux inaccessibles aux membres de la famille ou à l'administrateur ad hoc. Alvaro Gil-Robles, alors Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe avait dans son rapport 2006 concernant la France demandé aux autorités françaises de considérer les mineurs isolés comme des enfants en danger qui ne doivent pas être maintenus en zone d'attente mais placés dans des lieux bénéficiant d'un accueil spécialisé. En outre, beaucoup d'enfants sont refoulés avant même d'avoir rencontré un administrateur ad hoc, ce qui les prive dans les faits de contester la légalité de la mesure de privation de liberté les concernant.

Lorsqu'ils sont saisis, les administrateurs ad hoc contestent de toute façon très rarement la décision même de maintien en zone d'attente. Au total, en 2005, 500 mineurs (sur les 780 personnes qui s'étaient déclarées mineures) ont été refoulés, 466 réembarqués sans escorte et 34 par la force. En 2006, sur les 493 personnes qui se sont déclarées mineures, 230 ont été refoulées. En moyenne, en 2006, les mineurs sont restés 3,5 jours en zone d'attente. Certains mineurs sont réembarqués en quelques heures, avant même d'avoir été présentés au juge des libertés et de la détention en vue d'un éventuel maintien. Or, il est très fréquent que la désignation de l'administrateur ad hoc intervienne plusieurs heures après l'arrivée du mineur en zone d'attente, la désignation « sans délai » par le Procureur de la République n'étant pas dans les faits respectée. Or, la présence d'un administrateur ad hoc aux côtés du mineur est d'autant plus décisive que sa qualité d'incapable juridique le désarme pour contester éventuellement les décisions prises à son endroit. Le Commissaire aux droits

de l'Homme du Conseil de l'Europe a d'ailleurs recommandé aux autorités françaises de faire en sorte que l'administrateur ad hoc soit effectivement nommé dès l'admission du mineur en zone d'attente. Face à une saisine tardive, les administrateurs ad hoc devraient contester systématiquement les décisions de refus d'entrée notifiées en leur absence. La circulaire interministérielle du 14 avril 2005 prévoit d'ailleurs expressément que l'administrateur ad hoc « doit rendre effectifs les recours du mineur » :

- *devant la juridiction administrative à l'encontre de la décision de refus d'entrée sur le territoire, qu'elle soit ou non formulée au titre de l'asile à la frontière ;*
- *devant la juridiction judiciaire, tant en première instance qu'en appel, dans la procédure de prolongation du maintien. »*

Or, en réalité, les administrateurs ad hoc de la Croix-Rouge ne soulèvent pas leur absence au moment du placement en zone d'attente pour en contester la légalité devant le juge des libertés ou devant le juge administratif, tout simplement parce que la Croix-Rouge avait au départ accepté cette mission à la seule condition de ne pas devoir être présente lors du maintien initial en zone d'attente, en raison d'un manque de moyens. Elle exige seulement d'être informée de la décision. Elle s'est donc engagée auprès du Parquet à ne pas

soulever d'exception de nullité de la procédure en raison de son absence.

Conclusion :

S'agissant de mineurs isolés, la situation d'enfant en danger peut aussi faire l'objet d'une mesure de protection par le juge des enfants. Il a été en effet rappelé à plusieurs reprises par des Cours d'appel que la zone d'attente n'échappe pas à une application éventuelle de l'article 375 du Code civil. Peu de mineurs sont encore présentés au juge des enfants (15 mineurs ont été admis à ce titre sur le territoire en 2006), sans doute en partie à cause de la timidité des administrateurs ad hoc. La procédure d'assistance éducative est en effet très souple : il n'y a pas besoin d'une requête du Parquet (même si cela est préférable) ; le juge des enfants peut se saisir d'office. Encore faut-il qu'il soit averti des cas méritant une protection. Selon les juges, le fait qu'un mineur isolé soit en zone d'attente peut constituer une situation de danger. D'autres juges se réfèrent à la situation de danger que les enfants peuvent courir dans leur pays d'origine. L'âge des enfants concernés et leur situation personnelle et familiale appréciée in concreto seront autant d'éléments permettant de caractériser le danger, d'où l'importance de l'administrateur ad hoc qui, ayant accès à l'enfant et à des membres de sa famille éventuellement présents en France, pourra réunir ces éléments.

Le juge des enfants accordant alors une mesure de protection pourra le faire sous forme d'un placement institutionnel, d'un placement chez une personne « tierce digne de confiance », généralement un membre de la famille présent en France non titulaire de l'autorité parentale, ou une remise de l'enfant à ses parents résidant en France, avec une mesure de suivi éducatif permettant de s'assurer que cette situation nouvelle pour l'enfant se passe bien. Ce regroupement familial sauvage peut déplaire aux autorités, il n'en demeure pas moins que le principe supérieur de protection de l'enfance ne peut être perdu de vue. C'est pourquoi il n'est pas exclu que les décisions prises par le juge administratif, le juge des libertés et de la détention et le juge des enfants puissent se contredire, car leurs champs de compétence sont différents. Il reste aux administrateurs ad hoc à s'imposer pour toujours défendre l'intérêt des enfants concernés.

LE SITE INTERNET DE FRANCE TERRE D'ASILE

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

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

[Droits et jurisprudences]

Lutte contre l'impunité : des avancées certaines

Renaud de la BROSSE*

Certains pourront voir les choses en noir et considérer qu'en matière de justice pénale internationale les progrès sont bien lents. L'actualité n'est du reste pas avare d'exemples confortant cette vision pessimiste.

Pour preuve, les résultats des toutes dernières élections législatives anticipées de Serbie, qui ont été marquées par la « victoire » de l'extrême droite nationaliste (Parti Radical) arrivée en tête avec 28,7% des suffrages. Faut-il rappeler que ce parti, créé dans les années 1990 par Vojislav Seselj, dont le procès pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre est actuellement en cours à La Haye, s'est toujours prononcé contre toute collaboration avec le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ? De même qu'il s'oppose, soutenu en cela par une partie non négligeable de la population serbe, à l'arrestation et à la livraison au TPIY de Radovan Karadzic et de Ratko Mladic, ex leaders politique et militaire de l'entité serbe de Bosnie-Herzégovine en fuite depuis plus d'une décennie – et pourtant tenus pour principaux responsables du massacre de plusieurs milliers de Musulmans de Srebrenica, commis entre le 13 et le 16 juillet 1995. Du reste, même le Premier ministre serbe actuel, Vojislav Kostunica – à la tête de la coalition populiste qui, bien qu'ayant perdu de son poids électoral, pourrait demeurer à son poste en 2007 – n'a guère brillé, à en juger par les critiques que lui a adressées la communauté internationale dans son ensemble, pour son action et sa détermination à arrêter les deux criminels de guerre présumés les plus recherchés. Politique et justice pénale internationale font rarement bon ménage.

A contrario, les plus optimistes estimeront que l'on n'a jamais autant parlé de justice pénale internationale, dans les médias comme dans la sphère des pouvoirs politiques, et que c'est là signe manifeste et positif d'évolution. Signe de temps nouveaux, s'est déroulé lundi 29 janvier à Addis-Abeba,

capitale de l'Ethiopie et siège de l'Union Africaine, en présence du tout nouveau Secrétaire général des Nations Unies, le coréen Banki-moon, le Sommet de l'organisation continentale africaine. Selon toute logique institutionnelle (règle de la présidence tournante de l'organisation), le Président soudanais Omar el-Béchir aurait dû succéder au Président jusqu'alors en exercice, Denis Sassou-N'Guesso¹, le chef de l'Etat congolais. Et ce en dépit des plus de deux cent mille morts et des deux millions de déplacés qu'aurait généré la guerre civile au Darfour depuis février 2003, avec la complicité du gouvernement de Khartoum via milice *Djandjawid* interposée... Devant la forte opposition de nombre de ses pairs, et donc en position d'accusé pour sa politique au Darfour, le Président soudanais a finalement renoncé à sa candidature au profit du Président ghanéen, John Kufuor.

D'une manière générale, on a pu constater depuis une décennie un recul de l'impunité dont ont pu jouir par le passé tant de responsables politiques et militaires, malgré l'extrême

* Maître de conférences. Directeur du Master II professionnel « Spécialistes de l'Europe Centrale et Orientale » - Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université de Reims Champagne Ardenne. De juin 2002 à mai 2003, il a été témoin expert nommé par le Procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

¹ A noter que la Cour de cassation a cassé en janvier dernier la décision du 22 novembre 2004 de la Cour d'appel de Paris, qui avait annulé l'intégralité de la procédure française ouverte pour « crimes contre l'humanité » visant le Président et deux autres responsables congolais. La Cour de cassation a déclaré en effet la justice française « compétente pour poursuivre et réprimer les auteurs de crimes de tortures commis qui ont conduit au massacre de plus de 350 personnes au Beach de Brazzaville en avril et mai 1999 », selon un communiqué de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), la Ligue française des droits de l'Homme et du Citoyen (LDH) et l'Observatoire congolais des droits de l'Homme (OCDH).

Cf. <http://www.capital.fr/Actualite/Default.asp?source=RE&numero=159834&Cat=GEN>



gravité de certains des crimes qu'ils ont pu commettre. Sur un strict plan symbolique, l'arrestation le 1^{er} avril 2001 de Slobodan Milosevic, puis l'ouverture de son procès devant le TPIY à partir du 12 février 2002 sont à marquer d'une pierre blanche. Certes, celui-ci est décédé en détention le 11 mars 2006, ce qui a clos son procès. Pourtant le précédent a une vocation pédagogique évidente, pour la première fois dans l'histoire un ancien chef d'Etat était jugé devant une juridiction internationale.

“D’une manière générale, on a pu constater depuis une décennie un recul de l’impunité dont ont pu jouir par le passé tant de responsables politiques et militaires, malgré l’extrême gravité de certains des crimes qu’ils ont pu commettre.”

membres permanents du Conseil de sécurité...), ne sont toujours pas partie prenante à la Convention de Rome qui l'a instituée⁷. En dépit de ce handicap et de limitations politiques pouvant entraver son action, la CPI est d'ores et déjà opérationnelle et son Procureur a ouvert un certain nombre de dossiers tel que, par exemple, celui de Thomas Lubanga, chef historique de la milice de l'Union des patriotes congolais (UPC). La

De la clause « Martens » à la Cour pénale internationale

Un bref aperçu historique suffit à mesurer l'ampleur des progrès réalisés en un peu plus d'un siècle². On s'accorde généralement à considérer que l'adoption à La Haye en 1899 de la clause « Martens », qui figure au préambule de la Convention sur les lois et les coutumes de la guerre, traduit formellement et pour la première fois la volonté des Etats formant alors la communauté internationale, de défendre et de mettre en œuvre des « lois de l'humanité ». C'est cependant l'ampleur et le degré d'horreur atteints par les crimes perpétrés par l'Allemagne nazie et le Japon qui conduisent à la mise en place de deux tribunaux militaires « internationaux » chargés par les vainqueurs de châtier les coupables³. De là date le signal qui conduira à l'adoption, dans le cadre des Nations Unies, d'une base juridique nouvelle intégrée dans des conventions internationales⁴, de même que dans quantité de législations nationales. Il faudra néanmoins attendre le milieu des années 1990, dans un nouveau contexte international rendu possible par la fin de l'antagonisme Est-Ouest, pour que démarre véritablement le long processus, parsemé d'embûches, qui va aboutir à l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2002, du statut de la Cour pénale internationale (CPI). Nul doute que les crises yougoslave et rwandaise⁵, survenues dans ce même intervalle, n'ont pas peu contribué à la naissance de la CPI. Car, faut-il rappeler, en l'absence de juridiction pénale internationale permanente, c'est le Conseil de sécurité qui a dû créer, dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies relatif à l'« action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression », deux tribunaux *ad hoc*⁶.

Une juridiction à vocation universelle

Compétente pour les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité ainsi que les crimes de guerre commis à partir du 1^{er} juillet 2002, la Cour pénale internationale, dont le siège est à La Haye, ne fait cependant pas l'objet d'un consensus universel car certains Etats, et non des moindres (Etats-Unis, Russie, Chine – soit trois des cinq

Chambre préliminaire de la CPI vient de confirmer le 29 janvier 2007 les trois charges⁸ portées par le Procureur contre ce dernier, ouvrant désormais la porte à la tenue d'un procès. De la même façon, et concernant les crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis en Ouganda contre des populations civiles par la Lord's Resistance Army (LRA), le Procureur de la CPI a délivré en juillet 2005 cinq mandats d'arrêts, validés par la Chambre préliminaire II, contre Joseph Kony (le « Général » et leader de la LRA) et ses assistants, Vincent Otti, Raska Lukwiya, Okot Odiambo et Dominic Ongwen. Ils ont été transmis à l'Ouganda, au Soudan et à la RDC, où ces derniers seraient susceptibles de se cacher depuis lors. Enfin, à la suite du renvoi de la situation au Darfour à la CPI par le Conseil de sécurité des Nations Unies (mars 2005), le Procureur devrait présenter aux juges de la Cour, ce mois de février 2007, les éléments de preuve mettant en évidence les personnes portant la responsabilité la plus lourde pour les

² Pour une perspective historique plus exhaustive, voir Renaud de la Brosse : « Les trois générations de la justice pénale internationale: Tribunaux pénaux internationaux, Cour pénale internationale et tribunaux mixtes », in *Annuaire Français des Relations Internationales*, AFRI 2005, Volume VI, Bruylant, La Documentation Française, Bruxelles, pp.154-166.

³ Tribunal militaire international de Nuremberg, institué le 8 août 1945 pour juger les crimes de guerre et contre l'humanité commis par les Nazis, et Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient, créé le 19 janvier 1946 et basé à Tokyo, pour juger les responsables de la Guerre du Pacifique.

⁴ On citera la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, adoptées en décembre 1948, de même que les quatre Conventions de Genève sur le droit humanitaire, signées en 1949 et qui établissent un système de protection des droits des non combattants.

⁵ Avec d'un côté plus de deux cent mille morts, des dizaines milliers de réfugiés et de disparus, l'épuration ethnique et les viols érigés comme armes de guerre en ex-Yougoslavie, et, de l'autre, la liquidation physique systématique de près d'un million de rwandais, en raison de leur appartenance ethnique ou de leur opposition au régime en place.

⁶ Le 25 mai 1993, la résolution 827 instituait le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, avec pour mission de poursuivre les personnes responsables de violations graves du droit international sur ce territoire depuis le 1^{er} janvier 1991. Le 8 novembre 1994, la résolution 955 créait le Tribunal pénal international pour le Rwanda, chargé de poursuivre les personnes responsables d'actes de génocide et d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda ou par des citoyens rwandais sur le territoire des Etats voisins, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994.

⁷ Au 1^{er} janvier 2007, 104 pays étaient Etats parties au Statut de Rome de la CPI.

⁸ Selon la Chambre, il existe en effet des preuves suffisantes laissant apparaître la responsabilité pénale de Thomas Lubanga, en qualité de co-auteur pour les crimes de guerre consistant à procéder à la conscription et à l'enrôlement d'enfants de moins de quinze ans dans les FPLC, branche militaire de l'UPC, et à les faire participer activement à des hostilités en Ituri (RDC), pendant la période allant de septembre 2002 au 13 août 2003.

Source <http://www.icc-cpi.int/press/pressrelaes/220.html>



crimes de guerre et contre l'humanité (persécutions, tortures, meurtres et viols...) commis dans la province occidentale du Soudan en 2003 et 2004.

L'originalité des tribunaux spéciaux pour la Sierra Leone, le Cambodge et le Timor

Pour les crimes perpétrés antérieurement à l'entrée en fonction de la CPI, et pour lesquels n'existaient pas au niveau national les conditions jugées propices et sereines pour un procès répondant aux exigences internationales (notamment en matière d'équité et de transparence), ont été mises sur pied des juridictions originales, dites mixtes parce qu'impliquant tout à la fois la justice nationale et internationale. C'est au Sierra Leone qu'a été pour la première fois inaugurée cette formule originale. Répondant à une demande du gouvernement sierra léonais de juin 2000, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 1315, demandait à Koffi Annan d'engager des négociations avec ce premier afin de mettre sur pied un tribunal spécial chargé de juger les « principaux responsables de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de certains crimes prévus par le droit sierra léonais commis depuis le 30 novembre 1996 ». Parmi les principaux inculpés, figure notamment l'ancien Président du Libéria, Charles Taylor, poursuivi pour crime contre l'humanité et d'autres violations graves du droit international humanitaire. Un temps réfugié au Nigeria pour échapper à la justice, l'ex Président a été livré le 29 mars 2006 au Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL), créé le 14 août 2000 par la résolution 1315 du Conseil de sécurité. Au grand dam de nombreux africains, qui souhaitaient un jugement sur le continent, la tenue du procès de Charles Taylor, dont l'ouverture est prévue le 2 avril 2007, aura finalement lieu à La Haye, dans les locaux de la CPI - le Conseil de sécurité ayant en effet autorisé par sa résolution 1688 sa délocalisation en Hollande, à la demande du TSSL⁹.

Autre exemple important, celui du Cambodge, où plus du quart de la population a été décimée sous les Khmers rouges entre 1975 et 1979, et où, après le rejet par le gouvernement de la création d'un tribunal international, au motif que celui-ci constituerait une atteinte inadmissible à sa souveraineté, un accord¹⁰ a été trouvé avec les Nations Unies en mars 2003 portant création de « chambres extraordinaires » devant être mises sur pied par une loi cambodgienne et intégrées aux tribunaux existants. L'Assemblée nationale cambodgienne a ratifié ce traité le 4 octobre 2004 et la loi d'application a été promulguée par le Roi le 27 octobre suivant. Malheureusement, comme nombre de responsables khmers rouges décédés dans l'intervalle tels Pol Pot ou Son Sen (ancien ministre de la Défense et responsable de la Police politique), Ta Mok,

Commandant en chef de l'Armée, inculpé en février 2002 pour crimes contre l'humanité, est mort le 21 juillet 2006 – juste avant les premières accusations initialement prévues pour la fin 2006.

A noter qu'au Timor, autre exemple, le tribunal mixte national et onusien - chargé de traduire en justice les responsables des atrocités commises en amont et en aval du référendum sur l'indépendance d'août 1999 par les militaires et miliciens indonésiens – a été lourdement handicapé par l'absence de coopération de Djakarta¹¹. A tel point que certaines organisations de défense des droits de l'homme dénoncent un « déni de justice ».

Pour être tout à fait exhaustif, il faut enfin mentionner l'existence de la Chambre pour les crimes de guerre en Bosnie-Herzégovine, dont la création a été encouragée par la communauté internationale – afin de désengorger le TPIY (celui-ci souhaitant se concentrer sur les affaires concernant les inculpés du plus haut rang et livrer les autres inculpés incarcérés à Sarajevo), d'aider à la refondation du système judiciaire bosniaque et, enfin, de favoriser la réconciliation entre communautés en traduisant devant leurs juges les criminels y ayant commis des crimes durant la guerre, et ce indépendamment de leur origine ethnique... Inaugurée le 9 mars 2005, cette Chambre, qui au début de son activité est épaulée par une présence internationale, fonctionne dans le cadre de l'appareil judiciaire bosniaque et en dehors de toute tutelle des Nations Unies. Elle a rendu sa première condamnation, contre Radovan Stankovic, en novembre dernier.

Le relais des juridictions nationales

Parallèlement aux juridictions pénales internationales permanente (CPI) ou *ad hoc* (TPIY, TPIR) et mixtes (Sierra Leone, Cambodge et Timor), la justice pénale s'est également enrichie de l'action de juridictions nationales d'Etats déclarant vouloir exercer la compétence universelle¹². L'arrestation, à la requête de l'Espagne, d'Augusto Pinochet à Londres le 16 octobre 1998 procède de cette logique et marque un précédent important dans la mesure où il a été le

⁹ Selon le procureur, Christopher Staker, cette délocalisation serait liée à des questions « de paix et de sécurité dans la sous région » et témoignerait d'un bel exemple « de coopération de la communauté internationale en faveur de la justice ». Cité par Stéphanie Maupas, in « Charles Taylor incarcéré à La Haye ». Source : http://www.fri.fr/actufr/articles/078/article_44579.asp

¹⁰ A/RES/57/228 B.

¹¹ Selon l'organisation Trial Watch, à la date du 20 mai 2005, marquant l'achèvement officiel du mandat du « Groupe d'enquête sur les crimes graves » commis dans l'île de Timor, « des charges étaient pendantes contre 339 accusés en fuite à l'étranger, dont l'ancien Ministre indonésien de la défense et commandant de l'armée indonésienne Wiranto, six hauts responsables militaires et l'ancien Gouverneur du Timor oriental ». Source : <http://www.trial-ch.org/fr/international/chambres-speciales-pour-les-crimes-graves-timor-leste/affaires-devant-les-chambres.html>

premier ancien chef d'Etat à avoir été arrêté par un autre Etat pour perpétration de crimes contre l'humanité (tortures, prises d'otages, disparitions forcées...), sur la base de la Convention contre la Torture.

C'est la Belgique, après avoir incorporé la compétence universelle dans sa législation en 1993 et 1999, qui est allée le plus loin dans cette voie. Elle a ainsi pu poursuivre les auteurs de crimes commis à l'étranger ; c'est vrai des Rwandais jugés à Bruxelles pour leur participation au génocide de 1994 mais aussi et surtout pour Hissène Habré, ancien Président du Tchad de 1982 à 1990, contre lequel un mandat d'arrêt international était délivré en septembre 2005, en même temps qu'une demande d'extradition était adressée au Sénégal, où celui-ci réside depuis lors. Même si, à la suite de très fortes pressions du gouvernement américain, le Parlement belge a abrogé la loi de compétence universelle en 2003, l'instruction du cas Habré n'a pas eu à en souffrir car celle-ci avait commencé avant cette date et parce que des victimes de nationalité belge (ressortissants tchadiens naturalisés après avoir vécu de nombreuses années en Belgique) avaient porté plainte contre celui-ci... Il a été placé en détention à Dakar le 16 novembre 2005, dans l'attente d'une décision concernant la requête d'extradition adressée par Bruxelles à Dakar. Le 25 novembre suivant, la Cour d'Appel de Dakar se

déclarait incompétente et le lendemain le ministre de l'Intérieur émettait un décret mettant Hissène Habré « à la disposition » du président de l'Union Africaine (UA). Au mois de juillet 2006, celui-là décidait qu'il revenait au Sénégal de mener à bien le procès de l'ex dictateur tchadien. Celui auquel on attribue plusieurs dizaines, voire centaines d'assassinats politiques, des centaines de cas de torture, autant d'arrestations arbitraires et nombre de « disparitions » reste toujours impuni - près de 25 ans après le début des très graves exactions qui ont marqué son règne.



¹² Basée sur l'idée que l'humanité partagée devrait en soi suffire à justifier la poursuite des auteurs des crimes les plus odieux - et fondée juridiquement sur les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles Additionnels de 1977, mais aussi sur la Convention contre la Torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, cette dernière autorise un Etat à déroger aux principes classiques de territorialité et de personnalité.

BULLETIN D'ABONNEMENT :

Nom.....Prénom.....

Adresse.....

Code postalVille..... Tél.....

Je souscris un abonnement d'un an aux publications de France Terre d'Asile (*Pro Asile, La lettre de l'Observatoire, les Cahiers du Social*) au tarif de 50 € (35 € tarif étudiants/chômeurs)

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

Je règle la somme de€

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

☐ Par débit sur mon compte

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

Date : Signature :

[International]

Protection des réfugiés et droit d'asile : l'Afrique sous le signe de la précarité¹

Luc CAMBREZY*

Si nous pouvions nous satisfaire des statistiques, il y aurait tout lieu de se réjouir. En effet, depuis la situation catastrophique qui prévalait durant les années 1990, le nombre de réfugiés a très sensiblement diminué. Fin 2005, on comptait 8,4 millions de réfugiés dans le monde, soit l'effectif le plus bas depuis 1980. En Afrique, les 2,6 millions de réfugiés enregistrés en 2005 sont à comparer aux 6,7 millions de 1994. L'évolution plutôt encourageante ainsi enregistrée depuis quelques années devrait donc conduire à l'optimisme.

Pourtant, cette vision ne résiste guère à l'analyse. En effet et sans préjuger de l'avenir, même si plusieurs conflits ont récemment pris fin - au Rwanda, en Angola, au Sud Soudan, au Libéria, ou au Sierra Leone, ... (parfois par la mort ou l'exil de l'un des protagonistes de ces guerres : Jonas Savimbi, Charles Taylor) -, d'autres crises apparaissent (Darfour) ou se prolongent (Somalie).

D'autre part, s'en tenir à la stricte définition du réfugié telle qu'elle est inscrite dans le droit international, ne peut faire oublier les millions de déplacés² qui, pour diverses raisons, n'ont pas pu ou voulu quitter leur pays d'origine et vivent souvent des situations largement aussi précaires que les réfugiés ayant franchi une frontière. Or nombre de guerres civiles « produisent » autant - sinon plus - de déplacés (sans statuts) que de réfugiés (« statutaires »). Pour peu que ces populations soient soupçonnées d'appartenance au « mauvais côté », ce n'est plus la question du droit d'asile qui se trouve posée mais bel et bien celle du respect des droits de l'homme. Et cette question est d'autant plus grave que les parties en conflit (gouvernement ou opposition) s'emploient souvent à contrecarrer l'ac-

tion conduite par les organisations humanitaires pour assurer la protection de ces personnes³.

Mais d'autres éléments de cadrage s'imposent également. Rappelons tout d'abord que l'immense majorité des réfugiés issus des conflits en Afrique reste cantonnée en Afrique et se trouve massivement concentrée dans les pays limitrophes des pays en guerre où la population obtient

* Géographe, Directeur de Recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement.

¹ Il va de soi qu'un exposé aussi bref sur la situation des réfugiés en Afrique ne peut se donner d'autre ambition que celle d'évoquer des situations générales. Par conséquent, il ne saurait être question de mentionner les nombreuses situations liées à des contextes particuliers et/ou des catégories spécifiques de population.

² Nombre de déplacés en Afrique. Au passage, on peut s'étonner que la question de la protection des personnes déplacées du fait des guerres civiles et des conflits inter-ethniques à l'intérieur d'un même pays ne figure pas parmi les toutes premières priorités de l'agenda de la communauté internationale. A tout le moins, il est curieux de constater qu'ils ne bénéficient pas de la même attention que celle prêtée à ceux désignés - de façon très inappropriée - sous le vocable de « réfugiés de l'environnement ».

³ Nombre de guerres civiles passées ou encore actuelles illustrent ce problème : Angola, RDC, Soudan, Ouganda.

le statut sur une base collective (*prima facie*). Si les proximités linguistiques et culturelles jouent parfois en faveur d'une assez bonne disposition des populations locales à l'égard des populations réfugiées, il ne s'agit là que d'exceptions qui confirment la règle générale. Comme ailleurs, l'hospitalité a ses limites et du point de vue des pays d'accueil, l'afflux des réfugiés fait plus souvent craindre le pire en termes d'insécurité, d'exportation du conflit au-delà des frontières, et de dégradation de l'environnement (accès au bois de feu, à l'eau, etc.). Enfin, autant par réticence que par incapacité structurelle à gérer l'urgence et à déployer les moyens logistiques nécessaires, les États africains font largement appel au Haut Commissariat aux Réfugiés pour assurer l'accueil et la protection des réfugiés ; tout en négociant âprement – souveraineté oblige – les modalités d'intervention des organisations humanitaires. De ce fait, la protection des réfugiés se trouve ainsi placée sous une sorte de double tutelle : celle, très largement subordonnée à l'aide délivrée par la communauté internationale par le biais du HCR, mais aussi celle du bon vouloir (à géométrie variable) de l'État d'accueil. Du point de vue institutionnel et politique, les divergences d'intérêts et d'objectifs, les ambiguïtés de toute nature et le rejet mutuel des responsabilités en cas de litige – constituent l'arrière plan de toute négociation entre un État souverain et les Nations unies (en l'occurrence, le HCR). Dès lors, dire que les conditions d'une protection satisfaisante des réfugiés ne sont pas remplies relève bien sûr de l'euphémisme.

L'asile et la protection des réfugiés, service minimum

Dans ce contexte général, que dire des modalités concrètes de l'accueil et de la protection des réfugiés ? En premier lieu, on ne dira jamais assez combien les réfugiés ne sont pas tous logés à la même enseigne. Il va de soi que la protection dont bénéficient de fait les présidents déchus, les anciens chefs de guerre en déroute et leurs suites, est sans rapport avec le drame vécu par les centaines de milliers de civils fuyant les zones de combat. Pour les premiers, la négociation se joue directement avec les gouvernements des pays amis et, jusqu'à une période récente, ils pouvaient vivre un exil discret et tranquille avec leur famille et leurs fidèles, sans être autrement inquiétés par d'éventuelles poursuites judiciaires⁴. En revanche, ces cas particuliers mis à part, la grande majorité des réfugiés se trouve regroupée dans des camps. En général aménagés à proximité des frontières de leur pays d'origine, ces camps – censés être temporaires – durent ce que durent les conflits, c'est-à-dire plusieurs années, voire, plusieurs décennies. Les camps fonctionnent selon une double logique – l'une sécuritaire, l'autre humanitaire – dont il faut souligner la cohérence de la « mécanique ». D'une part, dans la limite du possible, il s'agit de contrôler les mou-

vements des réfugiés de manière à éviter leur dispersion dans le pays d'accueil ; d'autre part, on s'attache à répondre dans ces camps aux besoins les plus vitaux de ces populations (abri, santé, alimentation, eau). La seconde fonction agit donc sur la première. Répondre aux besoins de ces populations est une façon de les faire rester là où l'on souhaite les maintenir.

Cependant, les recommandations du HCR, issues des expériences passées, visent un principe d'équité. Au nom de celui-ci, il est dit et répété qu'il ne serait pas convenable (et cause de tensions supplémentaires) d'offrir aux réfugiés des conditions générales d'existence supérieures au quotidien vécu par la population locale. De ce fait – on le comprend bien eu égard aux conditions générales de vie des populations rurales en Afrique – ce principe autorise et justifie un nivellement par le bas du volume et de la qualité de l'aide qui peut à tout instant menacer le fragile équilibre entre logique d'assistance et logique de contrôle des populations. Situés dans des environnements souvent médiocres et parfois même exposés à des risques divers (naturels et sécuritaires), les camps offrent à leurs occupants une vie aux termes plus que comptés : distribution parcimonieuse de l'eau et des rations alimentaires, abris rudimentaires, propreté et hygiène souvent menacées, sécurité incertaine... Les interdits y sont aussi plus nombreux que les droits. Les opportunités de travail sont rares quand celui-ci n'est pas simplement prohibé et l'agriculture, l'élevage ou l'accès aux ressources en bois de feu (activité la plus liée aux agressions sexuelles) sont des domaines strictement soumis au bon vouloir de la population locale et des autorités gouvernementales.

“ La protection des réfugiés se trouve ainsi placée sous une sorte de double tutelle : celle, très largement subordonnée à l'aide délivrée par la communauté internationale par le biais du HCR, mais aussi celle du bon vouloir (à géométrie variable) de l'État d'accueil. ”

⁴ Il faut souligner la montée en puissance de la justice internationale. Pour ne citer que lui, parmi les dictateurs disparus, Idi Amin Dada, l'ex président de l'Ouganda aurait aujourd'hui du souci à se faire... En Europe, Slobodan Milosevic, l'ancien président yougoslave, est mort en prison à La Haye. C'est également en Hollande que Charles Taylor (ex président du Liberia) devrait être jugé par un Tribunal spécial pour certaines de ses exactions passées, tandis que le tchadien Hissène Habré se voit de plus en plus menacé dans son exil au Sénégal. Plusieurs hauts responsables du gouvernement Habyarimana attendent d'être jugés au tribunal d'Arusha en Tanzanie pour leur rôle joué dans le génocide rwandais. Cependant, pendant ce temps, l'épouse du président défunt – « exfiltrée » du Rwanda par le gouvernement français – plaide son innocence devant la commission des recours après que sa demande d'asile ait été déboutée par l'OFPRA "en tant qu'instigatrice ou complice" du "crime de génocide" (Le Monde du 10/01/07). De son côté, Mengistu, l'ex dictateur éthiopien, condamné par contumace, à la prison à vie par la Haute Cour fédérale de son pays, bénéficie de la protection du gouvernement du Zimbabwe.

Enfin, la durée des conflits - conjuguée à la politique d'en-diguement des réfugiés dans des camps - joue incontestablement contre une politique d'asile digne de ce nom. Parce qu'ils ne sont pas prêts à tout supporter, les fréquents accès de violence qui éclatent dans les camps trouvent ainsi souvent leur origine dans une aide qui ne correspond pas aux attentes des réfugiés. Cela vaut en premier lieu pour les distributions alimentaires dont la réduction échauffe rapidement les esprits, mais cela vaut aussi pour bien d'autres aspects de la vie quotidienne, à commencer par un constant et insupportable sentiment d'humiliation lui-même généré et entretenu par cette logique d'assistance et d'oisiveté forcée. C'est donc dans ce contexte que les réfugiés les moins démunis ou socialement les mieux armés font tout pour échapper aux camps en choisissant de se fondre dans l'anonymat des grandes villes. Là, toute la question est de savoir si ce choix est toléré ou non par le gouvernement du pays d'accueil. Dans le meilleur des cas – mais il s'agit d'une minorité – ils peuvent bénéficier du statut de réfugié, voire, bénéficier d'un permis de travail. Dans le pire, ces réfugiés sans statut – et donc « hors la loi » aux yeux du gouvernement – subissent les habituelles conséquences de la clandestinité : travail précaire et non réglementé, scolarisation aléatoire des enfants, assistance médicale hasardeuse et coûteuse, harcèlements, déménagements répétés, dénonciations, emprisonnements sans protection judiciaire, ...). Ainsi se pose, pour cette catégorie de réfugiés, une question dont on ne voit pas l'issue. Car, pour les « réfugiés de fait », mais sans statut ni protection, la durée de l'exil conduit à une errance qui brouille les repères et les catégories. Partis d'Afrique centrale, on les retrouve des années plus tard au Sénégal ou en Afrique du Sud, en Belgique ou en Grande Bretagne. En se lançant dans des aventures et des périples comparables à ce que vivent les migrants économiques en quête de travail, comment peuvent-ils encore faire valoir leurs droits ? Et ceux-ci sont-ils simplement compatibles avec leurs intérêts propres ?

Prendre le problème à la racine

Lorsque le « niveau de base » de l'asile et de la protection des réfugiés est aussi faible (pour ne pas dire « contourné »), se pose enfin le problème de la responsabilité des pays d'accueil et, plus largement, de la communauté internationale. La question de l'asile ne peut être dissociée de celle, plus englobante, de la réalité de l'Etat en Afrique où les explosions de violences et les guerres civiles sont la traduction au quotidien de l'inexistence ou de la fragilité des concepts de citoyenneté et de démocratie. De ce fait, il est banal de le rappeler, la question de la protection des victimes des conflits en Afrique (réfugiés ou déplacés) est consubstantielle de la nature même de ces conflits. S'agissant de guerres civiles et de conflits intercommu-

nautaires où l'on chercherait en vain les « droits de la guerre », la question posée en filigrane reste celle - au-delà des identités et des spécificités régionales - de la réalité de l'état nation et d'un sentiment d'appartenance collectivement partagé à une même entité politique dans laquelle les droits et les devoirs sont les mêmes pour tous. Le propos peut paraître très général, mais la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne partagent cette même difficulté. Dès lors, qu'il s'agisse de réfugiés ou de déplacés, *la force de la frontière* ne semble valoir que pour une communauté internationale qui, faute d'une réelle politique d'asile et de protection dans la plupart de ces pays, se résigne sans grands états d'âme, à une action humanitaire « au fil de l'eau » et sans réelle vision politique. On le sait bien, le droit international ne peut s'exercer que dans la mesure où il existe des Etats nations prêts à le partager et à le promouvoir. Or, en ce début de troisième millénaire et d'ouverture accélérée des frontières, ce n'est pas le moindre des paradoxes que de devoir remettre sur l'ouvrage un sujet qui fit tant couler d'encre (et de sang) au cours du XX^{ème} siècle. Mais serait-ce un sujet qui ne vaudrait plus que pour une Afrique dont on pense trop souvent qu'il s'agirait d'un continent décidément à part ? Plus près de chez nous, la construction de l'Europe ne bute-t-elle pas, elle aussi, sur la question des identités nationales (avenir du Kosovo) et sur le sentiment d'appartenance à un ensemble géographique et culturel collectivement partagé (Turquie) ?



[International]

[International]

L'asile dans les pays du Sud : les ONG humanitaires à l'épreuve de la guerre

Marc-Antoine PEROUSE de MONTCLOS *

Dans les pays du Sud, le droit d'asile est, on s'en aperçoit souvent, encore moins bien respecté qu'en Europe ou en Amérique du Nord. Les ONG occidentales venues y assister des victimes de conflits armés ou de catastrophes naturelles se heurtent donc à de nombreux problèmes éthiques, au risque de devoir rabaisser leurs exigences quant au respect des normes habituellement admises dans ce domaine. Nonobstant les obstacles logistiques, administratifs et techniques pour avoir accès à des populations vulnérables, les humanitaires sont en l'occurrence confrontés à trois principales difficultés stratégiques qui, à leur manière, ne sont pas sans évoquer les dilemmes de leurs homologues dans les pays développés. Dans l'Europe de l'Espace Schengen, on peut par exemple se demander si les programmes menés dans des zones de rétention ne risquent pas de faciliter, voire de cautionner et légitimer des dispositifs gouvernementaux qui, concrètement, visent à se débarrasser le plus rapidement possible des déboutés du droit d'asile. Dans les pays en développement, les questions se posent un peu autrement mais soulèvent les mêmes problèmes déontologiques.

Faut-il ainsi intervenir dans des camps fermés et risquer de jouer le rôle d'un garde-chiourme pour le compte du HCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour

les Réfugiés) et des Etats qui le financent en espérant contrôler les flux migratoires et empêcher les réfugiés d'aller déposer une demande d'asile en Occident ? Dans des pays en crise, faut-il par ailleurs aider les déplacés que les armées regroupent sur des sites surveillés afin d'isoler les mouvements de guérilla, quitte à fournir un soutien logistique à des stratégies militaires ? Enfin, faut-il poursuivre des programmes d'assistance dans des régions où les secours sont détournés par les combattants et contribuent à prolonger les conflits en permettant aux tortionnaires de continuer à acheter armes et munitions ? Aucune de ces questions n'a évidemment de réponse simple.

Des ONG au service de la politique des Etats du Nord ?

Concernant la politique d'endiguement des Etats du Nord vis-à-vis des camps de réfugiés du Sud, la difficulté est que la plupart des ONG actives sur place sont majoritairement financées par des bailleurs de fonds institutionnels, ce qui réduit d'autant leur marge de manœuvre pour, éventuellement,

* Chargé de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et docteur en sciences politiques

Marc-Antoine Pérouse de Montclos travaille sur les conflits armés, les déplacements forcés et l'évaluation de l'aide humanitaire en Afrique subsaharienne.

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (IEP), où il enseigne, il a vécu plusieurs années au Nigeria, en Afrique du Sud et au Kenya et accomplit régulièrement des missions d'études en Afrique.

Il est l'auteur de nombreux articles et livres dont *Le Nigeria* (1994), *Violence et sécurité urbaines* (1997), *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?* (2001), *Villes et violences en Afrique subsaharienne* (2002) et *Diaspora et terrorisme* (2003).

perouse@bondy.ird.fr

IRD (Institut de recherche pour le développement)

32 av. Henri Varagnat

93143 Bondy cedex FRANCE



se désengager d'opérations qui, manifestement, contreviennent à leurs obligations en matière d'assistance matérielle et de protection juridique : refus d'accorder des soins à certains demandeurs d'asile, refoulement de réfugiés comme à Djibouti en 1986, au Kenya en 1991 ou en Tanzanie en 1996, etc., etc. Les exemples ne manquent pas dans ce domaine et, à plusieurs reprises, le HCR a dû se plier aux contraintes stratégiques de ses bailleurs ou des pays hôtes en contournant ou en violant des dispositions de la Convention de Genève de 1951¹. De peur de perdre leurs financements institutionnels, beaucoup d'ONG ont quant à elles préféré se taire et ne pas critiquer des politiques qui ne respectaient pas les droits les plus élémentaires des réfugiés². Le paradoxe est que de tels procédés sont sûrement contreproductifs pour les Etats du Nord : les demandeurs d'asile seraient moins tentés de s'exiler s'ils étaient mieux protégés et intégrés dans les pays du Sud qui les accueillent.

Des regroupements forcés dans les pays du Sud

Les défis éthiques auxquels les ONG humanitaires doivent répondre ne s'arrêtent malheureusement pas là et concernent également les camps où des déplacés internes sont regroupés de force par des armées en guerre. De façon classique, les stratégies contre-insurrectionnelles consistent en effet à contrôler les mouvements de population afin d'isoler les mouvements de guérilla et d'empêcher leur approvisionnement dans le pays profond. A leur manière, les militaires en campagne suivent le vieil adage de Mao Tse Tung selon lequel une rébellion doit être aussi à l'aise dans son milieu environnant qu'un poisson dans l'eau. Ils pratiquent donc une politique de la terre brûlée qui vise à expulser la paysannerie pour l'empêcher d'entrer en contact avec les révolutionnaires. Dans cette optique, les populations suspectées de sympathies pour les rebelles sont réinstallées dans des « villages de la paix » dûment surveillés par les militaires. L'aide distribuée aux nécessiteux devient non seulement un moyen de limiter les flux migratoires, mais aussi de « gagner les cœurs et les esprits » dans le cadre d'opérations dites WHAM (*Winning the hearts and minds*). La question qui se pose alors pour les humanitaires est de savoir s'ils doivent assister des gens rassemblés contre leur gré dans des espaces fermés, au risque de soutenir logistiquement des politiques coercitives et, éventuellement, de participer à des procédures d'épuration ethnique en sélectionnant les victimes « méritantes » au détriment des « mauvaises », laissées à leur triste sort.

Le problème, il faut le noter, est récurrent. On l'a observé avec les Français en Algérie au moment de la lutte d'indépendance, les Britanniques au Kenya à l'occasion de

la révolte Mau Mau, les Américains pendant la guerre du Vietnam et, plus récemment, les Ethiopiens de la dictature Mengistu dans les années 1980 ou les Burundais de la junte Buyoya au cours de la décennie suivante. Après la période des combats à proprement parler, le constat s'applique également aux pays qui, au sortir d'une guerre, veulent réaménager leur territoire pour se prémunir contre d'éventuels soulèvements. Au Laos après la victoire des communistes en 1975, par exemple, le gouvernement de

Vientiane a voulu réinstaller dans la plaine les minorités ethniques des montagnes, traditionnellement rétives au pouvoir central et un moment dotées de mouvements armés financés par la CIA (*Central Intelligence Agency*). Bien entendu, les autorités n'ont pas présenté les choses ainsi. Officiellement, leur objectif a été de privilégier les économies d'échelle et de délaissier les régions difficiles d'accès pour développer le cœur utile du pays. Des ONG occidentales se sont donc ralliées à leur politique, estimant que les avantages à long terme, bien qu'incertains, l'emportaient sur des inconvénients évidents à court terme. Mais les études

disponibles ont montré que les minorités montagnardes n'avaient rien gagné à déménager dans les basses terres. Au contraire, leur transfert a contribué à perpétuer une pauvreté durable, dégrader l'environnement, exacerber les tensions sociales et aliéner les paysans arrachés à leurs villages ancestraux. Pire encore, les montagnards, une fois transplantés dans la plaine, ont enregistré des taux de mortalité 30% supérieurs à la moyenne nationale. Les spécialistes observent que les agences d'aide et les ONG complices de cet état de fait n'ont pas été tenues pour responsables de problèmes pourtant prévisibles : et pour cause, puisqu'elles ne rendent de comptes qu'à elles-mêmes et à leur gouvernement³.

Interventions humanitaires et économies de guerre

Les interventions humanitaires dans des pays en guerre sont évidemment les plus risquées car elles sont susceptibles de ravitailler les belligérants autant (ou plus) que les victimes. Il convient à cet égard de revenir sur l'image trompeuse du

¹ Loescher, Gil [2001], *The UNHCR and world politics : a perilous path*, Oxford, Oxford University Press, 431p. Pour des exemples concrets de rapatriements non volontaires de réfugiés, voir Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [2000], « Les déplacements forcés de populations en Afrique de l'Est (Kenya, Tanzanie, Ouganda) », in Grignon, F. & Maupeu, H. (ed.), *L'Afrique Orientale* : Annuaire 2000, Paris, L'Harmattan-CREPAO, pp.191-235.

² Verdirame, Guglielmo & Harrell-Bond, Barbara [2005], *Rights in Exile* : Janus faced humanitarianism, New York, Berghahn Books, p.314.

³ Baird, Ian & Shoemaker, Bruce [2005], *Aiding or Abetting ? Internal Resettlement and International Aid Agencies in the Lao PDR*, Toronto, Probe International, 44p.

réfugié présenté comme un bénéficiaire passif de l'aide internationale. Longtemps située du point de vue de la « victime innocente », la littérature académique des vingt dernières années a beaucoup évolué en la matière. Débarrassées du carcan idéologique de la guerre froide, les analyses d'aujourd'hui sont beaucoup plus réalistes quant au potentiel militaire des camps de réfugiés transformés en sanctuaires humanitaires⁴. De fait, les victimes sont aussi des acteurs politiques et économiques des conflits armés : elles peuvent parfaitement se soulever contre leurs oppresseurs d'hier et devenir les bourreaux de demain. Elles fournissent notamment les rangs des guérillas qui franchissent les frontières pour combattre un régime honni. Dans les pays d'accueil, elles produisent par ailleurs des violences en réglant leurs comptes entre factions rivales et en exacerbant les tensions avec les autochtones. Ainsi, la présence de réfugiés palestiniens a largement contribué à l'insurrection de Septembre Noir en Jordanie en 1970 et à la guerre civile au Liban en 1975. Perçus comme une menace, les demandeurs d'asile ont également pu amener les pays hôtes à entreprendre des opérations militaires plus ou moins préventives contre les Etats voisins à l'origine des crises qui déstabilisaient l'ensemble d'une région. L'Inde, par exemple, a combattu les armées pakistanaïses en 1970 pour contenir l'afflux de réfugiés sur sa frontière orientale au moment de la sécession du Bangladesh ; les Etats-Unis, eux, ont envoyé des troupes à Haïti en 1994 pour rétablir l'ordre dans un pays dont les soubresauts politiques avaient précipité bon nombre de boat people vers la Floride.

Quoiqu'il en soit des cas de figure, la difficulté, pour les humanitaires, est de cibler des catégories de population, les déplacés, dont le contrôle constitue précisément un des principaux enjeux militaires des forces en présence. Ce faisant, le risque est de se retrouver à alimenter des économies de guerre et des dynamiques conflictuelles qui contribuent à prolonger les conflits⁵. Concrètement, il est en effet très difficile de distinguer les populations combattantes et non combattantes. En l'absence d'uniformes, l'engagement militaire des uns et des autres n'est pas directement visible dans les situations de guerres civiles où le mélange des genres est de rigueur. Objets de l'attention privilégiée des ONG urgentistes, les camps de réfugiés, en particulier, constituent un vivier de recrutement idéal pour les guérillas avoisinantes : les services humanitaires permettent aux

combattants de reconstituer leurs forces, tandis que le désœuvrement pousse les jeunes à s'engager dans la lutte. L'exemple de l'Afghanistan occupé par l'Armée Rouge est parlant à cet égard. En l'occurrence, les réfugiés accueillis dans des camps ruraux sous perfusion humanitaire au Pakistan sont davantage repartis au combat que leurs compatriotes en Iran qui, mieux intégrés en ville, ont fini par refaire leur vie en exil.

Qu'il s'agisse des camps de réfugiés tenus par les Khmers Rouges à la frontière thaïlandaise en 1979, les moudjahiddines afghans au Pakistan à partir de 1980 ou les « génocidaires » rwandais au Zaïre en 1994, les humanitaires ont ainsi ravitaillé des criminels de guerre qui sont pourtant exclus du dispositif de protection de la Convention de Genève de 1951. Le problème n'est pas qu'éthique, mais aussi juridique et pratique. Si la Cour pénale internationale se développe convenablement, il se pourrait fort bien que, d'ici une vingtaine d'années, des humanitaires se retrouvent au banc des accusés pour complicité de crimes de guerre. Sur le plan pratique, de tels défis montrent bien les limites de l'aide internationale et invitent à multiplier les études de faisabilité avant de poursuivre des opérations de secours. La fiabilité des humanitaires, de ce point de vue, s'apprécie à l'aune de leur lucidité et de leur capacité d'analyse, quitte à se désengager des terrains où les effets pervers de l'aide l'emportent sur les effets bénéfiques.



⁴ A titre de comparaison, voir Zolberg, A., Suhrke, A. & Aguayo, S. [1989], *Escape from violence : conflict and the refugee crisis in the developing world*, New York, Oxford University Press, 380p. et Lischer, Sarah Kenyon [2005], *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Cornell University Press, 204p.

⁵ Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [2001], *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?* Bruxelles, Complexe, 208p. Voir aussi les réflexions développées sur le site Internet de l'Observatoire de l'action humanitaire : <http://www.observatoire-humanitaire.org/objectifs/probleme.htm>

[International]

La France et l'Europe au Darfour, derniers recours ?

Mahor CHICHE et Emmanuel DUPUY*

A l'appel du Secrétaire général Kofi Annan et sur demande des Etats de l'UE, les 47 membres du tout nouveau Conseil des droits de l'homme ont décidé d'envoyer une nouvelle mission d'enquête composée de cinq personnalités de haut niveau « pour évaluer la situation des droits de l'homme au Darfour », *trois ans après la première mission, fin 2004, qui avait accusé le gouvernement soudanais de « crimes contre l'humanité »*.

Pour Kofi Annan, le Darfour, cette province de l'ouest du Soudan où se déroulent depuis 2003 des massacres à grande échelle est, en effet, « l'enfer sur terre ». Ni les accords de paix scellés à Abuja le 5 mai 2006, ni le renforcement des contingents de l'Union Africaine (4000 soldats supplémentaires, en plus des 7000 Casques blancs de l'Union Africaine déjà présents dans le cadre de la Mission de l'Union Africaine (AMIS, African Mission in Soudan), ni le vote d'une énième résolution onusienne n'ont mis fin à la catastrophe humanitaire. L'enfer brûle toujours et s'étend au Tchad et à la République centrafricaine.

Depuis février 2003, les milices Janjawids soutenues par le régime islamiste de Khartoum, sèment la terreur et massacrent impunément les tribus musulmanes non arabes dites « africaines »

contestataires de l'ouest du Soudan. Le conflit du Darfour a déjà fait plus de 300 000 morts, 3 millions de réfugiés et de déplacés (principalement au Tchad et en RCA voisins) et privé 500 000 personnes de toute aide humanitaire (suivant les conclusions d'une étude de l'ONG Human Rights Watch datant de 2006).

L'ONU a déjà voté six résolutions et qualifié les actes du régime soudanais de « crimes de guerre et de crimes contre l'humanité ». La Cour Pénale Internationale (CPI, qui a d'ores et déjà dressé une liste de 51 personnes qu'elle souhaiterait voir déférer), le Programme Alimentaire Mondiale (qui estime à plus de 700 000 millions de dollars l'aide nécessaire pour nourrir les Soudanais) ne cessent également d'attirer l'attention de la communauté internationale sur la catastrophe humanitaire en cours.

Les efforts des Nations Unies pour le déploiement de Casques bleus au Darfour semblent pour l'heure vains. Le gouvernement soudanais a ainsi déclaré : « nous ne confierons jamais le Darfour à des forces internationales qui n'apprécieront jamais d'être venues dans une région qui deviendra leur tombe » (Déclaration rapportée le 28 juillet 2006 par l'agence de presse officielle soudanaise).

En raison de l'incurie politique et médiatique, la communauté internationale a assisté impuissante aux massacres massifs du Sud-Soudan - 2 millions de morts depuis 1983 - et du Rwanda - plus de 800.000 morts - d'avril à juin 1994. Aujourd'hui, la mobilisation internationale pour faire cesser le premier génocide du XXI^{ème} siècle est une priorité majeure.

Les éléments stratégiques du conflit

Après 20 ans de guerre civile, un accord de paix entre le nord et le sud du pays a été signé en janvier 2005, sans que cela ait changé la posture du gouvernement central de Khartoum à l'égard des populations de la périphérie du Soudan, et notamment les cultivateurs noirs du Darfour.

Dans un contexte de raréfaction des ressources alimentaires résultant d'une longue sécheresse et d'une forte croissance démographique, le régime soudanais s'est résolument engagé dans une politique d'éviction des populations « africaines » sédentaires au profit des nomades « arabes » réputés plus

* Respectivement, Président de Sauver Le Darfour (SLD) et Secrétaire général de l'Institut Prospective et Sécurité de l'Europe (IPSE)

proches du pouvoir. La découverte récente de ressources minières et pétrolières au Darfour semble avoir renforcé cette politique. Le Soudan produit 500 000 barils/jour et représente près de 6% des importations chinoises de pétrole ; cette donnée n'est (..) pas étrangère à l'opposition de la Chine au sein du Conseil de sécurité à toute intervention.

Ainsi, pour se défendre contre le régime de Khartoum et lutter contre l'inégale répartition des richesses, des mouvements rebelles se sont constitués. Les deux principaux groupes sont le Mouvement de Libération du Soudan (SLM) et le Mouvement pour la justice et l'égalité (JEM). Aujourd'hui seul le Front National de Rédemption (FNR) continue la lutte.

L'inaction de la communauté internationale s'est longtemps fondée sur les risques de déstabilisation régionale (fragilité du régime tchadien, tentative de déstabilisation récente en République de Centrafrique) et le souci du maintien de la fragile paix entre le nord et le sud du Soudan, depuis l'accord de paix global signé entre le gouvernement fédéral soudanais et le Mouvement de Libération du Soudan (MPLS, dirigé par Salva Kiir, actuel Vice-Président du Soudan et fondé par John Garang, décédé dans un accident d'avion).

L'échec actuel de la pression diplomatique semble être le résultat direct des vetos chinois, partenaire économique de poids avec le Soudan (notamment en terme pétrolier, puisque l'on estime les revenus liés aux exportations de pétrole entre 1,5 et 1 milliard de dollar chaque année pour un PIB qui est passé de 14,6 milliards de dollar en 2001 à plus de 36, selon les estimations du FMI), et russe, qui reste un pourvoyeur d'armes important au Soudan (une importante vente de Mig en 2001 en témoigne).

Un pouvoir dictatorial et illégitime

La proclamation, en 1983, de *la Charia*, loi islamique reléguant les non musulmans au rang de citoyens de seconde classe,

fut une des causes principales de la guerre entre le gouvernement de Khartoum et le sud peuplé majoritairement d'animistes et de chrétiens. En 1989, alors que le gouvernement et le parlement démocratiquement élus s'apprêtaient à conclure la paix avec le sud Soudan et à supprimer *la Charia*, le parti islamiste (FNI, Front National Islamique, fondé par Hassan el Tourabi), qui n'avait recueilli que 10 % des voix lors des premières élections libres, prend le pouvoir par la force. De surcroît, dès 1991, le régime de Khartoum théorise sa politique raciste en théorisant la notion d'infériorité des « africains noirs ».

Depuis, c'est sans partage que le président, Omar el-Béchir exerce son pouvoir. Au Soudan, le multipartisme affiché a des limites. Si plusieurs partis politiques islamiques sont présents (Baas, Oumma, etc.) un seul exerce sa domination : le Congrès national. Aux législatives de 2000, il a ainsi remporté 355 sièges sur 360. Les partis d'opposition sont interdits et seules les candidatures personnelles sont autorisées. Ainsi en 1996, lors des dernières élections présidentielles « fantoches », le président sortant fut le seul des 41 candidats en lice à pouvoir prétendre faire campagne et obtint 86,6% des suffrages.

L'illusoire efficacité d'une force internationale hybride

Assurément, le nouveau dispositif prévu de force hybride UA-ONU n'offrira qu'une assistance technique insuffisante à faire face à l'ampleur de la crise. Cette nouvelle proposition, comme les accords de paix d'Abuja et la récente prorogation du mandat de l'Union Africaine de six mois, risque d'apparaître comme de la « poudre aux yeux ».

Au nom du principe de la responsabilité de protéger consacré en droit international, les Nations Unies doivent intervenir au Darfour et assurer une opération de maintien de la paix renforcée. Un nouvel échec du multilatéralisme conduirait vraisemblablement à une opération américano-britannique solitaire.

Depuis plusieurs semaines, à un niveau tactico-opératoire, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne étudient les possibilités de frappes aériennes contre des objectifs militaires soudanais ciblés. Ces deux derniers ont d'ailleurs haussé le ton début décembre en menaçant d'interdire de survol les avions soudanais, soupçonnés d'épauler les milices sur le territoire du Darfour. Le Canada aussi envisage d'ailleurs d'intervenir de plus en plus sérieusement.

Dans ce contexte, la France qui maintient ses relations diplomatiques avec Khartoum a un rôle moteur à jouer pour encourager la paix et les tentatives de démocratisation.

L'impuissance de l'ONU est surmontable : le rôle de la France et de l'Europe

L'État soudanais, qui assimile l'ONU à des croisés, refuse toujours la présence d'une force internationale sur son territoire, sous prétexte que la décision lui serait imposée de l'extérieur. Le représentant spécial de l'ONU au Soudan, Jan Pronk, avait évoqué les « défaites » de l'armée soudanaise face aux milices rebelles du Soudan. Ce qui lui a valu une expulsion, en octobre dernier. S'il est revenu depuis, Khartoum reste toujours sourd aux décisions onusiennes.

La France dispose pourtant de deux voies d'action pour s'investir concrètement dans la résolution du conflit.

En premier lieu, si la France refuse de se contenter de la résolution 1706 du 31 août 2006 dont l'application demeure subordonnée à l'accord de Khartoum et risque de bien de rester un vœu pieu, elle pourrait agir concrètement en prenant l'initiative d'une nouvelle résolution de l'ONU autorisant l'usage de « mesures coercitives » et organisant enfin le déploiement de Casques bleus au Darfour.

Dans une telle hypothèse, une mission militaire européenne pourrait

même venir en soutien de celle de l'ONU. La mission européenne en République Démocratique du Congo (EUFOR RD Congo), en août 2006, à l'occasion des élections présidentielles, en soutien de la mission de l'ONU (MONUC) a démontré l'efficacité d'un tel dispositif dans lequel l'Union Européenne a eu la possibilité de réaffirmer une vision propre de la sécurité internationale.

Cette politique extérieure de l'Union permettrait aux européens de s'inscrire de manière ostensible dans le cadre du multilatéralisme onusien. En raison des risques de veto russes et chinois, l'action de l'ONU a cependant peu de chances d'aboutir.

Pour sortir de l'impasse, une autre démarche est envisageable. Un État de l'Union Européenne peut, en effet, assumer de sa propre initiative une mission de Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD) dès lors que cette action vise : *« le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, [...] le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »* (Titre V du Traité de l'Union Européenne consacré à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Javier Solana, secrétaire général du Conseil de l'Union Européenne et Haut représentant pour la PESC, définissait, à travers l'élaboration de la Stratégie européenne de sécurité adoptée en décembre 2003, l'utilité de la PESC dans ces

termes : *« une sorte de philosophie générale de l'action dans le monde »* reprenant implicitement le concept onusien de *« responsabilité de protéger »*.

Un pays tel que la France pourrait ainsi, en qualité de « nation cadre » d'une opération militaire européenne, avec des règles d'engagement clairs - sous chapitre VII de la Charte des Nations Unies, en ayant accès aux moyens militaires et capacités collectives de l'OTAN, en matière de planification et logistique - conformément à l'accord dit « Berlin Plus » datant de 2003. Ceci lui permettant d'*« assumer l'exercice de son droit d'initiative en matière de gestion de crise internationale et la responsabilité de la coordination d'une intervention militaire »*.

Ainsi l'Union Européenne peut planifier et conduire des opérations autonomes, comme elle l'a fait sous l'égide de la France comme « nation cadre » avec l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003. Elle y a déjà eu recours également en Macédoine (opération Concordia en 2003) et actuellement dans le cadre de la relève de la SFOR en Bosnie-Herzégovine (opération Altéa depuis décembre 2004).

Ainsi, l'intervention au Darfour pourrait se faire sous l'égide d'une mission européenne en matière de gestion de crise ; cette mission couplerait ainsi la légitimité du multilatéralisme, la cohérence de la PESD et les moyens militaires et logistiques de l'Alliance.

Surmonter les blocages pour agir vite

La réaction de l'ONU se faisant attendre, il est du devoir de la Communauté internationale en générale, de l'Europe et de la France en particulier de réagir avant que les communautés du Darfour ne disparaissent définitivement. Les différentes missions onusiennes le confirment, près de 80% des villages auraient disparus depuis 2003. Il convient d'agir énergiquement pour surmonter l'impuissance de la communauté internationale à arrêter ce carnage.

Face au blocage actuel et semble-t-il durable de la situation au Darfour, une prise de conscience collective quant à la légitimité d'une présence internationale, malgré l'hostilité de Khartoum, est devenue plus que nécessaire.

En 2006, l'écrivain Elie Wiesel interpellait l'ONU en ces termes : *« Au Rwanda, l'ONU savait mais l'ONU n'a rien fait. Le Soudan peut restaurer l'honneur des Nations Unies. (...) Faites non pas ce qui est possible mais ce qui est impératif pour sauver le Darfour. Une intervention pour sauver des vies humaines doit être votre priorité »*.

L'Europe qui a aussi des intérêts à défendre au Soudan (Total y a une concession de 120 000 k, un projet de voie ferrée reliant les gisements pétroliers du Sud du Soudan au port kényan de Mombassa, via l'Ouganda, etc.) ne peut pas rester les bras croisés. Le respect de la souveraineté nationale ne doit pas laisser nos démocraties accepter l'inacceptable ! Il en va de la responsabilité qui incombe à toute démocratie pour rétablir l'État de droit et garantir le sort de populations trop longtemps opprimées.

L'UE qui finance déjà la force de l'AMIS doit faire un pas de plus pour sauver le Darfour, avant qu'il ne soit définitivement trop tard.

Pour aller plus loin

Save Darfur, collectif américain engagé sur la médiation de la situation humanitaire et politique au Darfour :

www.savedarfur.org

Sauver Le Darfour, site d'information sur le Darfour :

www.sauverledarfur.org

Réseau francophone de recherche sur les opérations de maintien de la paix (ROP)

www.operationspaix.net

Institut Prospective et Sécurité de l'Europe (IPSE) :

www.ipse-org.eu

Human Rights Watch Afrique :

www.hrw.org

Vigilance Soudan :

www.vigilsd.org

[International]

La mort programmée du peuple darfour

*Entretien avec Jacky MAMOU, président du collectif Urgence Darfour**

Créé le 8 février 2005 à l'initiative de plusieurs associations, le Collectif Urgence Darfour réunit aujourd'hui le soutien de plus de 120 associations et 250 personnalités. Toutes appellent à la mobilisation de l'opinion publique et des pouvoirs publics nationaux et internationaux pour que cessent les exactions commises contre les populations civiles au Darfour. Jacky Mamou, président du Collectif, a accepté de répondre à nos questions.

Depuis 2005, le Collectif Urgence Darfour¹ multiplie les appels au secours autour de la crise au Darfour. Comment organisez-vous votre action ?

Urgence Darfour est une coalition de personnalités et d'ONG très diverses telles que la LICRA, SOS Racisme, Christian Solidarity International, l'Union des étudiants juifs de France, le mouvement de la paix, le mouvement pour la paix et contre le terrorisme, Braves Garçons d'Afrique etc. Il s'agissait au départ de constituer une coalition pour impulser une mobilisation immédiate de la société civile. On ignorait alors que la situation allait se prolonger en s'aggravant. Le collectif n'a pas pour objectif de mettre en place des activités opérationnelles mais plutôt de sensibiliser et de diffuser l'information sur la crise au Darfour.

A cette fin, nous participons à des réunions publiques, organisons des manifestations, communiquons par le biais d'un site internet ... Le 10 décembre dernier nous avons lancé une campagne de mobilisation pour attirer l'attention de l'opinion publique sur la question du viol des femmes qui est utilisé comme une arme de guerre pour terroriser la population et accentuer la purification ethnique.

Les Nations Unies qualifient les exactions commises au Darfour de crimes contre l'humanité. D'autres voix utilisent le terme de génocide pour qualifier la situation. Quelle est votre opinion ?

C'est une question de sémantique qui n'a aucune conséquence sur la situation de la population du Darfour et qui

ne mobilise pas davantage l'opinion publique. N'oublions pas que les génocides de l'histoire sont passés dans l'indifférence la plus totale. Ce n'est donc pas une question essentielle. Cependant, force est de reconnaître que tous les éléments permettant la qualification de génocide au sens de la convention des Nations Unies contre le génocide sont réunis : seules les populations noires africaines sont visées ; les opérations sont menées de manière systématique et extensive - les 3 Etats du Darfour sont touchés - ; les techniques militaires sont toujours les mêmes (bombardements, massacres au sol par les janjawids) ; stigmatisation des populations civiles ; utilisation du viol comme arme de guerre etc. Il s'agit bien de toucher un type de population avec une politique déterminée pour l'éliminer en partie ou en totalité. Concernant l'intentionnalité de ces crimes, plusieurs déclarations de chefs janjawids portent à croire qu'à la base du projet se trouvait la volonté de changer la démographie du Darfour et de le vider de ses populations africaines.

Pourtant, si le terme de « génocide » était retenu par les Nations-Unies, une intervention s'imposerait en vertu de la Charte des Nations Unies...

La Charte ne contraint pas les Etats à intervenir militairement, elle les oblige seulement à examiner la situation. En revanche, les Etats ont récemment accepté d'assumer ce

* Ancien président de Médecins du Monde
Auteur de « L'humanitaire expliqué à mes enfants », Seuil 2001

¹ www.urgencedarfour.com

que l'on appelle « la responsabilité de protéger ». Cet engagement est beaucoup plus important car il représente un pas vers la codification du droit d'ingérence. Il se réfère aux crimes de guerre, aux crimes contre l'humanité perpétrés par un gouvernement à l'égard de sa propre population et contraint les Etats membres de l'ONU à réagir et à intervenir. Or, malgré l'existence d'un cadre susceptible de fonder l'intervention de la communauté internationale, l'inertie reste de mise. Les Nations Unies et ses Etats membres perdent de fait en crédibilité.

Quelle est l'étendue des massacres ?

Il est difficile de mesurer l'ampleur des tueries car on peine à déterminer l'origine de la mort des Soudanais du Darfour. Soit ils meurent en conséquence des tueries, soit ils meurent par inanition. La mort par inanition est probablement plus importante, de l'ordre de deux tiers. Mais elle s'encadre dans une stratégie. L'aide humanitaire est systématiquement entravée, pillée, détournée et insécurisée de manière à ce qu'elle arrive peu ou pas. Or 4 millions de personnes sont aujourd'hui dépendantes de l'aide humanitaire. On organise la mort lente de ces personnes. C'est une mort beaucoup plus « clean » parce que moins visible. Il y a en outre une tentative de dislocation. Ces personnes ont tout perdu. Elles vivaient de leurs terres et dépendent à présent de la mendicité internationale. Elles vivent dans des camps desquels elles ne peuvent même pas sortir car elles risquent d'être tuées, les femmes d'être violées etc.

Quelles sont les organisations présentes aujourd'hui au Darfour ? Quelle est la nature de l'aide humanitaire qu'elles acheminent ?

Les organisations présentes sur place sont peu nombreuses. Outre le CICR, il reste encore Médecins sans frontières et quelques organisations britanniques et scandinaves. Certes l'aide humanitaire arrive, mais elle arrive mal en raison d'un certain nombre d'obstacles. On a ainsi recensé 14 moyens utilisés par le gouvernement soudanais pour bloquer l'arrivée de l'aide internationale. Pour les médicaments par exemple, il arrive que l'administration soudanaise refuse son acheminement en disant que le délai de péremption est trop court. Pour l'aide alimentaire, elle retarde sa distribution en demandant un contrôle anti-OGM. Cette mauvaise foi de la part du gouvernement soudanais entre dans la stratégie génocidaire. L'aide humanitaire arrive au compte-gouttes, le stress et la dépendance augmentent, ce qui provoque la mort lente des personnes, sans visibilité.

La crise au Darfour risque-t-elle de dégénérer en conflit régional ?

Les frontières en Afrique sont très relatives et très longues. Il y a des populations qui habitent des deux côtés de la frontière. Les Zaghawas par exemple sont présents à la fois au Darfour

et au Tchad. Ces personnes ne connaissent pas de frontières. Outre la question des populations, certaines questions proprement politiques expliquent ces tensions régionales. La base arrière de toutes les rebellions contre le régime au Tchad sont parties du Darfour, les présidents libyen et soudanais soutenant le renversement du président Déby. En représailles, le gouvernement tchadien, qui en plus a des liens de cousinage avec certains groupes ethniques au Darfour, aide des groupes rebelles à lutter contre le gouvernement soudanais. On a un jeu croisé. Il y a une opposition réelle au Tchad contre le président Déby, simplement les alliances qui sont tissées avec le gouvernement soudanais les rendent extrêmement suspectes.

En quoi est-ce que la crise au Darfour est-elle liée à celle du Sud Soudan ?

Les Soudanais du Darfour ont tiré comme leçon que le seul moyen d'entrer en négociation sérieuse avec le gouvernement soudanais c'est de prendre les armes. Le gouvernement soudanais, issu d'un coup d'Etat ne l'oublions pas, ne sait résoudre ses problèmes internes que par la violence génocidaire. La crédibilité du gouvernement soudanais est entachée. C'est un gouvernement qui ne tient que par la violence et la force. Sa légitimité est contestée, même à Khartoum où ont lieu de façon régulière des « manifestations de la faim ».

Après les Noubas, il s'en prend aujourd'hui aux habitants du Darfour. Aussi, les opposants au gouvernement soudanais tirent comme conclusion que seul un processus de rébellion armée peut amener une négociation, un partage plus équitable des bénéfices de la rente pétrolière, un meilleur développement tenant compte des aspirations culturelles locales.

Par quels moyens la communauté internationale pourrait-elle mettre un terme aux exactions ?

Les Nations Unies étant incapables d'intervenir, du fait des vétos chinois et russe, seule une initiative européenne pourrait permettre de protéger les populations civiles. Son mandat serait humanitaire et aurait plusieurs objectifs : l'ouverture de corridors humanitaires pour permettre à l'aide internationale d'arriver ; la sécurisation des camps de déplacés et des frontières ; l'arrêt des bombardements de l'aviation soudanaise sur les villages du Darfour ; l'ouverture d'une enquête internationale sur les crimes commis au Darfour. Seule l'Union européenne, en alliance avec l'Union africaine, pourrait assumer ce mandat. Il faut par ailleurs envoyer des troupes sur place pour assurer la sécurité des frontières. L'été dernier, des troupes ont très rapidement été déployées au Liban. Est-ce que 1.000 morts Libanais valent plus que 400.000 morts soudanais du Darfour ?

Propos recueillis par Carmen Duarte

[International]

Entre mauvaise gouvernance et conflit civil : le Sri Lanka, (une fois encore) au bord du gouffre

Oliver GUILLARD *

Triste scène sri lankaise. Constat d'échec et d'amertume, espoirs de concorde et d'apaisement envolés, la « perle de l'océan Indien » semble une fois encore, jurisprudence constante, s'engager sur la plus mauvaise des voies, repousser les limites de la raison, s'enfoncer tête baissée vers des abîmes de tourments. En ce second mois d'une année 2007 déjà fort mal engagée, les augures sont exécrables : jamais depuis cinq ans l'irrédentisme des parties n'avait semblé aussi tranché, jamais les canons, les convois militaires et les attentats-suicides ne s'étaient employés avec autant de rage et de résolution. De Jaffna à Galle, de Colombo à Batticaloa, le cours du Sri Lanka se lira en 2007 dans les affres incertaines du conflit et de la douleur.

Un climat intérieur délétère

Dans les derniers jours de janvier, après un trimestre de violents combats dans l'est de l'île, la dernière base significative des « Tigres » du LTTE, Vaharai, vient à tomber. Sa chute est célébrée par le gouvernement cinghalais de Colombo comme le plus important revers des séparatistes tamouls depuis la perte de Jaffna, leur capitale « historique » (nord), une douzaine d'années plus tôt. Et ce, même si dans le même temps des dizaines de milliers de personnes déplacées fuient sans grands soucis d'ordre les zones de combat, ajoutant au chaos.

Un schéma multiculturel

Société officiellement multiculturelle (article 10 de la Constitution) faisant la part belle à

une majorité cinghalaise de confession bouddhiste (71 % de la population), le Sri Lanka compose une délicate équation avec diverses minorités significatives : dont des tamouls de culte hindouiste (12 %) et les représentants de la communauté musulmane (8 %). Dans ce complexe puzzle ethnico-religieux, les rapports de force entre détenteurs du pouvoir politique (cinghalais) et minorités à l'étroit dans leurs atours de citoyens « de seconde zone » (dixit le discours séparatiste tamoul), les velléités d'autonomie ou d'indépendance (tamoule) se heurtent à l'intransigeance d'un pouvoir central fort et sont à l'origine d'un quart de siècle de conflit ethnico-religieux au bilan humain dramatique (65 000 victimes).

Dialogue de sourds

Depuis 1983, année où le mouvement séparatiste tamoul bascula dans la violence et les actions terroristes, un mouvement au-

toritaire incarne la résistance à l'autorité de l'Etat : le *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE), les fameux « Tigres tamouls ». Deux décennies de lutte plus tard, son expertise n'est plus à démontrer : le LTTE figure parmi les guérillas les plus opérationnelles au monde. Formation quasi militaire, dévotion absolue au chef suprême, don de soi (suicide en cas d'arrestation), attentat-suicide par centaines, planification d'opérations militaires à grande échelle, la guérilla tamoule s'impose comme une force de résistance redoutable, impitoyable. Ainsi, l'autorité de son chef charismatique, le tout puissant Vellupilai Prabhakaran, ne saurait se discuter ; quand bien même ce dernier figurerait sur la liste des leaders de mouvements terroristes recherchés par la communauté internationale (Interpol ; Union Européenne ; Etats-Unis notamment). La communauté tamoule (1 Sri Lankais sur 7) ne prêche pas dans sa totalité la lutte armée

* Directeur de recherches Asie
Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)

contre les « cousins » cinghalais ni ne voue une admiration sans limite au chef de guerre Prabhakaran.

Loin s'en faut. Le séparatisme n'est pas sur toutes les lèvres. Un quart de siècle de conflit a épuisé les illusions des uns et des autres ; cinghalaise ou tamoule, musulmane ou chrétienne, il n'est pas une famille qui ait été épargnée, pas un voisin qui n'ait un parent, un ami, à pleurer. Enflammé par le culte de la personnalité de Prabhakaran, la quête pour un Etat tamoul indépendant – ou à tout le moins très autonome de Colombo – dans les provinces nord et est du pays exigerait tous les sacrifices. Lorsque la « foi » est absente, alors propagande, violence et intimidation ramèneront sous le giron du LTTE les brebis pacifistes tamoules égarées... De la même façon, dans ce pays pourtant majoritairement bouddhiste – donc associé dans l'inconscient collectif occidental à la concorde et l'harmonie –, il est divers acteurs versant plus souvent qu'à leur tour de l'huile sur le feu intercommunautaire : hiérarchie militaire convaincue de pouvoir en finir avec la guérilla, courants bouddhistes fondamentalistes, mafieux tirant profit de l'économie de guerre, ou encore, factions tamoules dissidentes, telle celle du « commandant » Karuna, ancien cadre du LTTE (régions orientales de l'île) rangé (sans le dire si ouvertement) depuis 2004 aux côtés des forces gouvernementales. Et cette paix qui se refuse encore et toujours à ses 20 millions d'habitants... Tout récemment, Colombo a une nouvelle fois attiré l'attention de la communauté internationale ; une fois encore guère favorablement. En incorporant début février 2007 dans l'équipe gouvernementale 18 parlementaires de l'opposition – en leur attribuant aussitôt rang de ministre ! –, le gouvernement est désormais à la recherche... d'un forum assez spacieux pour accueillir l'ensemble du cabinet : fort de 53 unités, il figure parmi les plus volumineux au monde. Rien qui n'indique toutefois un souci de meilleure gouvernance...

Quid de la communauté internationale ?

Reste-t-elle absente, en retrait ? Est-elle au contraire engagée dans la résolution – pacifique – de ce trop long conflit civil ? Paradoxalement, la question reste ouverte ; à maints égards, les capitales influentes (occidentales et asiatiques), les organisations internationales (ONU ; UE) et les grands argentiers multilatéraux (FMI ; Banque

Mondiale) s'impliquent depuis des années en faveur d'une sortie de crise. Au lendemain du raz-de-marée de décembre 2004, le Sri Lanka, à l'instar de l'Indonésie, de la Thaïlande ou de l'Inde, compte ses morts : par dizaines de milliers (35 000 victimes recensées). Sans distinction entre zones de guerre et zones de paix, de communautés ethniques et d'appartenance religieuse, le tsunami a balayé le flanc oriental de l'île et la partie méridionale, chère aux touristes étrangers. Face à la tragédie, la communauté internationale sera prompte à réagir : acheminements de produits de 1^{ère} nécessité ; envois d'équipes médicales et de personnels humanitaires (ONG) ; dons publics et privés ; rien n'est négligé. Les grands argentiers lui promettent le financement nécessaire à la reconstruction des régions affectées. 3 milliards de dollars sont alloués ; alors que des zones entières, des communautés musulmanes, tamoules ou cinghalaises manquent encore cruellement de tout ou presque, deux ans plus tard, la majeure partie de cette enveloppe... demeure inaboutie, bien à l'abri sur les registres comptables nationaux. Incapables de s'entendre sur la ventilation de cette aide et un traitement équitable des (multiples) priorités, les acteurs se rejettent la responsabilité de cette aberration. Le concert des nations s'est à de multiples reprises ému de cette piètre gouvernance ; sans grand résultat. Alarmés par la reprise des combats et le glissement irrésistible vers le chaos, les donateurs internationaux se sont à nouveau manifestés en janvier 2007, ouvrant grand leur chéquier (4 milliards de dollars) afin, espèrent-ils, d'inciter les deux parties à plus de raison. Une démarche aussi généreuse que... courageuse, tant Colombo et la guérilla paraissent pour l'heure hermétiques à toute

idée de compromis. La médiation norvégienne (SLMM), malmenée depuis 2002¹ par Colombo et la guérilla, paraît exsangue et désabusée.

En novembre dernier, lors du traditionnel « *heroes day* », Prabhakaran a exhorté ses troupes à lutter jusqu'au bout, par tous les moyens, pour la seule cause légitime à ses yeux : la création de l'*Eelam* tamoul. De leur côté, rendus hardis par une série de succès militaires sur les « *Tigres* » ces derniers mois, Colombo et le gouvernement conservateur du Président Rajapakse (élu en novembre 2005) semblent vouloir capitaliser le plus longtemps possible sur des gains territoriaux tout en se prévalant, malgré ce cadre conflictuel pesant, d'une certaine réussite économique (croissance + 6% en 2006). Plus guère question de toucher à la nature unitaire de la République (article 2 de la Constitution) ; si tant est que le pouvoir y songea sincèrement un seul instant.

Il est de la responsabilité des dirigeants gouvernementaux, de la rébellion, de la communauté internationale dans son ensemble (et des bailleurs de fonds en particulier) de s'investir sans tarder dans une démarche résolument politique, négociée, équitable ; des concessions substantielles et équilibrées, envisageant le long terme, devront être esquissées par les parties. Le sort de 20 millions de Sri Lankais éprouvés en sera le prix. Le chaos, la douleur, n'ont déjà que trop duré.

¹ Date d'instauration d'un accord de cessez-le-feu

SRI LANKA	
	
Régime	République Démocratique Socialiste du Sri Lanka
Chef de l'Etat	M. Mahinda Rajapakse
Territoire	65 000 km ²
Population	20 millions d'habitants
Religions	bouddhisme (71%), hindouisme (13%), islam (8%), catholique (8%)
Produit intérieur brut	23 milliards \$
Croissance 2006	+ 6,3 %
PIB per capita	1 150 \$
Alphabétisation	92%
Espérance de vie	73 ans
Indice de développement humain	au 93 ^{ème} rang sur 177 pays
Pop. sous le seuil de pauvreté	24%

[Santé - Social - Intégration]

Entre les frontières : une mission de Médecins Sans Frontières auprès des demandeurs d'asile tchétchènes en Pologne

Karine LE ROCH *

En Italie, en Espagne, comme en Belgique, Médecins Sans Frontières sensibilise l'opinion publique sur les conditions de réception des demandeurs d'asile qui, au péril de leur vie, atteignent l'Europe. Avec l'arrivée de nouveaux membres dans l'Union européenne, les portes d'entrée se trouvent repoussées plus à l'Est. Nous nous demandons alors comment ces pays organisent l'accueil de réfugiés, et aussi quelles sont les conséquences de l'application de la « régulation de Dublin II ». C'est donc en Pologne que Médecins Sans Frontières a ouvert une mission en août 2005.

Depuis son entrée dans l'Union européenne, en mai 2004, la Pologne est devenue une « poche de retenue » des demandeurs d'asile même si elle reste en pratique une zone de transit pour ceux qui considèrent que leur avenir se trouve « plus à l'Ouest ». Les demandeurs d'asile arrivent en Pologne « par accident » ou parce que c'est l'une des principales portes d'entrée dans l'Union Européenne pour ceux qui viennent du Caucase, d'Asie centrale et d'Asie. Ils pensent qu'ensuite ils vont pouvoir franchir aisément les frontières internes de l'Union Européenne et arriver à leur destination finale, pour rejoindre des membres de leur famille ou tout simplement arriver jusqu'à la destination dont ils ont tant rêvé. Malheureusement, les frontières existent –

géographiques avec la Zone Schengen et surtout politiques avec la « Régulation de Dublin II ». Ainsi, leurs rêves s'évanouissent quand ils arrivent en Pologne. Ils ne peuvent pas aller plus loin vers l'Europe de l'Ouest si ce n'est illégalement et avec le risque de se faire arrêter et renvoyer vers le pays où ils ont fait leur première demande d'asile. Ils se perçoivent comme enfermés entre des frontières, à l'Est et à l'Ouest. Ils vivent une grande insatisfaction, de la frustration. Mais qui ne le serait pas quand le rêve est brisé ?

Alors tant bien que mal, ils entrent dans le système de la demande d'asile, parcours sinueux et fastidieux qui ne leur donne que peu d'espoir, le nombre de statuts octroyés étant relativement bas et régulé :

la demande de preuves est parfois impossible à établir, certaines informations qui pourraient être utilisées contre eux ne sont pas divulguées pendant l'entretien, des informations contradictoires entre les différents entretiens, etc. En pratique, il y a le premier entretien, à la frontière, qui fait peur parce qu'il renvoie à un interrogatoire déjà subi. Ils se méfient : « la Pologne est trop proche de Moscou ». Ensuite, ils sont envoyés par leurs propres moyens vers le centre de réception principal, s'ils ne passent pas quelques mois par le centre de détention le temps de la vérification de leurs papiers. De là, ils sont accompagnés vers le centre de réception où ils résideront jusqu'à l'obtention du statut de réfugié. Le plus

* Chef de Mission en Pologne. Médecins Sans Frontières

souvent, ils refusent le « statut temporaire », équivalant à la « protection subsidiaire », et font appel, ce qui leur permet d'allonger leur temps de séjour dans le centre. Dans les centres, les conditions de vie sont acceptables, des assistants sociaux s'occupent de leurs démarches administratives et règlent les problèmes de vie collective. Les soins médicaux sont proposés avec une infirmière, un médecin généraliste et un pédiatre quelques jours par semaine. En dehors des cours de polonais qui sont dispensés aux adultes et aux enfants qui le désirent, mais qui rencontrent peu de succès, il y a peu d'activités proposées. Les enfants et adolescents qui représentent près de 60% de la population des centres sont pour la plupart scolarisés et quelques jardins d'enfants animés par des femmes tchétchènes ont ouvert dans certains centres. Les adultes se plaignent de la promiscuité, du manque d'activité, ils errent dans les couloirs, pensent à leur vie passée, et espèrent une vie meilleure...

Les histoires de réfugiés sont souvent dramatiques et pour la plupart incroyables. Zina a 40 ans, son mari a disparu. Elle est venue en Pologne avec ses quatre enfants au péril de leurs vies. Ruslan a 28 ans : il a fui son pays avec sa famille après avoir été arrêté et torturé deux fois. Roza a 36 ans, elle a échappé à son mari violent et pour pouvoir garder son enfant, elle est venue en Pologne. Magomed, 29 ans, ancien combattant, a été envoyé par ses parents parce que ses activités mettaient sa famille en danger. Zura, 45 ans, est partie avec son mari et ses 5 enfants pour que ces derniers aient accès à une scolarité « normale ». Ils ont fui une situation qui mettait leur vie ou celle de leur famille en danger ou en raison de pressions familiales pour des raisons économiques. Depuis plusieurs années, ils vivent les menaces permanentes, ils ont perdu au moins un membre de leur famille, ils ont été témoins d'enlèvement, leur propriété a été détruite, ils ont subi des violences physiques jusqu'à la torture. D'une certaine manière, les raisons pour lesquelles ils sont partis de chez eux n'ont pas d'importance, les demandeurs d'asile n'ont jamais vraiment voulu partir de chez eux ... et dans la plupart des cas ils par-

tent sans savoir ce qu'il va leur arriver, si ce n'est qu'ils ont imaginé un endroit dans le monde où ils pourraient vivre mieux parce que dans les rêves ça ne peut être que mieux.

En Pologne, ils sont en sécurité, même si pour certains le danger est toujours présent. Physiquement ils sont aussi loin de chez eux mais leurs pensées sont ailleurs si ce n'est avec leur famille restée au pays, alors ils vivent dans un passé qui continue de les hanter de jour comme de nuit. De fait, la plupart montre des signes de détresse psychologique en raison de traumatismes, de troubles dépressifs, de troubles anxieux, de difficultés d'adaptation parce que leur détresse est aussi due à leur situation présente : l'incertitude quant à leur futur, les séjours prolongés dans les centres, l'assistance sociale pas assez développée. Mais pour ceux qui souffrent, le système de santé polonais n'a pas prévu de soins psychiatriques et n'a pas développé un accès aux soins psychologiques. Et surtout les psychologues polonais ne sont pas formés à la prise en charge psychothérapeutique de personnes souffrant de syndrome psychotraumatique. Médecins Sans Frontières a donc mis en place des consultations de soins psychologiques dans tous les centres de réception où résident les réfugiés.

Entre l'ouverture du projet en août 2005 et sa fermeture en décembre 2006 (suite à une passation des activités aux autorités polonaises), 3 psychologues expatriées et 3 psychologues polonaises avec leurs interprètes ont rencontré 778 patients au cours de 2.957 consultations (individuelle, familiale, dyade et couple). Ce sont surtout des adultes plus que des adolescents et des enfants et surtout des hommes qui viennent nous voir. Nos patients ont été témoins de violence ou l'ont subie encore récemment. Ils ont été victimes de torture, viols, emprisonnement. Il n'y a aucune famille qui n'ait perdu un ou plusieurs membres pendant la première ou la deuxième guerre. Les disparitions sont fréquentes et surviennent encore aujourd'hui. La chronicité de la guerre a aussi engendré des ruptures familiales de tous ordres : des séparations

en Tchétchénie du fait qu'ils se cachaient et se battaient, des séparations avec leur famille après leur départ. Les conséquences psychologiques sont dramatiques : premièrement en raison du degré de violence des situations subies, augmentées par l'accumulation de ces expériences, et deuxièmement, en raison de la nature chronique de leurs symptômes. Les symptômes communément rencontrés sont : les troubles du sommeil, les troubles de l'humeur, l'irritabilité, les cauchemars, les « flashbacks », la peur des bruits soudains, les inquiétudes par rapport à leur futur, etc. Les symptômes psychotraumatiques sont prédominants et associés à d'autres troubles psychopathologiques tels que la dépression, l'anxiété, les troubles de l'adaptation.

En proposant ces consultations nous avons vu émerger des besoins. Les réfugiés ont très rapidement exprimé une demande d'aide mais en raison de la chronicité de leur souffrance, très souvent, ils ne croient pas que quelqu'un puisse réellement comprendre ce qui leur est arrivé. Ils sont eux-mêmes surpris que raconter leur histoire leur enlève une partie de leur fardeau. Dans un premier temps, les patients viennent chercher non pas la psychothérapie que nous leur offrons mais un soutien, un lieu où ils vont pouvoir exprimer leurs souffrances. Les bénéfices de cette prise en charge sont multiples et variés. Ils dépendent en amont de la demande du patient : soulagement de la souffrance, diminution des symptômes, résolution de problèmes, etc. Ces bénéfices sont aussi secondaires et le processus thérapeutique va leur permettre de retrouver une certaine autonomie et un fonctionnement social meilleur : ils sont plus à même d'affronter l'épreuve de l'entretien, de mobiliser des ressources pour apprendre la langue polonaise, de trouver une activité lucrative, et plus généralement de reprendre leur vie en main.



Créé en 1972 par le SSAE, la revue trimestrielle "Accueillir...", est diffusée par abonnement (16 euros) ou vente au numéro (8 euros) auprès de ses partenaires et des professionnels du social.

Les fondamentaux d'Accueillir sont de concrétiser la prise de conscience de l'importance du phénomène migratoire, d'informer sur la façon de remédier aux maux inhérents à la transplantation brutale de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants, de favoriser les regards croisés et la comparaison avec d'autres pays.

L'actualité des enjeux des migrations rend incontournable la présence de cette revue de réflexion dans les débats de société.



Philippe Toche / AIDDA

ssae
SERVICE SOCIAL D'AIDE AUX ÉMIGRANTS

15-17 rue Albert 75013 Paris
01 53 61 53 00 / 01 53 61 26 17
www.ssae.net

Deux dossiers principaux dans chaque numéro :

Accueillir... N°240 décembre 2006 Les mineurs étrangers isolés en Europe

INSTITUTIONS

La communication sur l'accueil et l'intégration des étrangers au niveau territorial

INTERNATIONAL

Les mineurs étrangers isolés en Europe

Accueillir... N°239 septembre 2006 Adoption internationale : le dispositif français

INSTITUTIONS

Adoption internationale : le dispositif français

INTERNATIONAL

Externalisation et nouvelle politique du droit d'asile

Accueillir... N°238 juin 2006 Euro-méditerranée : Migrations et développement

INSTITUTIONS

Les récents rapports de connaissance sur l'immigration / l'intégration

INTERNATIONAL

Euro-méditerranée : Migrations et développement

Accueillir... N°237 mars 2006 Migrations, solidarités et espace francophone

INSTITUTIONS

Accueillir les étrangers, intégrer les immigrés, quelle communication ?

INTERNATIONAL

Migrations, solidarités et espace francophone

Accueillir... N°235-236 décembre 2005 "Nouveau paysage", nouveaux enjeux

INSTITUTIONS

Le nouveau paysage institutionnel française de l'immigration/l'intégration

INTERNATIONAL

Europe et politique migratoire

Service social
d'aide aux émigrants (ssae)
Association nationale
reconnue d'utilité publique

Conseil d'administration

président

Frédéric TIBERGHEN

vice-présidente

Jacqueline ANCELIN

vice-président

Marc de MONTALEMBERT

secrétaire général

Pierre LYON-CAEN

trésorier

Pierre CHELOUDKO

membres

Francine BEST,

Fanny COHEN-HERLEM,

Jacqueline COSTA-LASCOUX,

Christine GARCETTE,

Marie-France LAROCHE,

Jean BASTIDE,

Jean-Michel BELORGEY,

Michel GENTOT,

Kamel JENDOUBI,

Henri de LAPPARENT,

Jacky MAMOU,

Jean-Claude NICOLLE,

Yannick SIMBRON

Comité d'honneur

Hélène AHRWEILLER,

Lucie AUBRAC,

Alain BACQUET,

BEN JELLOUN,

Francis BLANCHARD,

Paul BOUCHET,

Etienne BURIN des ROZIERES,

Jean DAUSSET,

Stéphane HESSEL,

Colette LAROCHE,

Robert LION,

Nicole QUESTIAUX,

Simone ROZES,

Bernard STASI,

Germaine TILLON,

Simone VEIL

Comité scientifique

Catherine WIHTOL DE WENDEN

Etienne BALIBAN,

Brigitte BOUQUET,

Michel CANTAL-DUPART,

Roland CAYROL,

Yves CHASSARD,

Emmanuel DECAUX,

Patrick GONIN,

François HERAN,

LaRue ALLEN,

Anicet LE PORS,

Arnaud MERCIER,

Gérard MOREAU,

Danielle TARTAKOWSKY,

Dominique WOLTON

Dirigé par

Bernard WALLON



[Santé - Social - Intégration]

Cachan, retour sur évènement

Au cours de l'été dernier, près d'un millier de squatteurs, africains pour la plupart, ont été expulsés de l'ancienne résidence universitaire de Cachan qu'ils occupaient depuis quelques années. Relogés dans l'urgence dans un gymnase mis à leur disposition par la mairie de Cachan, il aura fallu une médiation avec les pouvoirs publics pour dénouer la situation. Les acteurs clés de ce dénouement reviennent aujourd'hui sur ces évènements.

Fallait-il les laisser dans la rue ?

Jean-Yves Le BOUILLONNEC, Maire de Cachan

À la fin du mois d'août, les projecteurs de l'actualité se sont concentrés sur la commune de Cachan (Val de Marne). Le 17 août, après l'expulsion des six cent squatteurs vivant dans l'un des bâtiments de la résidence universitaire du CROUS, plus de deux cent d'entre eux se trouvent dans la rue. La majorité des familles, sans titre de séjour et faisant parfois l'objet de décision de reconduite à la frontière, veulent rester sur le territoire français, s'y loger et y travailler légalement. Ceux qui ont des papiers ou qui sont français, attendent depuis longtemps un logement.

Depuis de nombreux mois, trois ans pour les plus anciens, ils se sont affirmés dans leur décision d'arrêter leur errance sur ce chemin insupportable qui les mène de squat en squat, avec quelques jours ou semaines de répit, parfois à l'abri, jamais apaisés. Tous refusent donc la précarité et l'incertitude des accueils en hôtel qui leur sont proposés, pour quelques semaines. Ils l'expriment ensemble, unis et, peut être pour la première fois, sans peur.

Après deux jours d'un face à face terrible, nous avons décidé de leur proposer un hébergement dans un petit gymnase situé à quelques centaines de mètres. Pour qu'ils soient à l'abri et ne passe pas une autre nuit dehors. Pour que la tension baisse, que les discussions reprennent et que des solutions raisonnables soient trouvées.

Elles viendront, sept semaines plus tard...

Dans ce lieu inadapté et exigü, les conditions de vie des hébergés étaient précaires, devenues malsaines, mais ils sont demeurés résolus, y compris ceux qui ont mis leur vie dans le débat : les grévistes de la faim.

Le gymnase, en cœur de ville, côtoie des habitats, une crèche, des écoles élémentaire et maternelle et un collège. La cohabitation n'était pas évidente. Les habitants de notre ville, peu habitués, ont vu leur commune placée sous les feux d'une actualité médiatique par nature imparfaite, pressée et donc simplificatrice et déformante.

Enfin, un débat politique au niveau national s'est ouvert, sur cette situation devenue emblématique des grandes questions que nos pays occidentaux doivent affronter. Il n'a manqué ni d'idéologie, ni de slogans, ni de postures qui deviennent parfois des impostures. Nous étions tirés, de toute part, au delà de la seule inspiration humanitaire qui nous animait alors et de la confiance que nous réservaient les hébergés.

Fallait-il les laisser dans la rue ?

À cette question, les élus de la municipalité ont répondu sans tergiverser tout comme les associations locales, les communautés religieuses, les bénévoles présents sans relâche, le réseau des parents d'élèves, les enseignants et les services spécialisés de l'éducation nationale, les Cachanais de tous âges et de toutes inspirations, qui ont assuré des intendances discrètes pour laver le linge, accueillir chez eux des enfants ou une famille, les bénévoles associatifs qui ont mis en place des solutions relais pour les activités. Beaucoup d'autres qui ont compris cette réponse et ont aidé à l'assumer : les services municipaux, les riverains.

La proposition de médiation offerte par Pierre Henry de France Terre d'Asile, Dominique Sopo de SOS Racisme et Patrick Gaubert de la LICRA, la mission officielle qui leur a alors été confiée par les pouvoirs publics ont été déterminantes. En permettant de renouer un dialogue devenu impossible, elles ont rétabli entre les représentants de l'État et ceux des hébergés une confiance perdue. Et le soulagement a été grand, au soir du mercredi 11 octobre, lorsque les dernières personnes ont quitté le gymnase Belle Image pour rejoindre les sites d'hébergement.

Il nous faudra beaucoup de temps pour saisir toutes les leçons de ces évènements.

En accueillant ces gens qui étaient dans la rue, en voulant construire des solutions par le dialogue, la prise en compte des réalités et le refus de la violence, en contraignant l'État à s'y engager et en aboutissant à cette issue heureuse, nous avons démontré qu'une autre manière de faire était possible, bien plus conforme aux valeurs que la France revendique et affiche à la face du monde.

Aujourd'hui, les près de 400 « réfugiés » sont pris en charge. Si la situation dans les centres d'accueil et les foyers semble stabilisée, celle des quelques familles dans les hôtels est plus difficile. Chaque semaine, des examens de dossier se concluent favorablement. Nous continuons à nous en préoccuper en travaillant étroitement avec France Terre d'Asile, SOS Racisme et la LICRA. Et de nombreux Cachanais ont gardé des liens étroits avec les familles.

Aurons-nous rendu possible que les choses ne soient plus désormais comme avant ? Nous le verrons. Mais si le nom de Cachan est désormais associé à cette autre manière de faire, nous n'aurons pas à en rougir.

(*) En témoignage de la gratitude des habitants de Cachan, j'ai remis à Pierre Henry (France Terre d'Asile), Dominique Sopo (SOS RACISME) et Patrick Gaubert (LICRA) la médaille d'Honneur de la ville de Cachan.

Les leçons de Cachan

Pierre HENRY, Directeur général de France Terre d'Asile

La presse nationale et internationale a salué l'heureux dénouement qui a mené à l'évacuation du Gymnase de Cachan, à l'hébergement provisoire et à la protection de près de 440 personnes. Que retenir de cette trop longue saga ?

1) La régularisation à titre exceptionnel et sur de larges critères devra intervenir rapidement après l'élection Présidentielle. C'est une mesure

d'urgence sociale. Au-delà du sort de quelque 240 personnes en situation irrégulière, dont le dossier est en cours de réexamen et qui sont placés sous notre protection, la régularisation sur des critères larges des dizaines de milliers de « sans papiers » reste posée et resurgira dans les prochains mois. Cette question devra recevoir une réponse des différents candidats à l'élection Présidentielle, de manière à ce que les Françaises et les Français puissent se prononcer en toute connaissance.



2) Le dossier des mal-logés est au centre de la question sociale. Il concerne plus de 200.000 personnes pour la seule Ile-de-France. Cette précarisation touche les plus démunis d'entre nous et principalement les ménages immigrés. Ainsi à Cachan des personnes titulaires du statut de réfugié, ou de la carte de résident n'ont eu d'autres alternatives que le squat. Dire que ces personnes relèvent des dispositifs de droit commun relève de la tarte à la crème. La réponse ne peut être mièvre, elle implique une véritable volonté politique et les moyens budgétaires pour sortir de cette indignité (sanctions à l'égard des villes qui refusent la construction de logements sociaux, construction de nouvelles villes...).

3) Placer l'offre d'hébergement d'urgence ou d'insertion sous contrainte est une ineptie budgétaire et sociale. Cela ne réduit pas les besoins réels. Le Parlement en refusant d'inscrire au budget de la nation les crédits nécessaires sur la base du consommé de l'année précédente empêche toute anticipation, toute construction rationnelle de dispositifs. Il met en danger le tissu associatif qui le plus souvent est réduit à faire les avances de trésorerie pour le compte de l'Etat. Au final il oblige chacun à travailler dans l'urgence sur l'urgence pour un résultat incertain et dispendieux.

4) Intégrer c'est sécuriser le parcours de séjour. Un grand nombre de personnes présentes à Cachan a basculé dans le séjour irrégulier par la faute du système administratif Français et sa complexité, par la précarisation des parcours de séjour et la multiplication des titres de courte durée, encore aggravée par la dernière loi CESEDA.

5) La prévention coûte moins cher que l'abandon. Le coût social des attermoissements qui ont accompagné la gestion du dossier Cachan depuis trois ans est très élevé. Laissez vivre des femmes, des enfants, des hommes en dehors des règles de la société d'accueil encourage la construction d'autres règles où le communautarisme, la violence, la prévarication ne sont pas absents. Le travail d'accompagnement sera d'autant plus long et difficile.

6) Le fait associatif est un bien public. Le respecter en le consultant et en l'écouter et pas seulement comme pompier au moment des crises les plus aiguës serait responsable et ...novateur ! S'inspirer de la méthode Cachan labellisée par les trois organisations médiatrices serait un progrès pour la résolution de crises analogues.

7) La solidarité est une valeur ancrée au tréfonds du peuple français. À trop vouloir instrumentaliser la question de l'immigration, à jouer des phénomènes de radicalité qui se greffent inmanquablement autour d'un tel mouvement, à en appeler à une opinion publique supposée par nature encline à une politique répressive, certains ont oublié que le peuple français est complexe et mature. Placé en situation de proximité, il manifeste le plus souvent sa solidarité raisonnée. Les enseignements de Cachan nous envoient également une image condensée des déséquilibres économiques, sociaux et politiques du monde. Les réponses sont complexes et forcément placées sur des temps politiques très longs. Elles laissent, hélas, de la place aux démagogues et aux populismes. A nous de savoir les combattre !

« Se concentrer sur l'aide à apporter aux personnes »

Dominique SOPO, Président de SOS Racisme

Pourquoi SOS Racisme s'est-il impliqué dans le règlement de la crise de Cachan ?

A partir du moment où nous avons constaté que la situation était bloquée, nous nous devions d'agir sur un domaine – la question des sans papiers – qui a constamment été un champ d'action de SOS Racisme. La situation était grave d'un point de vue humanitaire, non seulement parce que la vie de 6 grévistes de la faim était en jeu mais également parce que les conditions de vie des personnes hébergées dans le gymnase Belle Image de Cachan n'étaient pas admissibles et risquaient de dégénérer aussi bien sur le plan sanitaire que sur l'équilibre psychologique des enfants qui s'y trouvaient.

Quelles leçons SOS Racisme tire-t-il de cette affaire ?

SOS racisme tire comme principale leçon de cette affaire que le jeu de miroir dans lequel cette situation s'était installée ne peut pas être la base de la résolution d'un conflit de cette nature. C'est pourquoi, animés de la seule volonté d'appréhender la situation sous l'angle de la résolution des problèmes des personnes installées dans ce gymnase, nous avons accepté, avec la LICRA et France Terre d'Asile, la mission de médiation que l'Etat nous a proposée. Il s'agissait notamment de se concentrer sur l'aide à apporter à ces personnes qui ont fait preuve d'une dignité à toute épreuve tout au long du conflit et non

de les utiliser comme d'un symbole de la lutte générale des sans papiers, à moins de les sacrifier au sens propre du terme à leur corps défendant.

Cela a-t-il modifié la position de SOS Racisme sur la question des régularisations ?

Non, cela nous a juste confortés dans deux directions. En premier lieu le fait qu'il fallait apurer la question des sans-papiers par des régularisations dans lesquelles s'engagent d'ailleurs de nombreux pays européens ces derniers temps. Au-delà, la situation des personnes en situation irrégulière qui se trouvaient à Cachan montre que l'analyse que nous faisons du phénomène des sans-papiers se trouve confirmée sur deux points. Tout d'abord, on ne réglera pas cette réalité sans s'attaquer aux causes qui poussent des êtres humains à tout quitter et à accepter des conditions de vie extrêmes pour s'assurer un avenir et assurer un avenir à leurs enfants. Ensuite, le fait que nous avons toujours une politique d'immigration qui marche sur la tête et dont les dernières évolutions restrictives (suppression de la régularisation automatique au bout de 10 ans de présence sur le territoire français, processus incomplet de régularisations des parents sans papiers ayant des enfants scolarisés, restriction des pathologies ouvrant droit à l'obtention d'un titre de séjour...) renforcent l'aspect « fabrique à clandestins ».

« On ne résout pas ce type de situation par la force »

Patrick GAUBERT, Président de la LICRA

Pourquoi la LICRA s'est-elle impliquée dans le règlement de la crise de Cachan ?

La LICRA a tout d'abord été interpellée par les personnes qui étaient hébergées dans le gymnase de Cachan. Une fois sur place, nous avons constaté que la situation était intolérable. En commun avec Dominique Sopo de SOS Racisme, nous avons commencé à chercher une solution, en nous adressant notamment au préfet que je connais bien. Ensuite, nous avons souhaité rencontrer le directeur de cabinet du ministère de l'Intérieur qui nous a nommés médiateurs de la situation. En parallèle, France Terre d'Asile avait également été reçue par le cabinet du ministre et avait reçu le mandat de résoudre le problème. Nous avons posé certaines conditions qui ont été acceptées ce qui a permis de régler la situation en quelques jours. Nos trois associations, ainsi que la mairie de Cachan, avons ainsi démontré notre volonté de dénouer une situation qui était bloquée depuis 4 ans. Nous n'y sommes parvenus que grâce aux moyens qui nous ont été confiés.

Quelles leçons la LICRA tire-t-elle de cette affaire ?

La leçon c'est qu'on ne résout pas ce type de situation par la force mais par le dialogue. Il est nécessaire au préalable de rechercher des solutions, par

exemple en éloignant du territoire les personnes qui n'ont pas de titre de séjour, en permettant aux autres d'accéder à un logement etc. Il est intolérable que des personnes autorisées à séjourner en France ne puissent être logées dignement. Le maire de Cachan a fait ce qu'il a pu pour répondre humainement à la crise.

Quelle est la position de la LICRA sur la question des régularisations ?

Je ne crois pas que la régularisation, telle qu'elle a été conduite en Espagne ou en Italie, constitue une solution. Il est inutile de régulariser aujourd'hui des milliers de personnes si quelques années plus tard il faudra en régulariser des milliers d'autres. Il convient de se battre pour des solutions communes au niveau européen. La régulation des flux migratoires ne pourra se faire qu'à un niveau transnational. Il faut revoir le processus de gestion des flux migratoires tout comme celui du co-développement afin de donner les moyens aux personnes de rester chez elles. Par ailleurs, il convient de fixer des critères permettant l'accès à un titre de séjour, l'examen des demandes au cas par cas étant totalement arbitraire.

[Ethique et humanisme]

Les discours sur les réfugiés en Allemagne : la dégradation d'une image

Cécile PRAT-ERKERT*

En Allemagne comme en France, la dégradation de l'image des réfugiés et des demandeurs d'asile politique dans les discours et dans les représentations sociales ne fait aucun doute.

La critique des réfugiés a commencé au milieu des années 1970, elle n'a ensuite cessé d'enfler jusqu'à son point culminant, le milieu des années 1990, pour s'assourdir jusqu'à aujourd'hui, tout en restant la caractéristique dominante des discours. Ceux-ci sont émis dans cinq champs, au sens bourdieusien, que l'on peut présenter dans l'ordre de leur importance sociale, des échos qu'ils suscitent et des effets qu'ils ont : les champs politique, médiatique, caritatif, scientifique et enfin administrativo-judiciaire. Nous nous intéresserons ici principalement aux discours en provenance des responsables politiques et à la façon dont les médias dominants les répercutent, tant il est avéré que la dégradation de l'image des réfugiés prend sa source dans le dénigrement de plus en plus systématique dont ils sont l'objet de la part des responsables politiques du pays à compter des années 1970, et dans le relais trouvé par ces discours dans les médias. Critiques des réfugiés et mesures restrictives entrent alors dans une dialectique incessante, s'entraînant les unes et les autres en une escalade des représentations négatives, au moins jusque récemment.

Pourtant, la période allant de l'après-guerre aux années 1970 laissait présager un âge d'or possible de l'asile politique en Allemagne de l'Ouest. La référence aux exilés du nazisme accueillis à l'étranger est encore très forte et se double d'un intérêt stratégique envers les réfugiés en provenance de pays communistes dans le contexte de la Guerre froide. L'asile est alors perçu comme un devoir de générosité envers des victimes qu'il faut aider. L'image du réfugié est globalement

positive, même si dès le début des doutes sont émis quant à de « faux » réfugiés, ainsi qu'à la hauteur de l'aide à leur accorder, les citoyens allemands apparaissant prioritaires à certains.

Les réfugiés dans les discours politiques

A partir de 1975 cependant, en même temps que la politique d'accueil des

réfugiés se fait de plus en plus restrictive, les arguments contre ces derniers se radicalisent et se généralisent. En analysant les discours produits entre cette date et aujourd'hui, on peut distinguer six grandes familles d'arguments récurrents contre les réfugiés, de plus

* Agrégée d'allemand et docteur en études germaniques. Cécile Prat-Erkert enseigne à l'Institut Universitaire de Technologie de Troyes. Elle a publié en novembre 2006 *Les demandeurs d'asile politique en Allemagne 1945-2005 – Aspects démographiques, politiques, juridiques et sociologiques* aux éditions L'Harmattan.

en plus appelés demandeurs d'asile (*Asylbewerber*) en raison de l'allongement des procédures de reconnaissance. Il s'agit bien d'arguments contre les demandeurs, et non contre le droit d'asile en soi, car si les deux thématiques sont liées, les critiques sont véritablement tournées contre les personnes des réfugiés, ce qui explique la dégradation de leur image, tandis que l'asile politique reste une valeur politique officielle.

Le principal faisceau d'arguments à l'encontre des réfugiés est l'idée de l'abus de leur demande d'asile et le déni de l'existence de persécutions politiques dans le pays d'origine. La baisse des taux de reconnaissance à partir de 1975/1980 vaut pour la meilleure preuve de cette absence de persécution. Après 1970, l'abus du droit d'asile est l'idée absolument dominante du débat public et devient même, en allemand, un concept (*Asylmissbrauch*). Il est toujours présenté comme massif, majoritaire et associé au vocabulaire de la fraude et du mensonge. La demande d'asile serait uniquement le moyen d'accéder à un séjour en Allemagne pour des raisons économiques. L'idée corollaire est celle de la nécessaire limitation de cet abus. Au fur et à mesure du temps, le thème de l'immigration clandestine prend de l'importance et le reproche fait aux réfugiés est élargi dans les années 1990 : l'asile est une forme d'immigration dissimulée.

Le deuxième grand argument invoqué à charge contre les réfugiés et demandeurs d'asile est tout simplement leur nombre. Jusqu'en 1992, année du pic de demandes d'asile, l'augmentation des flux de demandeurs est rappelée presque quotidiennement, sur le mode dramatique la plupart du temps. Cette augmentation est présentée comme constante, linéaire, seules les arrivées étant considérées ; les fluctuations et les départs ne font l'objet d'aucun discours. Dès 1975, on affirme chaque année qu'il y a trop de réfugiés en Allemagne. Celle-ci est la citadelle assiégée, la cible de flux incontrôlés, amenés à augmenter sans

cesse. Une autre facette de l'argument quantitatif est en effet l'absence de contrôle des flux, reproche systématique des partis d'opposition au gouvernement en place, quel qu'il soit. En allemand, ce sont les métaphores liquides qui servent à décrire le phénomène : les flots, les déferlantes, les inondations, l'endiguement impossible... Enfin, dernier aspect de cet argument, l'idée de seuil de saturation, aussi imprécis que menaçant, est régulièrement évoqué. Les capacités d'accueil sont présentées comme limitées, encore plus entre les années 1990 et aujourd'hui.

Le troisième reproche fait aux réfugiés est leur coût excessif, avec là encore un glissement entre les années 1970 et 1990 : si au départ les coûts économiques sont mis en avant, les réfugiés sont de plus en plus associés à des coûts sociaux, relevant de leur incapacité à s'intégrer en Allemagne, leur implication dans la délinquance du pays et les tensions avec la population allemande qui en résulteraient. Ces arguments sont communs aux réfugiés, demandeurs d'asile et à d'autres catégories d'étrangers. En raison de la hauteur des coûts engendrés, la réprobation est unanime envers une des figures du réfugié : celui qui vit d'aides sociales, autrement dit aux crochets du contribuable allemand.

Les trois arguments précédents dominent la critique des réfugiés. On en trouve également trois autres, légèrement moins importants mais récurrents tout de même : tout d'abord l'idée que l'Allemagne est la victime de son propre droit d'asile. La générosité de ce droit est sans cesse rappelée, l'Allemagne présentée comme le pays le plus attractif au monde pour les demandeurs d'asile. Le dernier développement de cet argument dans les années 2000 consiste à insister sur les nécessaires expulsions des étrangers ayant réussi à profiter du système. On trouve également l'idée que l'abus du droit d'asile nuit aux « vrais réfugiés » et menace le droit d'asile dans son ensemble ; cet argument est généralement utilisé

pour annoncer, à regret, une mesure restrictive. Enfin, autre argument à charge contre les réfugiés, leurs liens avec la criminalité, l'immigration clandestine, les passeurs, les trafiquants de drogue, les mafias. Si ce thème est parfois présent dans les discours politiques, il est beaucoup plus massif dans le champ médiatique, comme nous allons le voir.

L'image du réfugié dans les médias

Les traits du dénigrement des réfugiés que nous venons d'exposer émanent en effet essentiellement du champ politique. Nombre de discours médiatiques se contentent de reprendre ces arguments, en les appuyant sur des faits ou les illustrant de cas particuliers présentés comme représentatifs. Le champ médiatique n'est évidemment pas homogène, et des articles sont parfois plus proches de la défense que de la critique des réfugiés. Une étude quantitative et qualitative des articles parus ces quarante dernières années dans les principaux journaux et magazines allemands montre cependant sans ambiguïté que la majorité des articles sont à charge ; plus le journal est populaire, plus les charges sont violentes.

Une des particularités du discours médiatique est d'incarner la critique des réfugiés dans des nationalités précises. Les responsables politiques n'osent que rarement stigmatiser un groupe d'étrangers, tandis que les médias procèdent fréquemment à l'élaboration de types de demandeurs d'asile et de réfugiés d'après des nationalités qu'ils mettent en avant. Dans les années 1970 et 1980, les Polonais sont l'archétype des « faux réfugiés », venus s'enrichir doublement en Allemagne, par les aides sociales et leur travail au noir cumulés. Notons que l'argument du réfugié qui gagne plus par les aides sociales dans le pays d'accueil qu'en travaillant dans son pays d'origine, dû simplement aux

inégalités de développement, est systématiquement opposé aux réfugiés comme preuve de la motivation économique de leur venue.

Dans les années 1990, un nouveau groupe se hisse en haut du palmarès des fraudeurs de l'asile : les Sintis et les Roms, plus largement tous les gitans arrivant d'Europe de l'Est. Nombre de représentations anciennes et stéréotypées sont réactivées pour tracer un portrait peu flatteur de ces groupes : « ce peuple de nomades non-conformistes, le plus difficile à intégrer, [...] le comportement encore archaïque des immigrants [...]. Car partout où les Roms apparaissent, circulent immédiatement, comme à Rostock, des histoires de vente de drogue et de vols à l'étalage, de mendicité agressive [...] »¹. Des articles de presse locale font état de grillades de mouettes, de mobilier démonté, d'incapacité à utiliser des toilettes, entre autres.

Mais toutes époques confondues, deux groupes de réfugiés sont stigmatisés avec la plus grande régularité : les Noirs-Africains et les Turcs, surtout d'origine kurde. Ces deux groupes sont les demandeurs d'asile présentés comme étant les plus criminels, les plus fraudeurs qui soient. Tous sont trafiquants de drogue ou proxénètes, mentent sur leur identité, touchent en plus frauduleusement des aides sociales, ne font aucun effort pour s'intégrer honnêtement à la société allemande et même se moquent ouvertement de celle-ci en tirant gloire de leurs arnaques auprès de leurs concitoyens. Des clichés comme la paresse, le bruit, la saleté s'ajoutent concernant les Africains.

Une étude du vocabulaire employé de façon générale pour traiter des réfugiés et des demandeurs d'asile dans la presse est également éclairante. Les difficultés de traduction sont nombreuses, tant la langue allemande a été utilisée avec créativité pour créer des disqualifications des réfugiés : après la désignation de plus en plus fréquente des réfugiés par « demandeurs d'asile »

dans les années 1970, apparaît très vite le pendant négatif de cette expression, *Asylant*, que l'on peut traduire peu ou prou par « asilien », la connotation négative étant beaucoup plus forte en allemand. Les expressions négatives sont nombreuses (les « non persécutés politiques, faux asiliens, candidats injustifiés »). On discrédite les « demandeurs d'asile à tort » ainsi que leurs demandes aux « motifs étrangers au droit d'asile ». On attribue un « tourisme de l'asile » ou du « shopping de l'asile » aux demandeurs, on parle de « réfugiés de confort ». On parle également de « réfugiés économiques », « asiliens économiques » ou encore « réfugiés économiques déguisés en demandeurs d'asile ». Les termes de la fraude sont très régulièrement employés (« fraudeurs de l'asile, fraudeurs à l'aide sociale, réfugié social, combinard, simulateur, petit escroc, usurpateur », voire « délinquant »). Enfin l'assimilation avec des immigrants clandestins fait parler des réfugiés en tant que « candidats à l'immigration » « asiliens non désirés » ou « illégaux ».

On l'aura compris, discours politiques et discours médiatiques se renforcent les uns les autres. Ils se fournissent des arguments et des exemples, ce par quoi non seulement ils se soutiennent mutuellement, mais entrent également en concurrence, se poussant à la surenchère. En quelques années, les réfugiés typiques sont devenus des personnes nombreuses, que rien ne peut arrêter, qui viennent en Allemagne par intérêt économique, qui profitent d'un système généreux, voire nuisent au pays par des activités criminelles. Cette image négative s'est ensuite pérennisée dans de larges couches de la population et perdure encore aujourd'hui, alors même que le nombre de demandeurs d'asile ne cesse de baisser pour atteindre des niveaux antérieurs au milieu des années 1980.

L'assimilation aux immigrants clandestins n'aura cependant pas été uniquement au préjudice des réfugiés. Depuis le début des années 2000, un frémissement se fait sentir, un léger

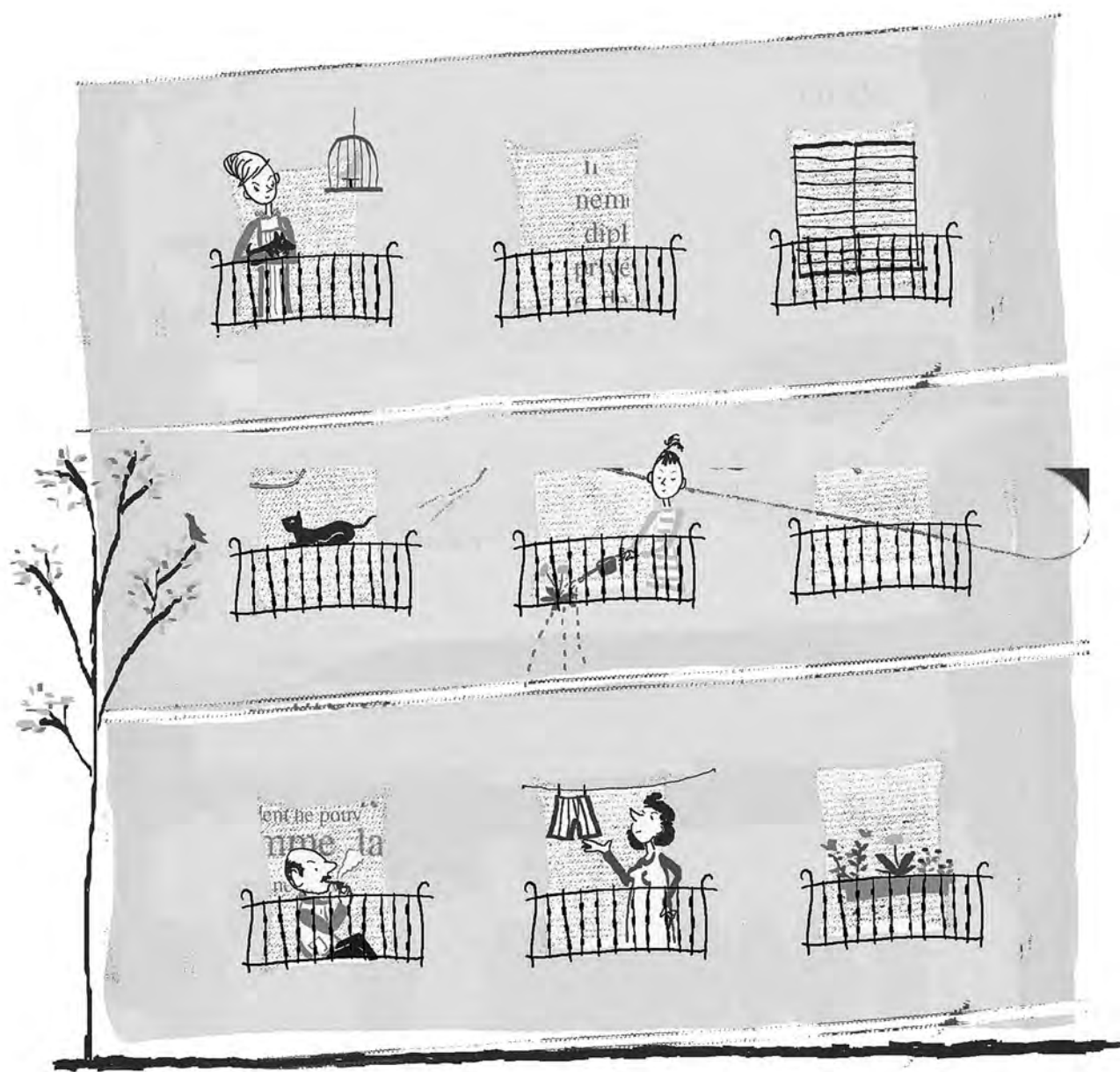
changement d'image, induit par le traitement médiatique des drames provoqués par ladite immigration, sur les côtes espagnoles et italiennes en particulier. On voit donc ré-émerger une figure positive du réfugié, ou à tout le moins des figures de victimes (de mafias peu scrupuleuses, de politiques restrictives), que l'Allemagne et l'Europe devraient traiter avec plus de respect et d'humanité.

Ces évolutions que nous venons de décrire pour l'Allemagne présente de nombreux points communs avec la dégradation générale de l'image des réfugiés en France, ainsi que la nouvelle prise de conscience des conséquences humaines dramatiques des politiques d'asile et d'immigration. Dans les deux pays cependant, de même qu'au niveau européen, de plus en plus décisionnaire, cette prise de conscience est encore insuffisante pour provoquer de réelles inflexions dans ces politiques.

¹ Article « *Sinti und Roma nach Bonn* », *Der Spiegel*, 37/1992.

Dossier central :

Logement, quelles solutions ?



Droit au logement opposable, mais pour qui ?

La mobilisation associative relayée par les media autour de la question du mal-logement ces derniers mois a suscité une effervescence politique qu'il devient urgent de questionner.

Certes, le projet de loi sur un Droit au logement opposable (loi DALO) qui doit être voté le 22 février, apparaît comme un progrès certain pour les associations qui militent depuis longtemps en sa faveur. Il représente un espoir pour les 3,5 millions de mal logés et sans-abris¹. Il en va de même pour le « Plan d'action renforcé » pour le logement social et l'hébergement d'urgence, présenté le 8 janvier par Jean-Louis Borloo et Catherine Vautrin, et qui vise à proposer systématiquement au sortir des dispositifs d'hébergement une solution de logement pérenne. Mais de manière confuse, depuis l'affaire des tentes du canal Saint-Martin et son inscription dans la durée, il semble qu'une dimension ait échappé aux protagonistes associatifs. A qui s'adresse ce projet de loi DALO ? Qui exclut-il ? Un examen attentif montrera que la formulation de certains termes peut soulever certaines inquiétudes.

Tout d'abord, on ne peut qu'être frappé par la confusion sémantique que l'on y retrouve, la distinction entre « logement » et « hébergement » étant pour ainsi dire éludée. Alors que le logement implique un statut, une garantie, une pérennité, l'hébergement reste lié au temporaire et à la précarité, et ne doit être considéré que comme une *étape* vers le logement. Ce flou, dénoncé par plusieurs, est particulièrement entretenu dans le projet de loi DALO. Le ménage peut ainsi se voir attribuer, après avoir saisi la commission, une solution d'hébergement² au lieu d'un logement pérenne.

Différents projets d'amendements jouent d'ailleurs sur ce flou, afin de délester la loi de son pouvoir coercitif, notamment l'amendement³ visant à comptabiliser dans la loi SRU les logements d'urgence et les logements temporaires créés en application du Plan départemental pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri. Le droit au logement perd alors une grande partie de sa substance.

Par ailleurs, l'exclusion d'une partie importante de la population mal-logée de ces dispositifs de recours, à savoir certaines catégories d'étrangers, ne permet pas de légitimer entièrement cette loi. Ce sont d'abord les personnes en situation irrégulière. Cela peut se comprendre ? C'est en tout cas à débattre ! Mais ce sont aussi celles qui résident en France de façon régulière « *dans les conditions de permanence définies par Décret en Conseil d'Etat* »⁴, les termes étant particulièrement sujets à interprétation... Se sont donc glissés dans cette brèche de multiples propositions d'amendements visant à restreindre ce droit à un minimum d'étrangers, le plus manifeste étant celui qui pose la possession d'une carte de résident de 10 ans comme condition préalable⁵. Cette position a été d'ailleurs fermement soutenue par Nicolas Sarkozy : « le "droit opposable au logement" ne doit pas être reconnu

*présents en France. Il va de soi que les "sans papiers" ne doivent pas y avoir accès. Je ne souhaite pas, non plus, que tous les étrangers en situation régulière y aient droit. S'ils sont arrivés récemment en France, ils doivent encore faire la preuve de leur intégration. Pour moi, seuls les étrangers parfaitement intégrés, titulaires d'une carte de résident de 10 ans, auraient vocation à bénéficier du "droit au logement opposable" au même titre que les Français »*⁶. Sachant que les populations ainsi exclues sont justement parmi celles qui souffrent le plus de la précarité liée au logement, on reste perplexe quant à la force et à la pertinence annoncées d'une telle loi...

Enfin, un dernier point mérite notre attention, celui d'une possible restriction des critères d'admission dans les dispositifs d'hébergement d'urgence, et à fortiori d'hébergement temporaire. En effet, l'effet pervers de la mise en place d'objectifs de sortie systématique de ces structures vers une solution pérenne – qui constitue par ailleurs une avancée certaine –, pourrait être la « sélection » en amont des personnes considérées les moins exclues. En d'autres termes, le public des étrangers que nous venons d'évoquer, et particulièrement des personnes en séjour irrégulier, risquerait de pâtir de cette approche. Ils seraient alors mis au ban non seulement des solutions de logement pérenne, mais aussi des solutions d'hébergement.

C'est sur ces considérations que les acteurs de l'insertion et de la solidarité doivent à présent se pencher, afin que les avancées législatives – réelles – de principe bénéficient effectivement aux personnes les plus vulnérables et dans la clarté des dispositifs.

Le dossier qui suit présente l'action au long cours de notre organisation et de ses partenaires en faveur des réfugiés statutaires qui seraient, à en croire la loi, les seuls à pouvoir bénéficier de manière immédiate du DALO puisque accédant automatiquement à la carte de dix ans. Cela ne sera pas sans conséquence sur la pérennité des dispositifs actuellement en place.

Pierre HENRY
Directeur Général de France Terre d'Asile

¹ Source : Fondation Abbé Pierre (3,4 millions de mal-logés et 100 000 sans-abris).

² « Art. L. 441-2-3-I. - Lorsque la commission de médiation a reconnu une demande comme prioritaire et comme devant être satisfaite d'urgence, le demandeur qui n'a pas reçu, dans un délai fixé par voie réglementaire, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, ou une proposition d'accueil en structure adaptée, peut introduire un recours devant la juridiction administrative tendant à ce que soit ordonné son logement, son relogement ou son accueil dans une structure adaptée ».

³ Amendement n°69 sur l'article 5bis du projet de loi DALO, déposé par les Députés le 15 février 2007.

⁴ Art. 1^{er} du projet de loi DALO.

⁵ Amendement n° 333 sur l'article 1, déposé le 15 février 2007. Quant à l'amendement 334 sur l'article 3, il ajoute des conditions pour l'accès des demandeurs étrangers.

⁶ Discours du 11 janvier 2007, à l'occasion d'une conférence de presse bilan sur son action au Ministère de l'Intérieur.

Les réfugiés face à la crise du logement

Flora FORJONNEL*

* Responsable du Pôle Logement
à France Terre d'Asile

¹ Sondage Association
Emmaüs-BVA
publié le 7 décembre 2006
intitulé « Les Français,
les sans-abris et la lutte
contre l'exclusion –
regards croisés ».

² « L'état du mal
logement en France »,
10^e rapport sur le
mal-logement en France,
rapport annuel 2005,
Fondation Abbé Pierre
pour le Logement
des Défavorisés.

³ Il s'agit des logements produits
grâce au « Prêt Locatif Social »
(PLS), soit de logements
correspondant à des niveaux
de loyers et des plafonds
de ressources des locataires
relativement élevés.

⁴ Source :
« Compte du logement » 2005
portant sur l'année 2003.

Après des années d'enlèvement dans une crise que l'on croyait d'abord conjoncturelle, et qui s'est en fait avérée symptomatique d'une modification profonde des équilibres sociaux, le logement est finalement devenu l'une des préoccupations majeures des Français, en même temps que leur premier poste de dépense, conduisant les pouvoirs publics à s'emparer officiellement du problème. Comme en témoigne le récent sondage commandé par Emmaüs, qui révèle qu'un Français sur deux « craint de devenir SDF »¹, il s'agit également d'une question à forte charge symbolique et anxiogène. La précarité des conditions de logement, comme celle des conditions de travail, touche en effet une frange de plus en plus large de la population française.

Les caractéristiques de cette crise sont exacerbées dans le cas des réfugiés statutaires. L'accès à un logement pérenne constitue pour eux à la fois une condition sine qua non et l'étape la plus importante de leur insertion au sein de la société française. Il concrétise le passage de la position d'attente et d'incertitude qui prévaut durant la procédure de demande d'asile au processus d'installation, presque toujours définitive, sur le territoire français. Cet accès, pour être indispensable, n'en est pas moins obstrué dans les faits par l'absence d'offre publique et par les exigences des bailleurs privés.

Les réfugiés, malgré une forte volonté d'intégration, cumulent des handicaps inhérents à leur statut : ils sont étrangers, souvent non francophones, ils disposent de ressources généralement faibles, ils n'ont pas toujours de réseau relationnel en France, donc pas de garants ; mais surtout, la précarité de leur situation au regard du logement, à l'obtention du statut, les place dans une situation d'extrême urgence.

La résolution du « cas » des réfugiés statutaires est donc étroitement liée à celle de la crise du logement dans son ensemble, et les réponses que les acteurs institutionnels et associatifs tentent d'y apporter sont pour la plupart représentatives de celles qui sont pensées et mises en œuvre à plus grande échelle.

Une crise du logement persistante

Les difficultés de logement des réfugiés statutaires doivent d'ailleurs être assimilées à celles qui touchent l'ensemble des classes populaires, malgré leur statut, plutôt qu'analysées comme une problématique spécifique liée à des handicaps particuliers. Les personnes les plus défavorisées sont en effet les premières victimes d'une crise du logement persistante, dont l'existence est désormais admise par tous, mais dont les formes évoluent – pour ne pas dire empirent – continuellement. La Fondation Abbé Pierre attire ainsi régulièrement l'attention dans ses rapports annuels sur le

mal-logement, « sur le développement des squats ou le retour des bidonvilles, sur l'incapacité de la ville à accueillir ceux qui la font vivre [...] » et précise : « Ces situations n'ont pas disparu, elles prennent au contraire de l'ampleur, et d'autres, tout aussi préoccupantes, apparaissent »².

Dernier symptôme en date, celui des travailleurs sans-domicile-fixe : 35% des SDF recensés en Île-de-France auraient un emploi, selon une étude de la section régionale de l'INSEE. Ce « fait social » nouveau renvoie en fait à un phénomène plus général, la précarisation des conditions de vie. Ainsi la crise du logement ne se caractérise-t-elle pas seulement par un déséquilibre de l'offre et de la demande, qui toucherait mécaniquement les plus fragiles. Elle se définit également par le creusement des inégalités des conditions de logement et des clivages géographiques (50% des logements sociaux d'Île-de-France sont concentrés dans 8% de ses communes...).

Comment expliquer la persistance de la crise du logement, alors même que son existence est connue et reconnue depuis déjà plusieurs années ? L'échec des politiques gouvernementales visant à la résorber apparaît comme flagrant. Les initiatives louables n'ont pourtant pas manqué en matière de relance de la construction de logements sociaux, qu'il s'agisse de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) adoptée en 2000, imposant le fameux quota de 20% de logements sociaux à certaines communes, ou du récent Plan de Cohésion Sociale qui prévoyait la construction de 500 000 logements nouveaux. Mais la volonté de mettre en œuvre une véritable politique solidaire semble faire défaut. L'adoption de mesures coercitives envers les communes refusant délibérément d'appliquer le quota « SRU » n'est pas à l'ordre du jour, pas plus que la construction de logements « très sociaux » adaptés aux ménages les plus modestes : 30% des logements programmés par le Plan de Cohésion Sociale sont ainsi réservés aux classes moyennes³.

Par ailleurs, si l'on recense quelques initiatives portant sur l'offre de logements, les politiques visant à soutenir les personnes sont singulièrement peu nombreuses. Les aides personnelles au logement n'ont été que très peu revalorisées depuis 2003, date à laquelle les dépenses courantes liées au logement enregistraient leur plus forte hausse depuis 1991 (6,3% par rapport à l'année précédente)⁴. Les bailleurs sont d'autant plus exigeants que les ménages sont moins solvables. Ce qui soulève une autre question cruciale, celle de la garantie. La précarisation globale de la société a conduit à une hausse des situations d'impayés de loyers (et à un boom des expulsions locatives effectives, voulu par le ministère de l'Intérieur) du côté des locataires, et au développement d'une politique du « risque zéro » du côté des bailleurs. Dans ce contexte, les garanties de droit commun, notamment le LOCA-PASS, ne sont plus

⁵ « L'hébergement des personnes sans-abri à Paris et en Île-de-France », Fleurieu Agnès, Chambaud Laurent, Paris, ministère de la Cohésion sociale et de la parité, août 2006.

⁶ 10^e rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, « L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger », décembre 2004.

⁷ Rapport annuel du Dispositif National d'Accueil, ANAEM, 2005

⁸ En 2001, puis en 2002, France Terre d'Asile menait déjà des enquêtes sur les conditions de prise en charge des réfugiés au sein du Dispositif National d'Accueil : « Favoriser l'accès des réfugiés au logement, pour des sorties mieux encadrées à partir des CADA et des CPH », FTDA, septembre 2001 ; « Note sur les conditions de prise en charge des réfugiés statutaires dans le DNA », FTDA, octobre 2002.

⁹ Circulaire MES/DPM du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le DNA, annexes : contrat de séjour type

¹⁰ Décret relatif aux conditions de maintien des réfugiés en CADA, à paraître.

¹¹ Source : Asylweb.

concurrentielles. Le dispositif de Garantie des Risques Locatifs (GRL), qui devrait voir le jour début 2007, répondra-t-il plus efficacement aux besoins des plus fragilisés que les précédentes politiques (cf. entretien de J.L. Berho, p.49) ?

La saturation du Dispositif National d'Accueil, quelles solutions ?

La crise du logement a durement frappé les structures d'hébergement, qui offrent en principe une prestation par définition temporaire. Ainsi les durées de séjour en Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) se sont-elles considérablement allongées ces dernières années : dans le département du Nord, par exemple, elles auraient doublé entre 1993 et 1999, d'après une enquête menée par la DDASS. Les auteurs du rapport sur « L'hébergement des personnes sans-abri à Paris et en Île-de-France »⁵ estiment que plus de 30% des personnes hébergées en CHRS y résident non pas faute d'autonomie financière ou sociale, mais faute de solutions alternatives...

L'allongement des durées de séjour en CHRS est lourd de conséquences, pour les usagers mais aussi pour les équipes sociales. Le 10^e rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées revient longuement, pour les dénoncer, sur ses effets pervers : « *tout le projet social des structures repose sur l'utilisation du temps d'un séjour dans une démarche pédagogique d'accompagnement de la personne. Le contenu même du travail effectué avec les résidents est mis en cause lorsque la durée s'allonge, ou lorsque son terme apparaît comme totalement indépendant des démarches et efforts qui sont effectués par le résident. Le discours pédagogique sur le lien entre la démarche d'insertion professionnelle et l'obtention d'un logement durable est battu en brèche par la réalité. Par ailleurs les travailleurs sociaux des CHRS consacrent une partie considérable de leur temps à la recherche de logements [...]. Ils doivent également répondre aux résidents qui veulent savoir où en est leur dossier, qui ne comprennent pas pourquoi tel autre ménage moins « méritant » a déjà été relogé, qui ne comprennent pas selon quelle logique et quels circuits fonctionnent les attributions de logements sociaux et ce qu'on attend encore d'eux pour les reloger ...* »⁶.

Les Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) n'échappent pas à ce phénomène, les durées de séjour des réfugiés à partir de l'obtention du statut étant de 7 mois⁷ en moyenne. Là encore, les caractéristiques d'une crise qui touche l'ensemble des structures d'hébergement se font encore plus durement sentir dans le cas des réfugiés statutaires, puisque l'insertion par le logement ne fait pas partie des missions réglementaires des CADA – alors même que les pouvoirs publics font peser une forte pression sur les équipes pour qu'elles « sortent » les réfugiés dans les délais les plus brefs. Les CADA devraient donc faire mieux, en matière d'accès au logement, que les structures réellement spécialisées, mais sans formation ni moyens... Même si la plupart d'entre eux se sont effectivement emparés de la problématique de l'insertion, et travaillent de facto à assurer aux usagers un parcours résidentiel décent, les places réservées en principe aux demandeurs d'asile primo-arrivants peinent à se libérer.

Fin 2005, 20% des places de CADA étaient occupées par des réfugiés statutaires. Alors que les associations alertent les pouvoirs publics sur cette situation depuis plusieurs années déjà⁸, le ministère en a finalement pris acte en modifiant les conditions de prise en charge en CADA. Alors que le délai de sortie pour les réfugiés était fixé à 15 jours à partir de l'obtention du statut⁹, les CADA seront désormais¹⁰ autorisés à proposer aux réfugiés une prolongation de séjour de 3 mois éventuellement renouvelable une fois – durée au-delà de laquelle les centres se trouvent théoriquement sous la menace d'une sanction financière.

A l'image des mesures prises pour résoudre la crise du logement, les réponses apportées par les pouvoirs publics au problème de la saturation du Dispositif National d'Accueil ont donc ignoré la réalité des faits et les revendications des acteurs de terrain pour privilégier une approche purement administrative qui consiste essentiellement à décréter ce qui devrait être : les demandeurs d'asile doivent être accueillis en CADA, les réfugiés doivent en sortir pour un logement pérenne. Mais que faire, au terme de ces trois mois, si aucune solution de sortie n'émerge ? Face au constat de l'extrême saturation du marché locatif dans certains départements, n'aurait-il pas mieux valu, au contraire de ce qui a été fait, introduire plus de souplesse dans le dispositif d'accueil, et investir réglementairement les CADA d'une mission globale d'insertion des réfugiés ?

Les perspectives de sortie de crise

En l'absence de véritables réponses politiques, les acteurs de l'insertion par le logement ont été contraints d'adapter leur fonctionnement aux réalités de la crise et à chercher des alternatives aux solutions habituelles de mobilisation de l'offre de logements. Ces dernières années ont ainsi vu naître de nombreux projets novateurs, dans une ambiance générale d'émulation. Certaines de ces initiatives provenant du terrain visent directement l'offre de logements, à l'image du projet de production de 1 500 logements en PLA-I lancé l'année dernière par la Fondation Abbé Pierre. D'autres visent la sécurisation des bailleurs, comme par exemple l'accord-cadre FAPIL/MACIF-MAIF, qui consiste à assurer aux associations louant un logement à des ménages en difficulté des garanties supérieures à celles habituellement proposées par les assurances.

En ce qui concerne les réfugiés en CADA, le projet RELOREF (REchercher un LOgement pour les REFugiés), élaboré par France Terre d'Asile, a lui aussi donné des résultats probants : sur les 12 CADA ayant bénéficié du projet dès son lancement en janvier 2004, le taux de réfugiés statutaires en CADA est passé de 19% pour l'année 2004 à 12% pour l'année 2006¹¹. On retrouve d'ailleurs dans les grands axes du projet des éléments similaires à ceux observés chez la Fondation Abbé Pierre ou dans l'accord FAPIL/MACIF-MAIF : développement d'une offre de logements alternative au parc public, à travers la mise en place d'un parc de « logements-relais » notamment, et sécurisation des bailleurs grâce au développement d'un « service locatif » RELOREF proposé par les CADA adhérents du projet.

Les résultats obtenus par ces projets novateurs ne doivent cependant pas faire oublier qu'ils résultent de la nécessité, pour les structures associatives, de survivre à la crise. Ainsi, paradoxalement, des résultats trop efficaces pourraient conduire à ce que les pouvoirs publics se reposent dorénavant sur ces structures pour maintenir à flot un système de solidarité mis à mal. En outre, si les associations se sont tournées, faute d'autres solutions, vers le parc privé, ou si elles ont cherché à développer elles-mêmes une offre ou des dispositifs de garantie, elles n'en sont pas moins convaincues de la nécessité de réaffirmer la vocation sociale du parc public et la responsabilité de l'État en matière de logement des défavorisés.

C'est pourquoi, parallèlement à ces diverses initiatives, elles se veulent porteuses, individuellement ou collectivement, de propositions et d'idées qui permettraient, à leur sens, de résoudre en profondeur la crise du logement. Une victoire de principe vient déjà d'être obtenue pour les associations regroupées au sein de la plate-forme pour un droit au logement opposable, à laquelle France Terre d'Asile adhère, avec l'annonce par le gouvernement de l'adoption du droit au logement opposable à compter de 2008 (cf. encadré). Elles doivent désormais veiller à ce qu'il ne s'agisse pas d'un simple effet d'annonce... Espérons en tout cas que leurs voix se fera de nouveau entendre à l'avenir

Le droit au logement opposable : perspectives

Le droit au logement est reconnu par la France comme un droit fondamental, depuis la loi dite « Mermaz-Malandain » de 1989 et a été défini par l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990 dite loi « Besson ». Cet article vise à permettre « à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ».

Or, ce droit ne crée aucune obligation de résultat. Il n'est pas opposable, ce qui signifie qu'il n'existe pas de responsable identifié et donc pas de recours possible pour les personnes privées de logement ou mal logées. Jusqu'à présent, les pouvoirs publics ont considéré que les politiques du logement permettraient de rendre ce droit effectif. Les gouvernements successifs ont mis en œuvre des moyens plus ou moins efficaces, pour développer l'offre et l'accès au logement des populations défavorisées. Par exemple, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a fixé des objectifs et des engagements renforcés en matière de production de logements sociaux et d'hébergement. En juillet 2006, la loi portant Engagement National pour le Logement a renforcé les mesures facilitant l'accès des personnes défavorisées à un logement locatif social en permettant aux personnes menacées d'expulsion sans relogement, hébergées temporaire-

ment ou logées dans un taudis ou une habitation insalubre, de saisir sans délai la commission de médiation¹² compétente dans leur département.

Face à la pression des acteurs associatifs pour rendre ce droit au logement opposable – mesure préconisée par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (dans un rapport de 2003 puis plus récemment dans un rapport rendu public le 3 janvier 2007) – le gouvernement a élaboré un projet de loi instituant le droit opposable au logement.

Ce projet de loi instaure la possibilité, à certaines conditions, pour toute personne privée de logement ou en situation de « mal logement » de saisir les tribunaux à l'encontre des pouvoirs publics, dans la mesure où ils n'auraient pas satisfait sa demande en amont. Le droit au logement implique une obligation de résultat de la part de l'État.

Le projet de loi portant sur le droit au logement opposable a pour objet de :

- Faire garantir par l'Etat le droit au logement de toute personne, qui résidant sur le territoire français de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir.
- Ouvrir, à deux nouvelles catégories de personnes défavorisées, la possibilité de saisir sans délai la commission de médiation : aux personnes privées de logement, et aux familles avec enfants logées dans des logements indécents ou vivant en situation de suroccupation.

- Ouvrir un recours devant le juge administratif à toute personne dont la demande de logement n'a pas reçu une réponse correspondant à ses besoins, dès lors que cette demande a été considérée comme prioritaire et urgente par la commission de médiation.

Ce recours juridictionnel serait ouvert à compter du 1^{er} décembre 2008 aux cinq catégories de demandeurs les plus prioritaires, c'est-à-dire les personnes :

- dépourvues de logement,
- menacées d'expulsion sans relogement,
- hébergées temporairement,
- logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
- les ménages avec enfants mineurs ne disposant pas d'un logement décent ou vivant en sur-occupation.

A compter du 1^{er} janvier 2012, ce droit serait également ouvert aux autres personnes éligibles au logement social dont la demande de logement a été laissée sans réponse durant un délai anormalement long (délais au-delà desquels les demandes feront l'objet d'un examen prioritaire, dont les délais seront fixés par arrêté préfectoral dans chaque département).

¹² La commission de médiation reçoit les réclamations relatives à l'absence de réponse à une demande de logement social au-delà du délai fixé par arrêté préfectoral. Elle rend un avis sur ces réclamations ; si elle considère qu'une demande est prioritaire, elle saisit le préfet qui désignera le demandeur à un bailleur social afin que ce dernier le relogé, ou qui procédera lui-même à une attribution de logement.

Sortir de la crise du logement

* Délégué Général
de la Fondation Abbé Pierre

¹ La Fondation Abbé Pierre pour le Logement des personnes défavorisées intervient dans la lutte contre le mal-logement et les phénomènes d'exclusion. Elle joue entre autres un rôle d'interpellation des pouvoirs publics sur les problèmes de logement, notamment en publiant chaque année un rapport sur l'état du mal-logement en France. Le Rapport sur l'état du Mal-Logement 2007 est paru le 1^{er} février 2007.

Patrick DOUTRELIGNE¹*

Il manque aujourd'hui en France plus de 800 000 logements. Cette pénurie est bien sûr la principale explication de la situation actuelle. Le décalage entre l'offre et les besoins s'accroît au détriment des ménages modestes et défavorisés, avant de toucher, depuis peu, également les classes moyennes. Le phénomène est d'autant plus surprenant qu'il n'a pas été anticipé par les statisticiens de l'INSEE qui prévoyaient des besoins de l'ordre de 300 000 logements par an, alors que la réalité, rectifiée quelques années après, démontrera que les besoins auraient dû être estimés à 340 000, compte tenu de l'évolution démographique et sociologique de la société française.

De meilleures prévisions auraient sans doute permis une meilleure alerte des pouvoirs publics sur cette situation de crise et une crédibilité renforcée des associations qui décrivaient la dégradation qui s'effectuait sous leurs yeux. L'allongement de la durée de vie, la décohabitation des jeunes, la séparation des couples, les flux migratoires ont été sous-évalués et n'ont pas permis une prise de conscience plus grande des décideurs politiques et au-delà même de la population.

Peut-on espérer une sortie de crise à court terme ?

La Fondation Abbé Pierre est sceptique sur les possibles conditions d'une sortie rapide de crise, les indicateurs étant pratiquement tous « au rouge ». Si les chiffres de la construction sont favorables grâce aux mises en chantier proches ou supérieures à 400 000 logements par an depuis 2 ans, témoignant d'une reprise vigoureuse, une analyse plus fine doit refroidir un optimisme prématuré.

La production de 410 000 logements en 2005 et sans doute 436 000 en 2006 relève, en réalité, de situations contrastées. Seul un quart de cette production (24 % exactement) concerne plus des deux tiers des ménages (ceux qui sont en-dessous du plafond de ressources

permettant l'accès à un logement social), et donc les trois quarts de la production ciblent seulement 30 % de la population (la plus aisée). Nous assistons donc à un paradoxe où cette production massive ne correspond pas à la demande majoritaire et accroît même les écarts et les taux d'effort des ménages.

En effet, la pénurie actuelle entraîne des modifications déraisonnables du marché. Sur les 6 dernières années, dans l'ancien, le coût d'une maison a augmenté de plus de 110 %, celui d'un appartement de plus de 100 %, tout comme le coût du foncier et les loyers en relocation marqués par une hausse de plus 14 % par an. Parallèlement, les ressources moyennes des ménages ont augmenté dans la même période d'à peine 24 %.

Les amortisseurs de la crise se confirment par des taux d'effort en forte croissance, des délais et des files d'attente pour accéder au logement de plus en plus longs, le recours à l'hébergement en structures ou chez des tiers qui dépassent le million de personnes et enfin en bout de liste, pour les plus modestes ou les jeunes, le recours à des solutions alternatives indignes comme le logement insalubre, les voitures, le camping à l'année, le squat, les abris de fortune ou la rue.

La gravité de la crise actuelle se reflète ainsi dans la situation des plus défavorisés, bien sûr, mais également des ménages modestes ou des travailleurs pauvres et maintenant progressivement des familles nombreuses ainsi que des classes moyennes, qui commencent à être touchées.

Cette crise intense et généralisée provoque des effets sociaux en cascade et perturbe les conditions de vie au niveau affectif, professionnel et social, chez les jeunes en particulier. Les difficultés rencontrées en matière de logement freinent les projets de vie, diffèrent les formations de couples ou des projets familiaux, bloquent des perspectives professionnelles ou des formations.

La description d'une situation de crise du logement ne peut faire abstraction du problème des banlieues qui en est une autre facette. Il faut rappeler que le fait d'habiter dans une zone urbaine sensible est rarement le résultat de la volonté ou de la stratégie d'une

famille, ni complètement le fruit du hasard, et qu'à l'inverse habiter une cité n'est pas systématiquement synonyme de ghetto ou de mal vivre. La présence importante de ménages modestes et pauvres sur un site, la surreprésentation de ménages d'origine immigrée, la jeunesse de cette population et les difficultés qu'elle rencontre sont des phénomènes qui traduisent leur exclusion des autres territoires. Avant de faire le procès des banlieues, il faudrait expliciter les facteurs qui ont fait évoluer ces territoires ainsi que leur peuplement tel qu'il est aujourd'hui.

Pour le parc social comme pour le parc locatif privé que l'on trouve dans les quartiers en difficulté, les modalités de peuplement ne sont pas indépendantes de la situation du marché du logement dans son ensemble. Le parcours du combattant d'un demandeur de logement aboutit, bien souvent, pour les personnes modestes et/ou d'origine étrangère, dans un quartier sensible, contribuant ainsi à renforcer sa spécialisation sociale et son rôle d'accueil pour ceux qui n'ont pas trouvé d'autre place dans la ville.

Cette analyse est renforcée par l'étude de la mobilité des habitants en ZUS qui en démontre le caractère sélectif : les plus fragiles y restent et les plus qualifiés ou les plus stables ont tendance à les quitter. La trajectoire résidentielle semble ainsi conforter l'effet de "nasse" évoquant les quartiers d'habitat social, alors que l'effet de "sas" n'est réservé qu'à la partie la plus solvable.

Ce rôle de tremplin social pour les uns et d'accueil pour les plus fragiles devrait conduire à mobiliser davantage d'énergie, de moyens et surtout de volonté politique pour permettre à ces quartiers de remplir ces missions.

La position du logement social est paradoxale car sa construction est refusée par de nombreux maires, qui soulignent tous les défauts engendrés par ces grands ensembles, dont la concentration de ménages modestes. Or, il est la seule réponse apportée à ceux qui sont entraînés dans une spirale de paupérisation, phénomène accentué par la disparition progressive de logements abordables dans le parc locatif privé, la discrimination raciale insuffisamment combattue, l'absence de perspectives de développement social ou d'offre locative diversifiée et plus attractive.

Il faut ajouter à ces différents aspects de la crise la baisse alarmante de solvabilité des ménages liée à une érosion progressive des aides personnelles, de même que le désengagement financier de l'Etat et des collectivités locales par une baisse de l'effort de la collectivité publique qui atteint son niveau le plus bas depuis 30 ans, avec 1,82 % du PIB en 2005 contre 2% à la fin des années 90. L'effort de la collectivité nous paraît mal orienté, privilégiant des

aides fiscales afin d'améliorer la production sans introduire de contreparties sociales sérieuses en termes de loyers ou de conditions de ressources. Ces aides participent à la fabrication de la ségrégation sociale et entraînent une politique inflationniste qui contribue à la mise à l'écart des ménages modestes, bien sûr, mais aussi progressivement des classes moyennes.

Toutes ces raisons participent à expliquer la situation actuelle.

Les propositions préconisées par la Fondation Abbé Pierre

L'augmentation de la production de logements à loyer accessible est la première des conditions pour résorber cette crise. Toutes les solutions doivent être étudiées. Il faut, au-delà de la construction de logements sociaux, nouer des partenariats avec les promoteurs privés afin de réserver une partie de leur réalisation d'habitat pour ce public. Il faut impliquer la propriété privée en utilisant l'arme de la défiscalisation proportionnellement à l'effort de solidarité et au niveau de loyer proposé, tant sur l'offre neuve qu'ancienne. Le conventionnement des loyers est sous utilisé dans les stratégies actuelles.

La politique foncière, grande absente des orientations des pouvoirs publics au XX^e siècle à quelques exceptions près, doit être au cœur des politiques d'aménagement du territoire et des plans locaux d'urbanisme. La mise en réserve de terrains pour le logement à loyer accessible est impérative.

La part de logements sociaux et très sociaux doit remonter significativement dans la production actuelle. Le mythe de la chaîne du logement avec le renforcement des premiers maillons qui aurait des effets à court terme sur les derniers maillons n'est pas réaliste. La pénurie de 800 000 logements en France, l'écart qui se creuse sans cesse entre le locatif social, le locatif privé et l'accession à la propriété, rendent le niveau des marches à escalader trop important pour une grande partie des ménages. La répartition sociale et géographique des logements à vocation sociale sur le territoire ne doit pas être livrée aux seules règles du marché. Les pouvoirs publics doivent élaborer des politiques anticipatrices et équilibrées sur le développement des zones urbaines, semi-urbaines, voire rurales lorsqu'elles correspondent à une demande.

Le niveau intercommunal nous semble, évidemment, le plus pertinent et il doit être davantage soutenu et incité, avec une attention particulière pour les régions comme celle de Provence Alpes Côte d'Azur, où certains élus semblent vouloir ignorer les lois ou s'en exonérer alors que l'Etat n'intervient que faiblement.

ment pour contrarier leurs attitudes, ou encore d'Ile-de-France, confrontée manifestement à une intercommunalité qui a du mal à prendre corps.

Garant de la solidarité nationale et du droit au logement, l'Etat ne peut se « retirer du territoire ». La délégation de compétence aux Conseils généraux ou aux établissements publics de coopération intercommunale, la co-responsabilité des Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes défavorisées et le transfert des Fonds de solidarité logement aux départements ne doivent pas être conçus comme des « décharges ».

L'Etat doit se doter de nouvelles capacités d'intervention, d'évaluation, de substitution, faute de quoi c'est un « Etat sans bras » qui accompagnerait le processus de décentralisation et qui se montrerait fort démuni pour exercer son rôle de garant de la solidarité nationale et d'un droit au logement. Le rôle de l'Etat doit être réaffirmé et cette attitude n'est pas en contradiction avec la décentralisation. L'implication dans la vigilance sur le respect des lois, le souci de rééquilibrage des ressources entre les communes au-delà des seules dotations globales de fonctionnement ou de solidarité urbaine, l'incitation des élus à respecter les objectifs de construction en conditionnant éventuellement d'autres aides ou soutiens de l'Etat, relèvent de ses responsabilités.

Les représentants de l'Etat ont gardé une autorité, fût-elle partagée, pour intervenir dans le cadre des Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, des Programmes Locaux de l'Habitat et c'est également à ce niveau qu'ils pourraient exercer leur pleine responsabilité.

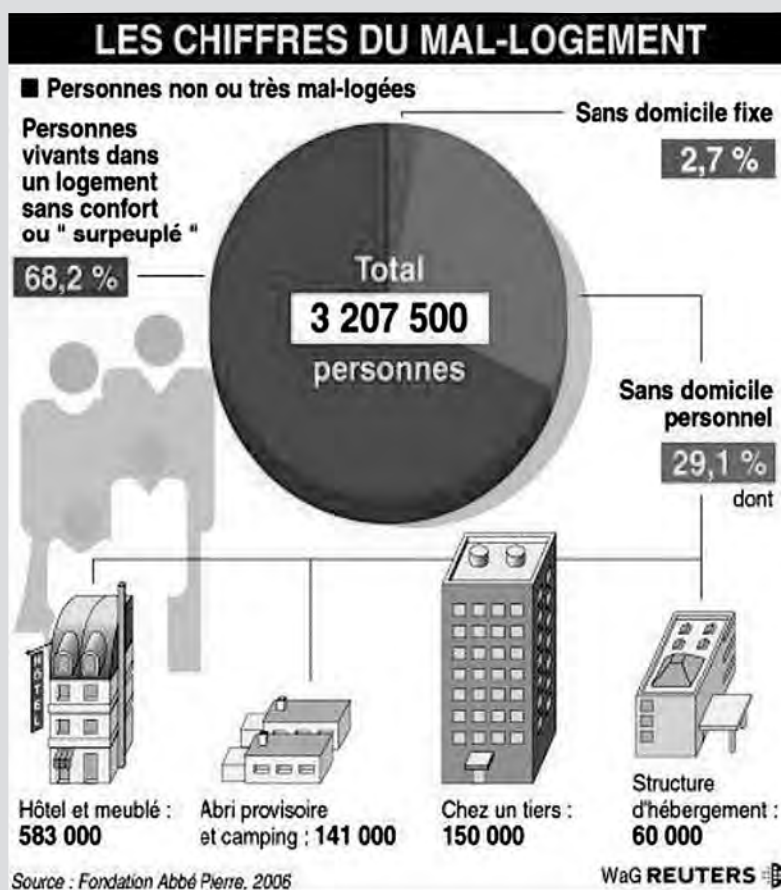
Vers un droit au logement opposable² ?

La Fondation Abbé Pierre soutient le projet de loi pour le droit au logement opposable, en le considérant comme une étape d'un processus qui devra être accompagné, à court terme, par des mesures concrètes pour son effectivité. Elle salue cette décision du Président de la République, puis du gouvernement, de soumettre au Parlement un projet de loi que les acteurs associatifs ont depuis longtemps appelé de leurs vœux, en alimentant régulièrement les propositions défendues par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées.

La Fondation sera attentive au débat parlementaire et restera vigilante afin que l'objectif affiché d'un droit au logement opposable ne soit pas uniquement incantatoire. Elle a conscience que ce droit peut être une avancée sociale majeure, mais à la condition qu'il soit accompagné de dispositifs concrets, en particulier dans les cinq prochaines années, intégrant des concertations, des contractualisations, mais aussi des obligations.

L'adhésion de la population et de la classe politique est importante pour comprendre que cette loi peut être une véritable protection de la population vis-à-vis des aléas de la vie que sont le chômage, la séparation des couples, ou la perte du soutien familial, sans que ces difficultés puissent amener comme c'est le cas aujourd'hui à se retrouver sans logement ou reclus dans un logement indigne, insalubre ou surpeuplé, faute de trouver un toit. L'accélération du processus législatif ne doit donc pas occulter la portée et les conditions de l'instauration de ce nouveau droit.

² Extrait du communiqué de presse du 16 janvier 2007 : le "oui mais" de la Fondation Abbé Pierre sur le projet de loi pour le droit au logement opposable.



Garantie des risques locatifs : un nouveau dispositif en 2007

*Entretien avec Jean-Luc BERHO,
Secrétaire Confédéral de la CFDT*

Le 1^{er} janvier 2007, un nouveau dispositif de garantie contre les impayés, la GRL (Garantie des Risques Locatifs), a vu le jour après plusieurs mois de travail et de négociations entre l'Etat, les partenaires sociaux du 1% Logement et les compagnies d'assurance. Jean-Luc Berho, Secrétaire confédéral de la CFDT, Vice-président de l'UESL (Union de l'Economie Sociale pour le Logement) et Président de l'Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives, chargée de l'élaboration de la GRL, s'exprime ici sur l'esprit du dispositif et ses enjeux.

Sur quels constats de départ se sont fondés les partenaires sociaux pour s'impliquer dans la réflexion sur la garantie des risques locatifs ?

Nous constatons que la texture du salariat a profondément évolué ces dernières années : aujourd'hui, d'après les chiffres officiels, 4,7 millions de personnes travaillent à temps partiel (dont 63% de manière subie), 1,6 million de personnes sont en CDD ou en CNE, 800 000 sont des salariés saisonniers, 2,2 millions sont intérimaires. Au-delà du monde du salariat, 2,2 millions de personnes sont au chômage, 1,1 million bénéficient du RMI, et 1,2 million du minimum vieillesse.

Ce constat permet de se représenter les difficultés que rencontrent une partie de nos concitoyens face au logement. En effet, on observe une très forte augmentation du prix du logement ces 7 dernières années (+74%), qui se répercute sur les loyers. Dans les zones tendues, l'augmentation est encore plus importante (Paris intra-muros : +115%). Or pendant cette même période, le revenu moyen a augmenté de 24% : une tendance lourde au décrochage entre loyers et salaires s'affirme. Le taux d'effort (la part que représentent les loyers, les charges et les taxes afférentes au logement dans le budget des ménages) ne cesse d'augmenter, or il représente une part incompressible des dépenses.

Nous sommes dans un contexte de pénurie de logements. Selon les chiffres de l'économiste M. Mouillart, il manque aujourd'hui 900 000 logements économiquement accessibles. Sur ces 20 dernières années, on a construit en moyenne entre 280 000 et 320 000 logements par an, sauf sur ces deux à

trois dernières années où l'on observe une reprise. Mais nous aurions dû en construire 360 000. La moyenne annuelle de construction de logements sociaux a été de 50 000. La production est atone, notamment en raison d'erreurs d'anticipation démographique (par exemple, l'ampleur du divorce a mal été anticipée) ou d'appréciation des besoins en logement liés à certains emplois (par exemple il faut compter 1,2 logements pour un travailleur saisonnier).

Notre pays connaît donc une crise de l'offre de logements, qui influe sur des phénomènes comme l'âge de la décohabitation, c'est-à-dire du départ de chez ses parents (aujourd'hui il a lieu à 24 ans en moyenne), et joue un rôle économique car elle réduit les possibilités de mobilité, notamment professionnelle. L'enjeu face à ce problème était pour les partenaires sociaux de sécuriser les parcours des ménages. La sécurisation se joue d'abord au sein de l'entreprise (travail et formation), mais il est nécessaire de consolider d'autres éléments que le travail pour pouvoir se projeter : le logement en fait partie.

Les aides LOCA-PASS existent depuis 1998. Ne sont-elles pas suffisantes pour sécuriser les bailleurs ?

Nous, partenaires sociaux du 1% Logement, avons en effet mis en place le LOCA-PASS, qui comporte deux volets :

- Un volet « coup de pouce », qui consiste en une avance du dépôt de garantie, et qui sera conservé dans la GRL. En 2005, 340 000 dépôts de garantie ont été avancés (dont 86% à des personnes ayant

¹ L'art. 32 de la loi n°2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a prévu que des ressources du 1% Logement pouvaient être consacrées au financement de compensations versées aux entreprises d'assurances, pour les contrats d'assurance contre le risque de loyers impayés respectant un cahier des charges social.

des ressources inférieures à 1200 €/mois).

- Une garantie contre les impayés. En 2005, 200 000 garanties ont été octroyées. Sachant que le turn-over annuel dans les logements est de l'ordre de 2 millions de ménages (10% dans le parc social et 25% dans le parc privé), la garantie concerne 10% des emménagements. Par ailleurs le taux de « pertes et profits » (non remboursement) est inférieur à 2% bien que certains aient prédit au départ que ce produit serait déresponsabilisant, notamment pour les jeunes.

Cette garantie présente toutefois des limites : les 18 mois couverts ne s'appliquent que sur les 3 premières années du bail, or on sait que près des 3/4 des accidents de paiement interviennent après ces 3 premières années. On compte environ 300 000 contentieux entre locataires et propriétaires chaque année, chiffre en augmentation, et même si la plupart se règlent à l'amiable (« seules » 12 000 personnes sont expulsées en moyenne), il est essentiel de faire baisser ce chiffre.

En outre, de nombreux bailleurs demandent un garant physique en plus de la garantie LOCA-PASS : il est ainsi difficile d'évaluer l'utilité de ce produit. Il convenait donc, selon nous, de renforcer cette garantie.

Quels sont les objectifs du nouveau dispositif ?

- La GRL peut contribuer à mettre sur le marché des logements qui n'y sont pas aujourd'hui. En effet, certains propriétaires de logements en état « moyen » - ce qui exclut les logements indignes mais implique un loyer moins important - hésitent à les louer, car le risque de loyers impayés leur paraît trop important par rapport aux bénéfices qu'ils pourraient en tirer. La GRL pourrait donc avoir un effet incitatif sur ces propriétaires, mais également sur les investisseurs qui préfèrent aujourd'hui d'autres investissements plus rentables.
- Elle permettrait également d'accélérer le développement du parc privé conventionné. Nous avons travaillé avec l'ANAH, la Fédération Nationale des Centres PACT-ARIM et d'autres structures pour coupler la GRL avec des aides à la réhabilitation de logements. L'objectif est donc d'influer sur les loyers du parc privé en incitant les propriétaires à conventionner leur logement.
- A moyen terme, notre objectif est enfin de diminuer le nombre de contentieux sur les impayés.

La GRL ne représente pas « le grand soir du logement » mais une amélioration que nous espérons sensible. Je

crois qu'un tel dispositif sera complémentaire de la relance nécessaire de la production de logements sociaux et de l'accession sociale à la propriété.

Quels acteurs ont participé aux travaux d'élaboration du dispositif GRL et quels ont été les enjeux des débats ?

Nous, les partenaires sociaux du 1% Logement, travaillons depuis longtemps sur ce projet. Dès 2001, Marie-Noëlle Lienemann, alors Secrétaire d'Etat au logement, m'avait demandé d'animer un groupe de travail sur ce thème au sein du CNH (Conseil National de l'Habitat). Quand Marc-Philippe Daubresse a pris la Présidence du CNH en 2003, il a souhaité reprendre les travaux sur ce point, ce qui a donné lieu à des mesures dans le cadre de la loi sur les services à la personne¹. Depuis un an, il a été demandé aux partenaires sociaux de continuer à travailler sur le sujet.

Les assureurs ont souhaité prendre part à ce dispositif. Un assureur m'avait dit, au sujet du 2^e rapport rendu au CNH : « Vous nous avez fait une excellente étude de marché ! ». On peut effectivement comprendre l'intérêt des assureurs pour ce dispositif : il y a 5 ans, le marché des assurances anti-impayés n'existait pas. Il s'est développé en raison des inquiétudes croissantes des propriétaires, et en raison de son aspect très lucratif et sans risques. Lucratif, car les frais pratiqués par les assureurs sont de 3 à 5% du montant du loyer, alors que cela ne leur coûte que 0,5% (0,3% d'impayés réels et 0,2% de frais de gestion). Sans risque, car le produit généralement proposé est discriminant : les assureurs n'assurent que les personnes qui n'en ont pas besoin. Il arrive que le bailleur qui a souscrit ce type d'assurance accepte des candidats ayant quelques difficultés, mais que l'assureur refuse de les assurer. Ce système d'assurance s'est donc révélé anti-économique, puisqu'au final il freine l'accès au logement.

Nous avons passé beaucoup de temps à faire comprendre aux assureurs qu'un système mutualisé était préférable, car il n'était pas pensable de laisser les partenaires sociaux assumer entièrement le risque locatif. Ces derniers mois, un combat a opposé assureurs et partenaires sociaux sur la question de la gestion du dispositif. En décembre 2006, le gouvernement a tranché en avalisant le système mutualisé, géré par les partenaires sociaux.

A ce stade, nous ne pouvons pas afficher davantage d'éléments concrets car tout n'est pas acté. Les détails du fonctionnement de ce dispositif seront déterminés par les financeurs et le Conseil d'Administration de l'instance habilitée à mettre le système en place.

Je m'en tiendrai à présenter la position des partenaires sociaux : la GRL doit être un système mutualisé qui s'applique **à tous les parcs et couvre tous les publics, sur toute la durée du bail** (jusqu'à 9 ans). Le terme « mutualisé » signifie que plusieurs partenaires doivent abonder le fonds pour couvrir le maximum de publics. La GRL sera un réceptacle d'abondements possibles. Nous avons demandé à l'Etat qu'il abonde pour les publics relevant des transferts sociaux. A priori cela devrait être le cas.

Ne pourront bien entendu bénéficier de la GRL que les ménages dont le taux d'effort sera raisonnable. Nous accepterons un niveau inférieur à celui demandé par les bailleurs aujourd'hui.

Comment ce dispositif fonctionnera-t-il concrètement ?

Les assureurs proposeront le « produit GRL » parmi d'autres aux propriétaires souhaitant s'assurer. Le prix du produit GRL devrait se situer à moins de 2% du prix du loyer, sachant que le risque supplémentaire, pour ce qui concerne le salariat au sens large, sera assumé par les fonds sociaux (1% Logement). En outre, le bailleur pourra bénéficier d'un crédit d'impôt.

Les assureurs auront au préalable signé un cahier des charges social, fixant le prix du produit GRL et affirmant sa dimension sociale. Par exemple, les propriétaires y souscrivant ne pourront pas demander de deuxième garant, s'engageront à accepter le diagnostic réalisé par les associations, etc. L'intérêt pour le propriétaire sera évidemment le coût et la durée couverte.

En cas d'impayés, le recours contentieux ne sera plus systématique comme c'est le cas actuellement. Le bailleur en informera l'organisme gestionnaire de la GRL, qui mandatera une association « labellisée » pour établir un diagnostic. S'il s'avère que le locataire est de mauvaise foi, un contentieux sera engagé. Si en revanche il est de bonne foi mais confronté à des difficultés particulières (perte d'emploi, maladie, etc.), il sera soutenu pendant 6 mois à hauteur de ses besoins (cela peut représenter par exemple la moitié du loyer). A la fin des 6 mois, un bilan sera fait : soit la situation s'est améliorée et le ménage reprend le paiement du loyer, soit ce n'est pas le cas, et l'aide se maintient, voire augmente. Elle pourra être accompagnée d'une autre aide (psychologique, sociale...). Le paiement peut s'étendre sur toute la durée du bail.

Nous évaluerons l'impact social et économique de la GRL à trois niveaux : le nombre de logements mis en location ; le niveau des loyers ; le nombre de contentieux pour impayés.

Le produit demande à présent à être travaillé avec les différents partenaires : concernant le parc social, nous négocierons avec les représentants de ce secteur ; concernant le parc privé conventionné, avec l'ANAH ; enfin concernant le parc privé, nous travaillerons avec les intermédiaires du type UNPI, agences immobilières, etc. Les propriétaires isolés pourront s'adresser aux collecteurs du 1% Logement. Nous envisageons de réaliser un important travail de communication et d'information sur la GRL.

Mise en œuvre de la GRL

Le 20 décembre 2006 a été signée une convention entre l'Etat, les partenaires sociaux du 1% Logement et la Caisse des Dépôts. Cette convention établit que :

- La mise en œuvre et le suivi technique sont assurés par une société de gestion filiale de l'UESL (Union de l'Economie Sociale pour le Logement).
- La garantie de la finalité sociale du dispositif et son évaluation seront assurés par l'APAGL (Association pour l'Accès aux Garanties Locatives, créée par l'UESL).

Quels sont les locataires éligibles au dispositif ?

Il s'agit des locataires qui ne respectent pas les critères de solvabilité usuellement imposés par les assurances anti-impayés (en raison du taux d'effort, du type de contrat de travail, de l'absence de garant physique...), mais **dont le taux d'effort ne dépasse pas 50% des ressources**.

Les locataires éligibles appartiennent à deux grandes catégories :

- Les locataires éligibles au 1% Logement, à savoir :
 - les salariés (quelle que soit la nature de leur contrat) dans une entreprise de plus de 20 salariés hors secteur agricole, y compris les travailleurs saisonniers et les retraités depuis moins de 5 ans,
 - les jeunes de moins de 30 ans en recherche ou en situation d'emploi,
 - les étudiants boursiers,
 - les locataires d'un logement privé conventionné.
- Les locataires éligibles hors 1% Logement (couverts par l'Etat) : la liste sera fixée par arrêté. D'après les déclarations du Premier Ministre², cela devrait concerner les salariés du secteur agricole et les demandeurs d'emploi indemnisés, mais également **les allocataires des minima sociaux** ³.

Comment fonctionnera la GRL ?

- Le bailleur intéressé peut s'adresser à une compagnie d'assurances qui adhère au dispositif. Il souscrit alors un « contrat GRL », respectant un cahier des charges social. Concernant les bailleurs personnes morales type organismes HLM, qui n'ont pas recours à ce type d'assurances, un autre contrat sera proposé dans le même esprit.
- Les candidats locataires doivent solliciter les organismes collecteurs du 1% Logement pour obtenir un « passeport » prouvant qu'ils sont éligibles à la GRL. Le loyer maximal accepté pour le ménage sera inscrit sur ce passeport.
- En cas d'impayés, l'indemnisation est assurée par l'entreprise d'assurances. Le choix des suites à donner en dehors de l'indemnisation est du ressort de l'APAGL, qui pourra par exemple prescrire un « traitement social » au lieu d'un recours systématique au contentieux. L'indemnisation pourra couvrir toute la durée du bail (jusqu'à 9 ans).

Quelle articulation avec le LOCA-PASS ?

L'avance LOCA-PASS (avance du dépôt de garantie) restera identique. La garantie LOCA-PASS est appelée à être progressivement remplacée par le nouveau dispositif. Elle est maintenue pendant une période de 18 mois à compter du 1^{er} janvier 2007. Une évaluation de la GRL sera alors réalisée afin de décider si la garantie LOCA-PASS doit être supprimée.

² Discours de Dominique de Villepin lors de la Conférence pour l'Emploi et les Revenus, le 14 décembre 2006.

³ Ce dernier point a été confirmé par une lettre du Premier Ministre à la Présidente de la FNARS en date du 22 janvier 2007.

LE CENTRE DE FORMATION DE FRANCE TERRE D'ASILE, AU SERVICE DES PROFESSIONNELS

Depuis sa création, le Centre de Formation de France Terre d'Asile s'efforce de répondre aux besoins des professionnels, débutants ou expérimentés, accueillant ou hébergeant des demandeurs d'asile et/ou des réfugiés.

Dans le cadre de son programme pour l'année 2007, l'activité du centre de formation se poursuit autour de deux types d'offre de formation.

■ Des stages de formation « inter-organisme »

Dispensés à Paris en fonction d'un calendrier préétabli, ces formations s'adressent à des groupes de 7 à 15 stagiaires inscrits de façon individuelle. Elles garantissent une mutualisation des pratiques et l'apport de connaissances nouvelles.

Six axes de travail ont été retenus dans le cadre du programme de formation 2006/2007 :

- Les pratiques professionnelles en matière d'accompagnement
- Le droit et le conseil juridique dans le domaine de l'asile
- L'insertion des réfugiés
- La santé des usagers
- La connaissance des conflits
- La connaissance des publics

Près de 40 actions de formation sont ainsi proposées dans l'objectif de vous permettre d'interroger et d'analyser vos pratiques, de mettre à jour vos connaissances, de vous spécialiser ou d'élargir votre domaine d'intervention.

■ Des stages de formation « intra-organisme »

Ces formations sont organisées sur mesure à la demande d'organismes dont les attentes sont diverses :

- Mettre à jour les connaissances de l'ensemble de l'équipe
- S'interroger sur certaines pratiques ou méthodes de travail afin de renforcer les compétences opérationnelles et la cohésion de l'équipe
- Bénéficier d'un conseil sur une problématique spécifique

Ces formations sont construites en fonction des besoins et des attentes de l'organisme et sont dispensées directement sur site.

Pour recevoir le programme
ou pour tout renseignement :

**Centre de Formation
France Terre d'Asile**
24, rue Marc Seguin
75018 Paris

Tél. : 01 53 04 20 20 - Fax : 01 53 04 20 24
E-mail : formation@france-terre-asile.org
Site Internet : www.france-terre-asile.org,
[rubrique Nos Formations](#)

Programme des prochaines sessions

Dates	Formation
13-14 mars 2007	L'accompagnement social en situation interculturelle
15-16 mars 2007	Gestion de l'attente : rendre l'utilisateur acteur de son temps
20-23 mars 2007	Les mineurs étrangers isolés
26-27 mars 2007	Du deuil à la reconstruction de soi
26-28 mars 2007	L'accompagnement des réfugiés vers l'emploi
02-03 avril 2007	Organisation sociale des familles africaines
11-13 avril 2007	Conflits au Caucase (la Tchétchénie, la Géorgie et l'Arménie)
16-17 avril 2007	Instruments juridiques du droit d'asile
23-24 avril 2007	L'aide à la constitution des dossiers OFPRA et CRR

Le conventionnement des logements au service de la maîtrise des loyers

Entretien avec Serge CONTAT, Directeur Général de l'ANAH

¹ 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

L'ANAH (Agence nationale de l'habitat) est un établissement public national dont la fonction principale consiste à attribuer des subventions aux propriétaires privés qui réalisent des travaux d'amélioration dans des logements achevés depuis au moins quinze ans, qu'ils occupent ou qu'ils louent pendant neuf ans à titre de résidence principale. Ces propriétaires passent généralement par l'intermédiaire d'organismes spécialisés tels que les chambres syndicales de propriétaires ou les associations type PACT-ARIM ou Habitat et Développement.

La loi « Engagement national pour le logement » a instauré un nouveau dispositif de production de logements privés à loyers maîtrisés, le « conventionnement sans travaux ». Les missions de l'ANAH ont évolué en conséquence. Comment ce dispositif sera-t-il mis en œuvre ? Quels sont les nouveaux objectifs de l'ANAH au regard de l'élargissement de ses missions ?

L'Agence nationale de l'habitat se voit confier par le législateur de nouvelles missions dans le cadre de la loi Engagement national pour le logement, parmi lesquelles le nouveau conventionnement avec et sans travaux, qui permet aux propriétaires de bénéficier d'un dispositif fiscal, le « Borloo dans l'ancien », en contrepartie d'un engagement à pratiquer des loyers accessibles aux ménages modestes, et donc à tous ceux dont la situation économique est fragile.

En pratique, ce conventionnement fonctionne de manière assez simple. Si le logement est en bon état et décent, le propriétaire peut le louer immédiatement, avec une convention de six ans, soit à un loyer intermédiaire, soit à un loyer social ou très social. Les plafonds de loyers et de ressources des locataires sont fixés dans le cadre de la convention. Si le logement nécessite des travaux, le propriétaire peut bénéficier en plus d'une subvention pour travaux, d'un montant de 15% à 70% des travaux à réaliser, en fonction également de son engagement social.

Les objectifs de production de logements privés à loyers maîtrisés sont fixés à l'ANAH dans le cadre du Plan de cohésion sociale et n'impliquent donc pas de « quota » de logements avec ou sans travaux.

Plus largement, le rôle de l'ANAH évolue vers celui d'une agence d'objectifs et de moyens, qui met son expertise et ses capacités opérationnelles au service des collectivités territoriales, de plus en plus mobilisées sur les enjeux du logement dans le cadre des délégations de compétence des aides à la pierre. Concrètement, cela veut dire que l'ANAH se voit confier des missions d'assistance et de construction d'une politique publique d'intervention, qu'elle met en œuvre avec les collectivités territoriales en fonction de leurs priorités. C'est tout un travail de mise en réseau et de partenariat qui est mené sur le terrain.

Dans le contexte actuel de tension extrême du marché du logement, comment convaincre les propriétaires bailleurs de louer leur logement à des loyers « maîtrisés », c'est-à-dire inférieurs à ceux du marché, ou à des publics « défavorisés » ?

Il y a plusieurs types d'arguments qui doivent convaincre les propriétaires, bailleurs, qui sont le plus souvent des personnes physiques qui ont fait un investissement locatif en vue d'obtenir un complément de revenus au moment de leur retraite. Ce que craint le plus un propriétaire c'est l'instabilité d'un locataire : de ce point de vue, pratiquer un loyer accessible, adapté aux revenus des locataires qui occupent ce logement, c'est la meilleure façon d'obtenir une certaine stabilité. Bien entendu, garantir le paiement du loyer régulièrement est un plus : à cet égard, le versement direct des Aides Personnelles au Logement (APL) au propriétaire quand le locataire en bénéficie remplit cette fonction, sachant que l'APL peut couvrir presque la totalité d'un loyer conventionné social. Tous les

dispositifs qui se mettent en place actuellement, qu'il s'agisse du « service locatif » et des garanties apportés par France Terre d'Asile dans le cadre du projet RELOREF, ou de la Garantie des Risques Locatifs, qui sera opérationnelle début 2007, grâce à la convention signée par le Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement avec les partenaires sociaux, répondent particulièrement à cet objectif.

Enfin, je crois qu'il faut aussi solliciter le sens de la solidarité de nos concitoyens et faire appel à leur sens de la responsabilité, qui vont de pair avec un intérêt économique bien compris : le dispositif fiscal « Borloo dans l'ancien » est réellement incitatif.

Quelles solutions permettraient aujourd'hui de résoudre la crise du logement ? Quel rôle le parc privé a-t-il vocation à remplir dans la résolution de cette crise ?

Plusieurs solutions doivent être mises en œuvre pour résoudre la crise du logement : il faut agir à la fois sur la création d'une offre nouvelle de logements sociaux, favoriser une meilleure fluidité des parcours résidentiels notamment avec l'accès à des logements locatifs accessibles et des possibilités d'accession à la propriété. La location et la propriété ne sont pas contradictoires, mais complémentaires, et ce sont des statuts qui répondent à des besoins différents. Le parc privé locatif loge aujourd'hui près de la moitié des ménages, puisqu'il y a environ 4 millions de logements locatifs sociaux publics pour 6 millions de logements locatifs dans le parc privé, lesquels logent approximativement 75% de ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds HLM. Le parc locatif privé présente aussi un intérêt majeur pour la cohésion sociale dans notre pays : situé au cœur des villes, c'est un habitat qui limite la formation de ghettos sociaux. Il permet plus facilement la diversité sociale que nous avons besoin en permanence de soutenir ou de recréer.

Un guide pour accompagner les réfugiés vers le logement

Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile sont confrontés depuis quelques années à la saturation des Centres Provisoires d'Hébergement et du parc public, solutions privilégiées de sortie des réfugiés à l'obtention du statut. Ils ont donc été amenés à chercher d'autres perspectives de sortie, notamment au sein du parc locatif privé, et à développer des compétences en matière d'insertion par le logement pour les réfugiés.

Réalisé par l'équipe du Pôle Logement de France Terre d'Asile, dans le cadre du projet RELOREF (REchercher un LOGement pour les REFugiés) soutenu et financé par la Direction de la Population et des Migrations et le Fonds Européen pour les Réfugiés, ce guide, fruit de l'expertise de l'association et d'une longue observation des expériences des différents CADA, propose une approche adaptée aux besoins de ces centres.

L'analyse du secteur du logement et de sa dynamique repose sur une présentation par thèmes, ce qui permet un balayage exhaustif, clair et pratique ; la complexité, et souvent la technicité, du fonctionnement et de la structuration de ce secteur sont ainsi gommées par la pluralité des angles à travers laquelle la problématique est abordée.

Ce sont d'abord les différentes solutions de sortie qui sont étudiées, mettant en rapport les types de logements avec les profils et le degré d'autonomie des réfugiés. Sont ensuite répertoriés les acteurs du logement – acteurs publics, depuis

l'Etat jusqu'aux collectivités territoriales, ainsi que les bailleurs sociaux ; mais également acteurs privés du secteur libre et du secteur social. Leurs compétences et rôles respectifs sont précisément détaillés. C'est enfin un panorama des aides liées au logement – financières ou d'accompagnement social – qui est établi, spécifiant leurs caractéristiques et modalités d'obtention. Le cadre juridique de chaque aspect traité est systématiquement mentionné.

Il ne s'agit cependant pas d'une simple vision d'ensemble du système du logement en France. En effet, à partir de ces présentations exhaustives sont élaborées des stratégies visant à optimiser les chances pour les CADA et les ménages réfugiés de mobiliser des logements. Les intervenants sociaux trouveront notamment des outils pertinents et des préconisations qui orienteront et renforceront leur action sur l'animation d'ateliers logement pour les réfugiés, l'optimisation des démarches

auprès des bailleurs, les modalités de participation au Plan Départemental d'Aide au Logement pour les Personnes Défavorisées...

Ce guide contribuera ainsi à armer les professionnels qui accompagnent et inscrivent les réfugiés dans un processus global d'insertion, dont le logement constitue la pierre angulaire. La reconstruction de ces personnes exilées ne peut en effet véritablement commencer que lorsqu'elles peuvent se dire qu'elles ont un « chez-soi ».



1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus

Logement des réfugiés : bilan de trois années de partenariat

Flora FORJONNEL*

Devant le constat d'une crise du logement persistante, et face à la saturation du Dispositif National d'Accueil (DNA) des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires, France Terre d'Asile lançait, en janvier 2004, le projet RELOREF (REchercher un LOgement pour les REFugiés), avec le soutien de la Direction de la Population et des Migrations du ministère de la Cohésion sociale et du Fonds Européen pour les Réfugiés. Objectif : fluidifier le DNA, en facilitant l'accès au logement de droit commun des réfugiés hébergés en Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) faute de solutions de sortie. L'accès au parc public étant en théorie facilité par une convention signée en 2002 entre l'État et l'Union Sociale pour l'Habitat (fédération des organismes HLM), et en tout état de cause compromis par la saturation du parc dans les grandes agglomérations, le projet RELOREF s'est attaché à développer prioritairement l'accès au parc privé.

La rencontre des secteurs de l'asile et du logement

La réalisation de cet objectif est d'abord passée par un travail global de mise en lien des secteurs de l'asile et du logement, jusqu'ici traditionnellement peu en contact. Il a donc fallu, dans les départements cibles du projet (12 en janvier 2004, 25 à l'heure actuelle), former les personnels des CADA aux pratiques d'accompagnement social lié au logement, notamment dans leur volet « accès au logement », puis rencontrer les institutions et acteurs en charge du logement (Préfectures, conseils généraux mais aussi organismes HLM, résidences sociales), afin de les sensibiliser à la problématique des réfugiés en CADA – et ainsi lever certains blocages dus à la méconnaissance de ce public. Une fois ce travail entrepris, la question de la méthode à adopter pour développer une offre au sein du parc privé s'est donc posée.

Avec un paradoxe majeur à résoudre : compte tenu de l'importance de l'objectif assigné au projet (120 logements par an), il était nécessaire de procéder selon une

méthode de mobilisation globale d'une offre, plutôt que d'étudier les dossiers des candidats au cas par cas avant de chercher un logement leur correspondant. France Terre d'Asile a, pour ce faire, monté des partenariats avec des organismes disposant d'une offre de logements, ou du moins ayant un rôle d'intermédiaires entre un public et une offre. Mais dans le même temps, l'hétérogénéité du public des réfugiés appelait à la mobilisation d'une offre diversifiée, répondant à la variété des situations individuelles. Il fallait donc, par ailleurs, faire appel à des acteurs appartenant à différents secteurs du champ du logement : secteur associatif pour les ménages les plus fragiles, secteur de l'immobilier libre pour les ménages autonomes qui nécessitent seulement une caution « morale ».

La mobilisation d'une offre diversifiée

France Terre d'Asile s'est d'abord spontanément tournée vers le secteur associatif, auquel elle appartient. Un premier partenariat a ainsi été signé en octobre 2004 avec la Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL), puis avec la Fédération Nationale des Centres PACT ARIM en janvier 2005. Ces deux organismes rassemblent des structures locales qui poursuivent à la fois un objectif d'insertion par le logement de publics défavorisés et d'amélioration de l'habitat privé. C'est dans un deuxième temps seulement, et grâce aux acquis des premières expériences, qu'elle a sollicité deux des principaux acteurs de l'immobilier privé : un nouveau partenariat a ainsi été engagé avec l'Union Nationale de la Propriété Immobilière (UNPI, syndicat de défense de propriétaires privés) en mars 2006, puis un autre avec la Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM, réseau de professionnels de l'immobilier, notamment d'agences immobilières) en septembre 2006.

Malgré la différence profonde de nature entre ces organismes, les partenariats nationaux sont fondés sur des bases similaires. En termes d'engagements respectifs,

* Responsable du Pôle Logement
à France Terre d'Asile

en premier lieu, France Terre d'Asile s'est en effet aperçu, lors des premières expériences locales qui ont prévalu à la sollicitation des fédérations nationales, que les CADA étaient pour la plupart en mesure de proposer un certain nombre de « prestations » susceptibles d'intéresser les professionnels de la gestion locative, qu'ils appartiennent au secteur associatif ou au secteur « libre ». Le projet RELOREF s'est donc attaché à rationaliser ces prestations et à harmoniser les pratiques des centres, afin de pouvoir présenter à ses interlocuteurs un véritable « service locatif », dont les adhérents du projet puissent se prévaloir et sur lequel ils puissent communiquer.

Un service locatif qui s'appuie sur différentes garanties

Ce « service locatif » consiste à apporter aux partenaires deux types de garanties : des garanties financières, bien entendu, mais également une garantie « morale ». Pour les premières, France Terre d'Asile recourt aux dispositifs de droit commun, tel que le Fonds de Solidarité pour le Logement pour les ménages à faibles ressources par exemple. Néanmoins, ces dispositifs sont parfois peu concurrentiels sur le marché du logement, notamment face à une garantie apportée par une personne physique, plus rassurante. Pour pallier cette difficulté, un autre partenariat a donc été engagé avec un organisme collecteur du « 1% logement », le CILGERE, qui attribue notamment les aides du LOCA-PASS. Cet accord permet aux CADA adhérents du projet de bénéficier d'un accès facilité au LOCA-PASS pour les ménages répondant aux critères d'attribution, et de présenter nommément le CILGERE comme garant auprès des bailleurs. Ainsi, lorsqu'un ménage candidat est présenté à un partenaire, il dispose en principe à la fois d'un garant et d'une somme correspondant au dépôt de garantie.

Outre cette prestation, France Terre d'Asile s'engage donc « moralement » sur plusieurs points. D'une part, sur la connaissance des ménages candidats et sur la transparence des dossiers de candidature : les centres hébergent généralement les familles pendant en moyenne un an et demi le temps de la procédure de demande d'asile, avant la reconnaissance du statut et la sortie. Ils sont donc en mesure d'évaluer leur niveau d'autonomie et leur capacité à occuper un logement indépendant sans difficulté particulière. En outre, ces ménages ont généralement bénéficié d'ateliers d'information sur le logement, grâce à la mise en place d'« Ateliers Logement Réfugiés » dans les centres partenaires : ces ateliers abordent largement la question du « savoir habiter » mais aussi du « savoir louer ». Enfin, France Terre d'Asile propose un accompagnement plus ou moins poussé des ménages, en fonction de leurs besoins et des capacités des structures locales, pour des périodes limitées, l'objectif étant à terme l'autonomisation totale des réfugiés. En tout état de cause, le centre reste un interlocuteur du bailleur en cas de difficulté, et peut intervenir en tant que médiateur si le besoin s'en fait sentir.

Des partenariats fructueux

L'ensemble de ces prestations constitue donc le « service locatif » RELOREF, que les partenaires de France Terre d'Asile se sont engagés à promouvoir auprès de leurs adhérents, structures locales ou directement bailleurs, qui seront incités à travailler avec les

CADA participant au projet. Les modalités de mise en œuvre des quatre conventions nationales sont assez semblables elles aussi puisque les fédérations sont la plupart du temps représentées à l'échelon départemental, à l'instar de France Terre d'Asile. Les structures locales ont donc vocation à se rencontrer et à décider librement de décliner localement l'accord national, ce qui dépend principalement de la convergence des besoins en logement des réfugiés et des capacités de chacune des structures.

Les accords passés avec l'UNPI et la FNAIM sont encore trop récents pour pouvoir en tirer un bilan significatif, néanmoins quelques résultats sont déjà perceptibles, puisque 4 chambres départementales UNPI ont été rencontrées, suivies de deux interventions de sensibilisation des propriétaires adhérents. Ce partenariat a déjà porté ses fruits, puisque suite à son annonce, et aux rencontres locales, une quinzaine de logements ont été proposés à des ménages réfugiés, même si pour l'instant, un seul relogement est effectif. Les résultats des rencontres locales avec les associations adhérentes de la FAPIL et avec les centres Pact Arim peuvent être évalués plus avant. À l'heure actuelle, des collaborations sont engagées dans 7 départements, sans formalisation expresse, avec des associations FAPIL, et de manière plus approfondie avec des centres Pact Arim sur 10 autres départements – 3 conventions locales ayant déjà été signées. Les termes de ces accords sont adaptés aux situations particulières de chaque département : opérations de communication à l'égard des bailleurs, réservations de logements gérés par des associations, voire projets de « production » de logements spécifiquement destinés à des réfugiés... Une telle diversité atteste plutôt de la bonne santé des accords nationaux, bien qu'il soit encore trop tôt pour proposer une évaluation chiffrée de leurs résultats.

Au terme de trois années de mise en œuvre, le projet RELOREF a donc su s'adapter aux réalités du terrain, en recourant à des partenaires suffisamment divers pour répondre aux besoins des réfugiés hébergés par les centres. Les outils ainsi créés ont fait la preuve de leur efficacité, qu'il faudra bien sûr vérifier sur le long terme sur la base de critères chiffrés mais aussi qualitatifs. D'ici là, France Terre d'Asile a choisi de les perfectionner avec l'aide d'autres acteurs importants du champ du logement : c'est le sens pris par le dernier partenariat en cours d'élaboration avec l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH). Cet organisme semble en effet constituer un interlocuteur naturel pour les participants au projet RELOREF, de par sa vocation même : se situer à la croisée du champ social et de l'immobilier privé, afin de créer des liens entre ces secteurs qui a priori ne se rencontrent jamais.

France Terre d'Asile sollicitera à l'avenir d'autres partenaires associatifs et privés, afin que l'ensemble des départements cibles soit concerné par un partenariat adapté au contexte local. Il lui faudra également veiller à utiliser les outils nouvellement créés, tels que le dispositif de « Garantie des Risques Locatifs ». Quoi qu'il en soit, le bilan très positif des collaborations engagées prouve déjà qu'il est possible de faire travailler ensemble associations et bailleurs, acteurs de l'asile et acteurs du logement, avec un même objectif d'égalité des chances et de lutte contre les exclusions au profit des personnes contraintes de fuir leur pays pour échapper aux persécutions.

Agir sur le parc privé de façon massive

*Entretien avec Remi GERARD et Xavier BENOIST,
Directeur Général et Directeur Adjoint
de la Fédération Nationale des Centres PACT ARIM*

Le Mouvement PACT ARIM est un réseau associatif national composé de 145 associations et organismes répartis sur tout le territoire national, adhérents à la Fédération nationale des centres PACT ARIM. Ses membres partagent un projet associatif commun qui vise à produire une offre de logement à loyer maîtrisé, à adapter l'habitat aux besoins et aux usages, à combattre l'habitat insalubre et indécents, à travailler à la mise en œuvre d'accès durables des plus démunis à un logement et à assurer leur accompagnement.

Dès les débuts du projet RELOREF, un protocole de partenariat a donc été signé avec la FNC PACT ARIM, le 11 janvier 2005, afin de créer des passerelles privilégiées pour l'accès au logement privé des réfugiés statutaires. Remi Gérard, Directeur Général et Xavier Benoist, Directeur Adjoint de la FNC PACT ARIM ont accepté de répondre à nos questions.

France Terre d'Asile et la FNC PACT ARIM ont noué un partenariat national, à titre expérimental, voici deux ans. Ce partenariat a-t-il répondu à vos attentes ? Quelles en sont les perspectives ?

Le protocole de partenariat signé en janvier 2005 repose sur les complémentarités des deux réseaux pour apporter une réponse aux difficultés d'accès à un logement autonome des réfugiés statutaires hébergés en CADA. Les contacts engagés sur les territoires d'intervention communs ont permis, grâce à une meilleure connaissance mutuelle des missions et des compétences de chacun, de définir des modalités de réponse adaptées aux situations locales dès fin 2005. En effet, l'accent est mis sur la diversité des modes de collaboration pouvant être déclinés localement selon les missions exercées par le PACT pour mobiliser l'offre locative à vocation sociale : assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de bailleurs privés, mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), gestion locative adaptée de logements appartenant à des tiers ou de logements détenus par les PACT dans le

cadre des Clés PACT ARIM pour une trentaine d'associations.

Grâce à cette souplesse, des modalités d'action concertée ont pu être définies et formalisées dans cinq départements : Cantal, Val-de-Marne, Seine-et-Marne, Essonne et Alpes-Maritimes. Elles portent essentiellement sur des actions de communication visant à faire connaître le « service locatif » apporté par France Terre d'Asile auprès des bailleurs rencontrés par les PACT, mais aussi sur des objectifs de prospection de logements locatifs pour des réfugiés (dans le Val-de-Marne), ou d'attribution de logements gérés par le PACT (dans le Cantal).

Pour l'avenir, deux points méritent d'être mieux évalués pour le développement du partenariat entre les deux réseaux :

- L'opportunité de rechercher des financements, notamment par la mise en place de MOUS spécifiques pour le logement des réfugiés statutaires, dans les territoires où les besoins sont les plus importants.

¹ Programmes Sociaux Thématiques (PST) : Opérations résultant d'une convention entre l'Etat, l'ANAH et une collectivité locale, ayant pour objet la réhabilitation de logements privés afin de les louer à un ménage défavorisé visé par le Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD).

² Logements d'Insertion Privés (LIP) : Logements destinés à des personnes défavorisées en dehors des périmètres géographiques couverts par une convention PST.

- L'impact des mesures de la loi ENL visant à développer l'offre locative à vocation sociale (dispositifs fiscaux, conventionnement avec ou sans travaux,...).

Sur ce second point, l'effort engagé par la FNC PACT ARIM pour développer les services Clés PACT ARIM pour capter et gérer des logements destinés à loger des personnes défavorisées sera poursuivi et intensifié en 2007, pour permettre au plus grand nombre d'associations PACT d'assurer ces activités.

Dans le contexte actuel de tension extrême du marché du logement, comment les PACT ARIM font-ils pour convaincre les propriétaires de louer leur logement à des loyers « maîtrisés », c'est-à-dire inférieurs à ceux du marché, ou à des publics « défavorisés » ?

Depuis 3 ans, des adaptations successives de la réglementation applicable au conventionnement du parc de logements privés, conjuguées à la mise en œuvre du programme destiné à la mobilisation du parc de logements privés au sein du volet logement du plan de cohésion sociale, permettent d'espérer une relance de l'offre de nouveaux logements conventionnés.

Nous avons donc agi à deux niveaux, d'une part en réalisant le rapport au Conseil national de l'habitat sur la réforme du conventionnement au travers d'un nouveau contrat « plus solidaire et plus équitable » entre les propriétaires et l'ANAH, d'autre part en accentuant nos efforts de qualification et de communication interne. En juillet dernier nous avons lancé un nouvel outil de simulation de la rentabilité des opérations « Locasim », destiné à sécuriser la négociation avec les propriétaires bailleurs.

Les résultats de ces efforts, fortement accompagnés par l'appui de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) commencent à être visibles : en 2004, 9 200 logements conventionnés sociaux ont été mis sur le marché et 11 200 en 2005. Le Mouvement réalise plus de 30% de l'ensemble de ces opérations, et plus de 65 % du logement très social. Seul le dispositif du conventionnement très social (PST¹ ou LIP²) ne semble pas bénéficier de cette relance. Mais les mesures adoptées dans le cadre de la loi ENL permettront peut-être un redressement de la courbe de production.

Les PACT ARIM vont-ils jouer un rôle dans le nouveau dispositif de « conventionnement sans travaux » institué par la loi Engagement National pour le Logement ?

Nous avons milité dans nos propositions au CNH pour cette ouverture du conventionnement aux logements décents ne nécessitant pas de travaux. Une trentaine de nos associations pratiquant des activités de gestion immobilière à travers le label « Clés » proposent ce nouveau dispositif. Il faut attendre le 1^{er} semestre pour évaluer l'impact de ce nouveau dispositif.

Selon vous, quelles solutions permettraient aujourd'hui de résoudre la crise du logement ?

Afin de tenter de résoudre la crise du logement locatif accessible et à bas loyer, il nous paraît indispensable de dégager des moyens pour agir sur le parc privé de façon massive, dans plusieurs directions :

- Obtenir la reconnaissance pour tous d'un droit au logement effectif, donc opposable juridiquement avec un objectif réaliste (2012 par exemple). Ce droit doit s'accompagner d'une clarification de l'autorité responsable. Il implique donc que l'on repense et redéfinisse les compétences nécessaires à la production de logements et que l'ensemble des outils (documents d'urbanisme, permis de construire, financements, attribution de logements...) soit articulé dans une chaîne cohérente et où les responsabilités soient clairement établies devant les électeurs et par contrat devant l'Etat, garant de la solidarité.
- Faire en sorte que la connaissance des besoins locaux et des situations de marché soient mieux connues afin que l'adaptation des moyens et des dispositifs nationaux soient facilités.
- Réfléchir et mettre en œuvre une politique territorialisée de l'habitat qui prenne en compte de façon cohérente et réaliste 6 phénomènes traités en général de manière indépendante (urgence et hébergement, locatif HLM, locatif privé, accession à la propriété, propriétaires occupants à ressources modestes, habitat indigne).
- Réviser de façon drastique les avantages fiscaux de l'immobilier avec deux objectifs : les lier avec une contrepartie sociale, les adapter aux situations territoriales afin de permettre la mise en place de stratégies logements liées aux besoins et non aux opportunités financières. Les politiques de l'habitat ne peuvent être dépendantes des politiques fiscales.
- Il est nécessaire que l'Etat puisse lier fortement les responsabilités qu'elle décentralise sur la politique logement aux solidarités nécessaires vis-à-vis des populations les plus vulnérables, les besoins en la matière étant très différents selon les territoires. L'Etat doit là également jouer son rôle de garant des solidarités.

Des expérimentations au niveau local

Entretien avec Marie FRAYSSE, Directrice du CAL PACT ARIM Cantal

Suite à l'accord passé en novembre 2005 entre la Fédération Nationale des Centres PACT ARIM et France Terre d'Asile pour faciliter l'accès des ménages réfugiés au logement de droit commun, le CAL PACT Cantal et le Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile d'Aurillac ont signé une convention de partenariat. Elle constitue la déclinaison locale du partenariat national. Mme Fraysse, Directrice du CAL PACT ARIM Cantal, répond à nos questions.

Qu'est-ce qui vous a incité à engager un partenariat avec le Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile d'Aurillac ?

L'accord signé au niveau national nous a vivement incités à engager ce partenariat. Il permettait de mettre en valeur les relations qui existaient déjà entre les deux structures, notamment entre la conseillère en économie sociale et familiale du CAL PACT et la chargée d'insertion du CADA. La complémentarité de leur travail a ainsi pu être actée : la CESF du CAL PACT étant spécialiste du logement et la chargée d'insertion du CADA apportant ses connaissances sur la situation sociale et administrative des ménages réfugiés. Le protocole cantalien a été signé le 29 novembre 2005 dans les locaux de la DDASS, en présence des partenaires locaux. Un objectif quantifié, évalué par les deux structures, a été inscrit, soit 3 à 5 logements par an pour les ménages réfugiés.

Parmi les outils dont le PACT dispose, lesquels avez-vous utilisés pour favoriser l'accès au logement des réfugiés ?

Notre association assure le suivi et l'animation de différentes missions intégrées dans le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées,

en animant notamment la Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS)³, qui porte sur deux actions : favoriser l'amélioration des logements inconfortables et développer l'offre de logements locatifs conventionnés privés. Nous menons également des activités de gestion locative sociale (gestion locative adaptée ou mandat de gestion pour le compte de propriétaires privés). Nous avons principalement fait bénéficier les ménages réfugiés de deux de nos dispositifs : la sous-location, et la MOUS. Les ménages réfugiés hébergés au CADA d'Aurillac sont ainsi pris en compte dans le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées au travers de la MOUS.

Quel bilan faites-vous de cette 1^{ère} année de partenariat et quelles seraient, selon vous, les améliorations à apporter ?

Depuis la signature de la convention, 5 ménages réfugiés ont déposé une demande auprès de notre structure. Le CADA propose au CAL PACT les demandes de logement des ménages réfugiés via un formulaire unique, accompagné d'une évaluation sociale. Un ménage de 4 personnes a été relogé, dans le cadre de cette MOUS, dans un logement en sous-location. Il n'y a eu aucun problème d'impayé ou d'entretien du logement. De plus, si nous constatons le moindre souci, nous avons la garantie que la chargée d'insertion du CADA interviendra. Il apparaît cependant nécessaire de procéder, à nouveau, à une analyse locale des profils des ménages accompagnés par France Terre d'Asile, dans le cadre d'une évaluation du partenariat, analyse qui permettra de mieux définir les besoins en logement tant quantitatifs que qualitatifs des réfugiés.

³ Il s'agit d'une démarche associant localement des équipes pluridisciplinaires ayant pour objectif de favoriser l'accès au logement des ménages les plus défavorisés par la mise à disposition d'une offre de logement adaptée.

Les professionnels de l'immobilier face à la crise du logement

Entretien avec René PALLINCOURT, Président de la FNAIM

Le 13 septembre 2006, France Terre d'Asile signait une convention nationale de partenariat avec la FNAIM, la plus importante fédération de professionnels de l'immobilier. L'occasion pour nous d'interroger René Pallincourt, Président de la FNAIM, sur les attentes des adhérents de la fédération concernant ce partenariat et sur ses propositions pour résoudre la crise du logement.

Vous avez signé une convention de partenariat avec France Terre d'Asile, quelles en sont les raisons ?

La FNAIM entend contribuer à l'accès de tous à un logement adapté. A cet égard, les réfugiés rencontrent des difficultés particulières. Le partenariat avec France Terre d'Asile permet de sensibiliser nos professionnels à ces difficultés et de lever différents obstacles à la location d'un logement.

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

France Terre d'Asile permet de sécuriser les bailleurs et leurs mandataires en relation avec des réfugiés, tout en veillant à présenter des candidats adaptés aux logements proposés. Elle a aussi un rôle pédagogique à jouer, en accompagnant les réfugiés dans leur recherche de logement et en les informant de leurs droits et devoirs de locataires.

Quelles sont les attentes concrètes des adhérents de la FNAIM vis-à-vis des candidats locataires et des structures qui les accompagnent ?

Les adhérents de la FNAIM veillent à répondre aux attentes de leurs propriétaires mandants. Ceux-ci recherchent des candidats locataires solvables, dont la situation de famille est en adéquation avec le logement proposé et qui l'occuperont « en bons pères de famille ». Pour les professionnels de l'immobilier, le rôle des structures d'accompagnement des candidats consiste donc à sécuriser les bailleurs et leurs mandataires quant au respect de ces critères.

Au vu de la saturation du parc social dans de nombreux départements, comment améliorer l'accès des ménages au parc privé ? Comment développer quantitativement l'offre de logements locatifs ?

Le potentiel locatif du parc existant, notamment dans le domaine privé, est aujourd'hui insuffisamment exploité. Le développement de l'offre suppose d'actionner différents leviers :

- La poursuite de la relance de l'effort de construction, engagée ces dernières années ;
- Des mesures d'incitation fiscale, en contrepartie de la relocation d'un logement vacant ou d'un engagement de louer à des loyers inférieurs à ceux du marché, par exemple dans le cadre du nouveau conventionnement avec l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), mis en place le 1er octobre dernier ;
- La reconnaissance d'un véritable statut du bailleur privé, avec la possibilité d'amortir dans tous les cas l'acquisition d'un bien destiné à la location ;

■ La sécurisation des bailleurs, notamment par la mise en place d'une garantie des loyers impayés.

Enfin, il convient de rendre les occupants du parc social plus mobiles, notamment par la vente de leur logement à ceux qui le souhaitent, permettant le financement d'une offre locative sociale nouvelle.

Quelles sont les positions de la FNAIM au sujet de l'actuelle crise du logement ?

Ce que l'on appelle la crise du logement revêt deux aspects distincts. Certains de nos concitoyens aux revenus modestes, ou en situation précaire, et plus particulièrement les jeunes, les personnes âgées, les immigrés, rencontrent des difficultés à trouver un logement répondant à leurs besoins.

Cette crise a une autre origine, c'est l'augmentation importante du nombre des ménages, du fait de l'éclatement des familles, du nombre croissant des célibataires, de la recherche d'un logement indépendant, pour bénéficier d'une plus grande surface et d'un meilleur confort... Il en résulte une demande de mobilité qui pèse sur le marché.

Face à cette demande croissante, l'offre n'a pas suivi. La difficulté à mobiliser les terrains disponibles, notamment autour des grandes agglomérations, a freiné la construction et amplifié la hausse des prix. L'insécurité des propriétaires vis-à-vis des locataires défaillants a gelé une part significative de l'offre locative dans le parc privé. Enfin, la faible mobilité dans le logement social et la présence de nombreux occupants aux revenus supérieurs aux plafonds a pénalisé les ménages les plus modestes, trop souvent exclus d'un parc dont la vocation est pourtant de les accueillir en priorité.

Les solutions passent par le développement d'une offre locative de qualité.

Mais, en réponse au souhait de la majorité des ménages, il convient aussi, parallèlement, de continuer à favoriser l'accession à la propriété, aboutissement naturel du parcours résidentiel d'une vie et élément de sécurisation des retraites. A cet égard, la solvabilisation des primo-accédants, qui sont de plus en plus jeunes ou dont les revenus sont de plus en plus modestes, est cruciale. Pour cela, l'équilibre des politiques publiques entre les parcs immobilier neuf et ancien doit être recherché. L'extension de l'accès au prêt à taux zéro, l'exonération des droits de mutation pour les acquéreurs à revenus modestes, la séparation de l'acquisition du foncier et du bâti sont autant de mesures de nature à favoriser l'atteinte de cet objectif.

La déclinaison locale du partenariat

Le Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile de France Terre d'Asile de Blois a engagé, depuis quelques années, un partenariat avec une agence immobilière adhérente de la FNAIM. Frédéric Tantôt, chargé d'insertion au CADA de Blois, et Christelle Girard, Directrice de l'agence Rives Gauches Immobilier, retracent la mise en place de cette collaboration et nous expliquent les facteurs de réussite d'un tel partenariat.

Pourquoi avez-vous décidé de travailler avec le parc privé et de quelle manière avez-vous choisi d'entrer en contact avec les agences ?

Frédéric Tantôt (FT) : Nous étions en octobre 2004 à la recherche de cinq « logements-relais »¹ pour notre association afin de faire sortir les familles réfugiées du CADA et du dispositif d'urgence. Suite aux refus des offices HLM du Loir-et-Cher de nous attribuer des logements supplémentaires, nous nous sommes orientés vers le parc privé. Nous avons pris contact avec les agences immobilières de Blois et trouvé l'agence Rives Gauches Immobilier qui était prête à faire un essai pour un appartement avec notre association.

Pouvez-vous nous relater la mise en place de votre partenariat ?

Christelle Girard (CG) : Nous avons été contactés, à l'époque, par le responsable du Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile de Blois. Il a suggéré à Frédéric Tantôt de prendre contact avec nous dans le cadre de la prospection des logements-relais. Nous avons alors loué des logements à France Terre d'Asile, puis par la suite à des ménages réfugiés en bail direct.

FT : Nous avons rencontré des propriétaires afin de leur présenter notre association et de leur expliquer les modalités d'accompagnement des familles. Nous avons ainsi mobilisé un logement. Après trois mois de travail en commun, nous avons trouvé grâce à cette agence quatre autres appartements. Le partenariat s'est construit dans le temps. Après une année de partenariat, nous avons travaillé avec l'agence sur la sortie de nos familles en bail direct dans le parc privé.

Qu'est-ce qui, selon vous, était susceptible d'intéresser une agence immobilière ?

FT : Comme toute entreprise à vocation commerciale, les agences immobilières ont besoin d'être rassurées sur les candidats que nous leur proposons. Il est primordial de positionner sur ces logements des ménages solvables dont on connaît le sérieux et qui respectent les règles de location et de bon voisinage. En outre, le suivi que nous effectuons pendant un an permet aux agences d'avoir un interlocuteur privilégié. Il se traduit par des visites à domicile (d'une fois par semaine à une fois par mois) et par un rôle de médiation en cas de litige avec le voisinage ou le propriétaire.

Qu'est-ce qui vous a séduit dans ce que vous proposait le CADA ?

CG : Le suivi effectué par votre structure pendant un an nous a particulièrement intéressés. Frédéric Tantôt est très disponible. Même au bout d'un an lorsque le suivi est officiellement terminé, nous savons qu'au moindre problème avec un ménage issu de chez vous, nous pouvons l'appeler. De plus, France Terre d'Asile est reconnue sur le plan national, c'est une association qui s'apparente à une institution, ce qui constitue un gage de sérieux supplémentaire.

Depuis que vous travaillez ensemble, quels sont vos résultats aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs ?

CG : Notre partenariat est en progression constante, ainsi pour 2006 six logements ont été mobilisés en bail direct. D'un point de vue qualitatif, toutes les parties sont satisfaites : les ménages réfugiés ont accès à un logement pérenne en bail direct, et pour l'agence ces ménages représentent de bons clients : il n'y a aucun souci de paiement avec eux. Aujourd'hui, certains des propriétaires avec lesquels nous travaillons, demandent à ce que leur logement soit loué par des ménages accompagnés par France Terre d'Asile car ils savent que le suivi est sérieux.

FT : Aucun problème d'impayé de loyer ou de voisinage ne s'est posé. Sur l'année 2006, plus de la moitié des ménages que nous avons suivis ont accédé à un logement privé géré par cette agence.

Quelles sont les clefs du succès d'un tel partenariat ?

FT : La relation de confiance entre l'association, l'agence, les familles et les propriétaires est l'élément indispensable du succès d'un tel partenariat.

CG : La relation de confiance, la transparence, ainsi que le travail de suivi opéré par France Terre d'Asile nous permettent de qualifier ce partenariat de succès. En effet, toute la difficulté pour nous, en tant qu'agent immobilier, est de rendre ce partenariat crédible aux yeux de nos propriétaires bailleurs, car ces derniers se montrent parfois réticents à l'idée de travailler avec une association qui accueille des étrangers. En effet, les mots « association » et « étranger » font peur à certains. C'est pourquoi il est important de leur prouver qu'il s'agit d'un partenariat pérenne, c'est-à-dire d'un travail en étroite collaboration reposant sur la confiance.

¹ Les logements-relais sont des logements loués par l'association et conventionnés à l'Allocation Logement Temporaire, pour y héberger temporairement des réfugiés.

Collection Les Cahiers du social : les numéros encore disponibles



Cahier du social n°5 « Le Guide pratique du dossier de demande d'asile (première instance et recours), juillet 2004

Conçu comme un instrument pratique, «Le guide pratique du dossier de demande d'asile (première instance et recours)» décrit en détail la procédure de demande d'asile, les conditions d'obtention d'une protection et la méthodologie à suivre par toute personne chargée d'aider le demandeur d'asile dans la rédaction et la constitution du dossier OFPRA/CRR.

1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahiers du social n°6 – « Le regroupement familial des réfugiés », janvier 2005

Ce numéro des Cahiers du Social se veut être un outil de référence sur la procédure de regroupement familial spécifique aux réfugiés en donnant de la lisibilité à des pratiques administratives parfois floues. Il permet également de situer la procédure française de regroupement familial au niveau européen afin d'identifier les bonnes pratiques et en tirer des enseignements. Enfin, sur la base d'une enquête de terrain approfondie réalisée par l'Observatoire de l'Intégration des Réfugiés Statutaires de France Terre d'Asile, il permet de mesurer l'impact de l'unité de famille sur l'insertion professionnelle des réfugiés.

1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Supplément aux Cahiers du social n°6 – « Précarité et vulnérabilité chez les familles monoparentales réfugiées statutaires », avril 2005

Réalisée auprès d'une cinquantaine de familles monoparentales réfugiées, cette étude de l'Observatoire de l'Intégration des Réfugiés Statutaires s'efforce d'examiner la situation sociale, économique et professionnelle des familles monoparentales réfugiées ainsi que les difficultés auxquelles elles sont confrontées au quotidien.

1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahier du social n°10, « L'accompagnement socioprofessionnel des réfugiés pris en charge au sein du dispositif national d'accueil », mai 2006

Dans ce numéro, une étude réalisée par l'Observatoire de l'Intégration des Réfugiés Statutaires relative à l'accompagnement socioprofessionnel des réfugiés dans les centres du DNA et ayant abouti à un recueil des bonnes pratiques en matière d'insertion.

1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahier du social n°11, « Insertion des réfugiés statutaires, une analyse des parcours professionnels », septembre 2006

Menée auprès de cent réfugiés statutaires en mars 2006, cette enquête de l'Observatoire de l'Intégration des réfugiés statutaires décrit les étapes du parcours des réfugiés sur le marché du travail français.

1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahier du social n°12, « Guide de l'accès au logement des réfugiés statutaires », janvier 2007

Ce nouveau guide fournit aux équipes sociales des CADA toutes les clés de compréhension du secteur mouvant et complexe qu'est le logement, pour mieux en exploiter les possibilités.

1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus

Pour commander :

Nom..... Prénom.....

Adresse.....

Code postal Ville..... Tél

Je souhaite commander les numéros suivants des *Cahiers du social*.....

Je règle la somme de €

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

☐ Par débit sur mon compte

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

Date : Signature :

[Livres]



Le temps des immigrés, François Héran, Ed. du Seuil, janvier 2007

Les projections démographiques annoncent que la migration sera d'ici une génération le principal, voire l'unique facteur de croissance de la population. Aucun pilotage du solde migratoire, aucun ralentissement du regroupement familial ne sera de taille à inverser cette tendance, sauf à rêver d'immigration zéro ou d'un chimérique baby-boom. Effet d'une infusion durable et non d'une intrusion massive, le brassage des populations dans la société française est un défi à relever, au même titre que le vieillissement. Pour y faire face, mieux vaut discuter des principes que de briser des tabous. Quitte à repenser nos conceptions du volontarisme et de la souveraineté.



Ordre public et droit des étrangers en Europe : La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne, Emmanuel Néraudau-d'Unienville, Editions Bruylant, janvier 2007

L'ordre public et le droit des étrangers des Etats membres de l'Union européenne, inséparables et contradictoires, se situent au cœur de la souveraineté nationale ; leur évolution s'inscrit dans la construction européenne. Imbriqués en droit interne, ils se légitiment l'un l'autre. L'ordre public national apparaît ainsi constituer le fondement du droit des étrangers. Le cadre européen les oblige à s'adapter à un contexte évolutif, moderne : droits fondamentaux reconnus par les ordres juridiques européens (CEDH, LIE), exigences des cours européennes (Cour EHD, CJCE)... Malgré des résistances étatiques (immigration, frontières), l'évolution des institutions et du droit de l'UE doit prendre en compte la place occupée par les étrangers en son sein et pourra être conduite, pour y parvenir, à réduire la spécificité du rôle de l'ordre public dans leur statut. Les droits des étrangers sont appelés à constituer un des fondements d'un « *ordre public européen* », reflet d'un idéal démocratique commun.



Je suis demandeur d'asile, Ahua Blaise Mouchi, Editions Publibook, novembre 2006

Freddy vient de la Côte d'Ivoire. Pour des raisons politiques il a dû fuir son pays et demander l'asile en Allemagne. Mais rien n'est simple quand on est goundaman. Parqués dans des hôtels miteux, ces "sans-papiers" attendent de pouvoir régulariser leur situation. Il n'y a que deux solutions: soit on est accepté comme réfugié politique, soit on se marie avec une Allemande. Aujourd'hui Freddy ne sait pas vraiment quelle est la meilleure solution pour obtenir des papiers. Heureusement, une « chance » s'offre à lui: il va tout faire pour ne pas retourner d'où il vient.

Les sans-papiers... Dans le contexte politique actuel, ce sujet ne peut que toucher. Aujourd'hui des centaines de familles vont être expulsées, mais que ressentent ces êtres humains? Comment perçoivent-ils leur futur? Même si l'auteur a choisi l'Allemagne comme cadre à son intrigue, le résultat est le même: la peur, l'angoisse et le mensonge. Dans cette histoire, le personnage principal est un homme émouvant, capable de tout, juste pour vivre librement. Une véritable leçon de vie et d'amour aussi.



Droit d'asile au NON de quoi ?, Clémence Armand, Editions Toute Latitude, novembre 2006

« J'ai toujours eu beaucoup d'empathie et d'admiration pour les migrants. Pour ces personnes qui ont fait le choix de partir de chez elles, de quitter leur famille, leur maison, leur pays, leur terre natale pour trouver quelque chose de meilleur ailleurs, dans cet Occident idéalisé depuis les pays en voie de développement, j'ai beaucoup de respect pour tous les gens qui ont quitté amis, famille, enfants pour venir, quelles que soient les raisons qui les aient poussés à partir. » En janvier 2005, Clémence Armand entre à l'OFPPA, l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides qui attribue le droit d'asile en France. Tous les jours, elle recevra deux ou trois demandeurs d'asile au cours d'un entretien fleuve qui lui permettra de répondre à cette question : « *Entrent-ils dans les critères d'attribution du droit d'asile ?* » A eux de lui prouver que c'est le cas. A elle de démêler le vrai du faux dans ces récits de vie toujours bouleversants, parfois à la limite du supportable. Déchirée entre la règle de droit, ses convictions humanistes et des situations personnelles et familiales tragiques c'est à elle de décider de leur destin. Cadences imposées formation bâclée, demandeurs déconsidérés... Rattrapée par les contraintes économiques et matérielles mais surtout politiques et juridiques l'attribution du droit d'asile en France se révèle être une loterie géante. Pour ne pas perdre son âme Clémence Armand a démissionné. Aujourd'hui, avec ses convictions mais sans angélisme, elle témoigne.

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

Mineurs d'asile

association plaide

ennes au

Cost trente-trois demandeurs d'asile et réfugiés vivants appartenant au Foyer de Houist, à Rennes. Les responsables de France Terre d'Asile étaient à Rennes avant-hier, pour plaider l'avenir de la tradition d'asile, « inscrite dans la Constitution ».

FRANCE TERRE

centre

avec l

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

Un décr

procédur

d'asile

associations y voit

Le ch

EST RÉ

PERSÉCUTÉE

APPARTENANCE

SE TROUVE HORS

DU FAIT DE CETTE

EXTRAIT DE LA DÉCLARATION DE

PARC DE LA VILLETTE

EST RÉ

PERSÉCUTÉE

APPARTENANCE

SE TROUVE HORS

DU FAIT DE CETTE

EXTRAIT DE LA DÉCLARATION DE

PARC DE LA VILLETTE

EST RÉ

PERSÉCUTÉE

APPARTENANCE

SE TROUVE HORS

DU FAIT DE CETTE

EXTRAIT DE LA DÉCLARATION DE

PARC DE LA VILLETTE

EST RÉ

PERSÉCUTÉE

APPARTENANCE

SE TROUVE HORS

DU FAIT DE CETTE

EXTRAIT DE LA DÉCLARATION DE

PARC DE LA VILLETTE

EST RÉ

PERSÉCUTÉE

APPARTENANCE

SE TROUVE HORS

DU FAIT DE CETTE

EXTRAIT DE LA DÉCLARATION DE

PARC DE LA VILLETTE

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.

Cinquante demandeurs d'asile



France
Terre
d'Asile

ASSOCIATION REGIE PAR LA LOI
DU 1^{er} JUILLET 1901 ET RECONNUE
DE BIENFAISANCE PAR ARRETE
PREFECTORAL DU 19 FEVRIER 1993

BULLETIN D'ADHESION ET D'ABONNEMENT

A remplir et à retourner
avec votre cotisation à :

FRANCE TERRE D'ASILE

24, rue Marc Seguin

75018 Paris

TEL. 01.53.04.39.99

FAX. 01.53.04.02.40

✓ 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 :
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^{er} août 2003 (Journal Officiel du 2 août 2003), tout versement (cotisations et dons) vous donne droit à une déduction d'impôt égale à 60% du 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. :

XIL Rajan, Marcellin, s'attache à l'asile, tous les quatre mois, à l'Est, le Rwanda, l'Afghanistan ou la Sierra Leone. Ils ont débarqué un jour à Rosny sans

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

gité » qui dénonce une accumulation de zones de non-droit et de profiteurs indignes dont ils sont victimes. ■ SI L'OPÉRATION de régularisation décidée par le gouverne

ment d'y a un an tend à réduire le nombre des mineurs étrangers sans papiers, elle ne règle pas pour autant certaines situations dramati

France Terre d'Asile

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

DROIT D'ASILE

d'asile

association
tra le jour à Pau
tembre

emis jeu
nement

ance

droit

asile

sur l'immigrat

chercheur du CN

enel Jospin jeudi

les démarches

de. L'adoption d

droit d'asile est

ions originales

Page 2

R-OISE

la détre

voir

ATION

SILE

de réfugiés.

cuei

présentées aux fron

des 549 des 15 000 demandeurs

en 1996, mais elle s'inscrit

contexte de plus en plus

en matière de droit d'asile.

droit d'asile

de droit »

camp !

se mobilisent. Conto

faillir

plus en plus

eurs

fugien

ce

euls

Deux centres d'accueil vont ouvrir pour

moins de 18 ans qui arrivent sans parents

frontières françaises. En 1998, leur nomb

doublé par rapport à l'an dernier. Ils vien

d'Europe de l'Est, d'Afrique et d'Asie. p

droit d'asile délivré au compte-gouttes

Un asile en points de suspension

Le 53ème centre d'accueil pour