

**Dans ce numéro : Blandine Kriegel,
Malek Boutih, Robert Ménard ...**



Dossier central :

**“ L'intégration, au-delà
des faux semblants ”**



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

France Terre d'Asile

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

FONDATEURS :

Abbé GLASBERG

Docteur Gérold de WANGEN

Pasteur Jacques BEAUMONT

Président : Jacques RIBS

Secrétaire générale : Paulette DECRAENE

Trésorier : Patrick RIVIERE

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Jean-Pierre BAYOUMEU, Stéphane BONIFASSI, Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE, François-Xavier DESJARDINS, Hervé DUPONT-MONOD, Patrice FINEL, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI, Michel GUILBAUD, André GUYS, José KAGABO, Raymond-François LE BRIS, Patricia MAHOT, Michèle MAILLET-MONORY, Luc MAINGUY, Pierre MEALHIE, Alain MICHEAU, Jeanne-Marie PARLY, Michèle PAUCO-BALDELLI, Nicole QUESTIAUX, Jacques RIBS, Patrick RIVIERE, Jacques ROYER, Jean-Luc SAURON, Philippe TEXIER, Frédéric TIBERGHIE, Philippe WAQUET, Catherine WIHTOL DE WENDEN, Iraj ZIAI.

COMITÉ D'HONNEUR :

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

Directeur général :

Pierre HENRY

Directeur de publication : Jacques RIBS

Rédacteur en chef : Pierre HENRY

Rédacteur en chef adjoint et secrétariat de rédaction :

Carmen Duarte

Maquette : Roland RIOU/NBC

Impression : Imprimerie Expressions2

Photo de couverture : Michel Le Moine

Commission paritaire n° 65091

Supplément au Courrier.

France Terre d'Asile

25, rue Ganneron

75018 Paris

tél. 01.53.04.39.99

fax. 01.53.04.02.40

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

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

3

Editorial par Jacques Ribs

4

Actualités

6

La parole à... Robert Ménard

9

Droit et jurisprudences

Luc Legoux - le droit d'asile au service des Etats

13

Santé, Social, Intégration

Dr René Knockaert - La santé dans les Centres d'accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés, dix ans de coordination sanitaire

Dr Didier Fassin - Un petit pas en arrière pour la protection sociale, un recul historique du droit aux soins

18

International

Ariane Brunet et Isabelle Solon Helal - Les femmes en Afghanistan : quel avenir ?

21

Dossier central - L'intégration

Pierre Henry - La question sociale et le contrat d'affiliation

Marie Claude Blanc-Chaléart - Comment l'intégration devint une politique

Pierre Billion - Les apories de la notion d'intégration : une lecture sociologique

Mouna Viprey - Le dépassement du "modèle républicain d'intégration" par les discriminations sur le marché du travail

Ethel Williot - L'intégration par la langue : expérimentations et enjeux

Hervé Andres - La citoyenneté et l'intégration au révélateur du droit de vote

Carmen Duarte - La contractualisation comme outil d'intégration : exemples européens

Blandine Kriegel - Entretien

Malek Boutih - Entretien

Histoires d'exil, parcours d'intégration

47

International

Sylvia Serrano - Les minorités en Géorgie

Ania Marchand - Les Roms de Zamoly et les autres : au-delà des droits des réfugiés

52

Ethique et humanisme

Sabrina Mervin - Le chiisme duodécimain

55

Perspectives historiques

Marie Françoise Baslez - "Asyle", "asile" et droit d'asile : les origines grecques

L'occasion manquée

Jacques Ribs*

Le projet de loi relatif au droit d'asile dont le gouvernement vient de saisir la CNCDH ressemble, vu de très loin, à l'avis rendu par la CNCDH le 6 juillet 2001, mais au fur et à mesure que l'on s'en rapproche les différences apparaissent majeures et inquiétantes et l'illusion se dissipe.

Sans doute peut-on se féliciter qu'enfin la loi française impose, conformément à la Convention de Genève, que l'asile soit ouvert aux victimes de persécutions non étatiques, institue une protection subsidiaire, remplaçant l'asile territorial, pour toute personne exposée dans son pays à la peine de mort, à la torture, à une peine ou un traitement dégradant ou à une menace grave et individuelle pour sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international qui sera examinée par l'OFPPA dans les mêmes conditions de procédure que l'asile conventionnel et qu'il soit décidé l'unification des procédures d'asile par un système de guichet unique à l'OFPPA. Tout cela avait été demandé par la CNCDH dans son avis du 6 juillet 2001. Mais l'effet « Canada Dry », hélas, s'arrête là !

Le champ de la protection subsidiaire se réduit par rapport à celui de l'asile territorial qui visait toute menace sur la vie et la liberté. Il est exigé, de manière étrange, que la menace résultant d'une « violence aveugle » soit « individuelle », privant de réelle efficacité cette disposition. L'on omet, par ailleurs, contrairement aux demandes de la CNCDH du 6 juillet 2001, de régler le sort inadmissible des déboutés non expulsables.

De même se trouvent exclus de la protection ceux dont on aura des raisons de penser qu'ils « ont commis un crime ou dont la présence sur le territoire constitue une menace à la sécurité ou l'ordre public », formulation contraire, sur le premier point, à l'article 1 F de la Convention de Genève et pratiquant, sur le deuxième point, un curieux mélange des genres, en confiant – contrairement à la jurisprudence du Conseil d'Etat – à l'OFPPA et à la CRR une compétence en matière de police, normalement attribuée dans notre ordre juridique aux autorités du même nom sous le contrôle du juge administratif. Enfin, la limitation à un an de la protection subsidiaire n'obéit à aucune justification de fait ou de droit et se trouve aussi contraire à la Convention de Genève.

Une innovation fâcheuse est introduite, celle d'« asile interne », permettant de rejeter la demande d'une personne réputée disposer d'une protection sur une autre partie de son territoire d'origine. Outre l'incroyable difficulté pratique de cette démonstration, cette disposition est contraire à la Convention de Genève à laquelle se réfère expressément le Traité d'Amsterdam ce qui rend inopérante la référence, faite dans l'exposé des motifs, à des dispositions semblables contenues dans un simple projet de directive qui n'édicte au surplus que des normes minimales et donc non contraignantes. De même la contradiction avec la Constitution en ce qui concerne l'asile constitutionnel est claire. La protection interne qui émanerait d'autorités non étatiques permettant d'écarter une demande, selon le projet de loi, se heurte aussi aux dispositions de la Convention de Genève.

Au chapitre des restrictions du droit d'asile, il est proposé que figure dorénavant dans notre loi la fameuse notion de « pays d'origine sûr », que nous n'avons cessé de combattre et qui se

heurte aux articles 1 et 3 de la Convention de Genève, d'autant que, circonstance aggravante, la conséquence en est l'examen de ces demandes en procédure prioritaire dans un délai de 15 jours, amoindrissant ainsi nécessairement les garanties procédurales dans des affaires au contraire particulièrement délicates dans la mesure où, justement, les pays concernés connaissent en apparence un état de droit normal. De très graves problèmes de conformité à la Constitution et de droit européen se posent également dans la mesure où la liste devra relever de l'Union européenne seule. L'on imagine, par ailleurs, les problèmes diplomatiques que posera cette définition, s'opposant ainsi au Préambule de la Convention de Genève exprimant le vœu que les Etats fassent tout pour que « le problème des réfugiés ne devienne pas une cause de tension entre les Etats ».

On en profite, d'autre part, pour minorer, dans ce projet, le rôle du HCR aussi bien au Conseil d'administration de l'OFPPA qu'à la CRR, selon une argumentation pseudo juridique spécialement discutable.

On ne peut que regretter, sur un autre plan, que le système de délivrance des titres de séjour aux demandeurs d'asile, déjà inefficace en raison de sa complexité, ait été encore alourdi en aggravant la situation de précarité de ces demandeurs, le rôle des préfetures, manifestement hors d'état de répondre utilement à la demande, étant maintenu, contrairement à l'avis antérieur de la CNCDH et il n'y a pas trace de l'obligation faite par la directive européenne du 6 février 2003 de délivrer un titre de séjour dans les 3 jours du dépôt de la demande à l'OFPPA.

On peut de même s'interroger sur la valeur juridique de l'application faite, dans le projet du Règlement européen Dublin II, à l'asile constitutionnel et à la protection subsidiaire, extérieurs à la Convention de Genève, seule concernée par ce règlement.

On ne peut qu'avoir une très vive inquiétude face à des délais d'examen prioritaire des dossiers ramenés à 15 jours voire 72 heures dans des affaires pourtant parfois complexes et face aussi à la possibilité de communication des pièces des dossiers de l'OFPPA au Ministère de l'Intérieur, pouvant mettre en cause dans certains cas la sécurité des intéressés dans leur pays d'origine et paraissant bien se heurter, de plus, à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Enfin, on peut s'étonner de la faculté donnée au Préfet de demander à l'OFPPA de réexaminer toute décision d'octroi de la protection subsidiaire, accentuant ainsi la précarité des réfugiés et de l'apparente ouverture à tous du recours contre les décisions de l'OFPPA ainsi que du recours en révision des décisions de la CRR ouvert à l'OFPPA en cas de fraude alors que celui-ci dispose déjà d'un droit de recours devant le Conseil d'Etat.

La liste des critiques est lourde et l'on peut même être surpris du nombre de scories juridiques ici accumulées.

Voilà un grand espoir déçu, un de plus pour les défenseurs du droit d'asile, et surtout une grande occasion manquée !

* Président de France Terre d'Asile

Octobre 2002

• Signature du protocole franco-roumain sur la prise en charge des mineurs isolés

Le 4 octobre dernier, les premiers ministres français et roumain ont signé un protocole d'accord relatif à la protection des mineurs roumains proposant une série de mesures sur les 3 prochaines années. Un tel accord se destine à « *identifier et protéger les mineurs roumains sans représentants légaux, victimes ou auteurs d'infractions pénales, en difficulté sur le territoire de la République française* » et « *préparer les mesures de protection et de réintégration sociales nécessaires et notamment, selon les situations, les formalités de retour dans leur pays des mineurs roumains en difficulté* ».

• Autorisation de ratification du 3^{ème} avenant à l'accord franco-algérien

La loi du 29 octobre 2002 (JO 30 octobre 2002) a autorisé la ratification du 3^{ème} avenant à l'accord franco-algérien signé en juillet 2001 par les 2 parties. Un tel avenant doit permettre aux ressortissants algériens de bénéficier d'un régime aligné sur celui institué par l'ordonnance du 2 novembre 1945, relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, modifiée par la loi du 11 mai 1998 (autorisant, entre autres, la délivrance de plein droit d'un titre de séjour temporaire aux personnes ayant des attaches familiales en France). Cet accord entrera en vigueur dès que chacun des Etats contractants aura notifié à l'autre l'accomplissement des procédures requises par sa Constitution pour l'entrée en vigueur de ces accords.

• Autriche : la discrimination dans l'accès à l'hébergement

Depuis le 1^{er} octobre dernier, les requérants originaires de pays considérés comme sûrs (pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Macédoine, Nigeria, Turquie et Yougoslavie) ne pourront plus bénéficier d'une prise en charge en centre d'accueil pendant toute la du-

rée de leur procédure de recours contre un rejet de leur demande d'asile en première instance.

• Installation du Haut Conseil à l'Intégration

Le Premier Ministre a installé les membres du Haut Conseil à l'Intégration, placé sous la présidence de Blandine Kriegel, chargé de rendre des avis sur l'accueil des étrangers en France et la lutte contre les discriminations. Le HCL a, d'ores et déjà, été chargé de rendre un avis sur la promotion sociale dans les quartiers en difficulté et sur les droits des femmes issues de l'immigration.

Novembre 2002

• Vers la réouverture de l'immigration de travail ?

Rendu public le 19 novembre dernier, le rapport du Commissaire Général du Plan relance le débat sur la réouverture de l'immigration de travail vers la France. Il souligne effectivement que la France devrait accueillir 20.000 immigrés de plus que les 100.000 personnes accueillies annuellement. Par ailleurs, selon les conclusions du rapport, « *aucune raison d'ordre démographique ne justifie que l'on encourage le développement massif de l'immigration en France* ».

• Référendum en Suisse, le droit d'asile sauvé de justesse

Les électeurs suisses ont rejeté par 50,1% des voix une proposition de l'extrême droite visant à rejeter automatiquement les demandes d'asile présentées par des personnes ayant transité par un pays tiers sûr. L'approbation des électeurs aurait conduit la Suisse à ne plus accueillir les demandeurs d'asile entrés en Suisse par voie terrestre en passant par la France, l'Italie, l'Autriche ou l'Allemagne.

• Directive relative à la répression de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers

Les Quinze ont adopté le 28 novembre dernier une directive définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers

et une décision cadre visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers. Cette dernière établit que toute personne qui favorise l'entrée ou le séjour irréguliers d'étrangers sur le territoire commun risque une peine de prison comprise entre 6 et 8 ans.

• Réforme de la loi sur l'asile, l'immigration et la nationalité au Royaume Uni

Suite à la publication en février 2002 du livre blanc « Frontières renforcées, refuge sûr » rédigé par David Blunkett, Ministre de l'intérieur britannique, un projet de loi destiné à renforcer le contrôle des frontières et de parvenir à un système d'asile plus efficace a été adopté le 7 novembre 2002. Dorénavant, tout requérant originaire de l'un des dix pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne verra sa demande d'asile considérée comme manifestement infondée. En cas de rejet de la demande d'asile en première instance, le recours ne pourra être introduit qu'à partir du pays d'origine du requérant débouté. Rappelons également que depuis le 23 juillet 2002, les demandeurs d'asile ne peuvent plus demander une autorisation de travail après six mois de procédure en 1^{ère} instance.

Décembre 2002

• Circulaire du ministère de l'intérieur sur les critères de régularisation des personnes en situation irrégulière

Dans l'objectif d'harmoniser les pratiques des préfectures, le ministère de l'intérieur a publié une circulaire destinée à préciser les conditions de délivrance des titres de séjour. Cette circulaire permettrait d'assouplir les exigences de preuve du séjour sur le territoire des personnes sollicitant la régularisation de leur situation. Elle se propose également de régler la situation administrative des étrangers « ni régularisables, ni expulsables ».

• Fermeture définitive du centre de Sangatte

Le centre d'hébergement d'urgence de Sangatte a définitivement fermé ses portes le 30 décembre 2002, après y avoir ac-

cueilli près de 68.000 personnes en 3 ans d'existence. 1.000 Irakiens ainsi que 200 Afghans disposant de liens familiaux en Angleterre ont été autorisés à s'installer outre-Manche tandis que les autres résidents ont été hébergés en CHRS ou CADA en France.

Janvier 2003

• L'asile en 2002

Selon les données provisoires de l'OFPPA, 51.004 demandes d'asile (hors mineurs accompagnants) ont été présentées dans le courant de l'année 2002. Les principales demandes ont émané de ressortissants originaires de : Turquie (6.566), RDC (5.249), Mauritanie (2.996), Algérie (2.859) et de Chine (2.865).

• Adoption de la directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile

La directive relative à l'accueil des demandeurs d'asile a été adoptée à l'occasion du Conseil des ministres du 19 décembre 2002. Malgré l'accord politique obtenu sur le texte en avril dernier, les Quinze sont revenus sur deux dispositions à la suite de l'introduction de réserves par l'Allemagne et le Royaume Uni. Les ministres ont ainsi accepté de modifier l'article 11 du texte en établissant qu'au-delà d'un an de procédure, les Etats sont libres de décider unilatéralement de l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail. Par ailleurs, les Etats membres pourront refuser d'octroyer le bénéfice des conditions d'accueil « *dans les cas où le demandeur d'asile n'a pas démontré que la demande d'asile a été présentée aussi rapidement que cela était raisonnablement possible après son arrivée dans les Etats membres* ».

Février 2003

• Adoption du règlement européen destiné à réviser la Convention de Dublin

Après un an et demi de négociations, le règlement européen, établissant les critères de détermination de l'Etat respon-

sable de l'examen d'une demande d'asile, a finalement été adopté lors du Conseil des ministres du 18 février 2003 (JOCE, 25 février 2003). Tout en reprenant les mêmes principes que la Convention de Dublin, le règlement introduit de nouveaux critères de détermination de l'Etat responsable, afin de respecter le principe de l'unité familiale et d'« alléger » la responsabilité des pays frontaliers, ainsi que de nouveaux délais dans les transferts de requérants.

• La politique de retour des Maliens en discussion

Le projet de signature d'un accord de ré-admission entre le Mali et la France ayant échoué, le Ministère de l'Intérieur a décidé d'augmenter l'aide au retour des Maliens. Dorénavant, les Maliens, candidats au retour, se verront proposer une aide de 4.000 Euros par l'OMI et de 7.000 Euros par le Fonds du co-développement. Le Ministre espère également étendre ce dispositif à d'autres étrangers en situation irrégulière.

• « Régularisation » des Kurdes de Bordeaux en grève de la faim

Les 26 kurdes de Turquie, déboutés du droit d'asile, qui avaient mené une grève de la faim pendant 38 jours à Bordeaux, ont finalement été reconnus réfugiés par l'OFPPA. Des éléments nouveaux auraient semble-t-il été transmis au dossier.

• Bientôt un administrateur ad hoc pour les mineurs étrangers en zone d'attente

Plus d'un an après l'adoption de la loi relative à l'autorité parentale, requérant notamment la nomination d'un administrateur ad hoc immédiatement après le placement d'un mineur isolé en zone d'attente, le décret d'application de la loi a finalement été transmis au Conseil d'Etat chargé de la désignation de la liste des administrateurs agréés. La nomination d'un administrateur ad hoc se destine notamment à permettre aux mineurs isolés d'être représentés dans toutes les procédures les concernant et de bénéficier d'un accompagnement pendant toute la durée de leur maintien en zone d'attente.

• Le verrouillage des conditions d'entrée en France

Le Ministère de l'Intérieur prépare actuellement un projet de loi destiné à réviser les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France. Outre un allongement du délai maximal de la rétention (de 12 jours à 60 jours), le texte prévoit un contrôle renforcé des attestations d'accueil pour les visiteurs à titre privé. Dans un souci de lutte contre l'immigration clandestine, les sanctions aux transporteurs, responsables de l'arrivée sur le territoire français d'un étranger démuné de documents d'entrée seront également renforcées (de 1.500 Euros à 5.000 Euros).

Mars 2003

• L'accès et la présence des associations en zone d'attente

La situation en zone d'attente ne cesse de se dégrader : le décès en début d'année de deux étrangers faisant l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière et la reprise des vols groupés d'étrangers expulsés en témoignent. Reconnaisant le caractère insatisfaisant du système d'accès des associations aux zones d'attente, le Ministre de l'Intérieur a annoncé son intention d'autoriser les associations à accéder de façon permanente à la zone d'attente de l'aéroport de Roissy, tout en y garantissant une permanence médicale continue.

• L'AME menacée, puis préservée

La réforme de l'Aide Médicale d'Etat, voté par le gouvernement dans le cadre de la loi de finances, a finalement été suspendue. En décembre dernier, le parlement avait effectivement décidé de supprimer la gratuité des soins pour les titulaires de l'AME, essentiellement des étrangers sans papiers. Une circulaire devrait néanmoins fixer les conditions d'octroi de cette aide, et notamment la nécessité pour les bénéficiaires de « justifier un laps de temps réel de résidence en France ».

Claude Leblanc*

Créée en 1985, l'association Reporters sans Frontières (RSF) se bat pour la défense de la liberté de la presse. Depuis mai 2002, elle accueille au sein de la Maison des journalistes, située à Bobigny, des journalistes demandeurs d'asile ou réfugiés en France. Robert Ménard, fondateur et secrétaire général de RSF, répond à nos questions.

DEPUIS presque une vingtaine d'années, vous dénoncez la violation de la liberté de la presse dans le monde. En quoi consiste votre mission ?

Notre mission est double. Il s'agit, d'une part, de dénoncer les atteintes à la liberté de la presse à chaque fois qu'une mesure législative est adoptée, qu'un journaliste est arrêté ou blessé ou qu'un journal est censuré. RSF intervient alors auprès des autorités responsables de ces atteintes à la liberté de la presse ou auprès des gouvernements ou des institutions internationales qui sont susceptibles de faire pression sur le gouvernement qui est l'auteur des exactions. Il s'agit donc d'un travail de protestation et de mobilisation de la communauté internationale, ce qui correspond à 800 affaires suivies à RSF.

Le deuxième volet de notre mission est d'apporter assistance aux journalistes emprisonnés, d'aider les journalistes menacés à se mettre à l'abri dans des pays voisins, de contribuer au redémarrage de médias dans des situations de crise, comme nous l'avons fait récemment en Afghanistan, et d'accueillir des journalistes qui sont obligés de fuir leur pays parce qu'ils ont exercé ou ont essayé d'exercer leur métier.

Comment l'exercice la liberté de la presse vous semble-t-il avoir évolué au cours de ces dernières années ?

Au cours de ces vingt dernières années, son évolution a connu deux étapes. Suite à la chute du Mur de Berlin, la liberté de la presse a connu de vraies avancées, même si on ne peut faire l'impasse sur le génocide au Rwanda, les plus de 100.000 morts en Algérie, les guerres en Yougoslavie et en Tchétchénie et bien d'autres conflits. Cette évolution se mesure plutôt à la lumière des années où la moitié des pays d'Europe était sous régime communiste, et donc où la liberté d'expression, et la liberté tout court, n'étaient guère respectées ; où des régimes de parti unique contrôlaient toute l'Afrique tandis que les dictatures militaires dominaient 90 % des pays d'Amérique latine. La dernière décennie du XX^e siècle nous a donc permis d'assister à une véritable progression de la liberté de la presse même si aujourd'hui encore la moitié des 190 pays qui siègent à l'Organisation des Nations Unies ne respecte pas la liberté de la presse.

Or, cette progression de la liberté de la presse, et généralement des droits de l'homme, a connu un coup d'arrêt avec les attentats du World Trade Center. Depuis cette date, au nom de la lutte contre le terrorisme,

lutte bien entendu légitime, un certain nombre d'Etats, surtout non démocratiques, s'en prend à l'ensemble de son opposition. Par exemple, aujourd'hui, l'opposition tibétaine est qualifiée de terroriste par les autorités chinoises tout comme les opposants de Ben Ali en Tunisie. Il y a de fait une instrumentalisation de la lutte légitime contre le terrorisme pour s'en prendre à toute opposition. Dans nos démocraties, et notamment aux Etats-Unis, même si le cas de figure est différent, un certain nombre de mesures, prises au nom de la lutte contre le terrorisme, constituent de véritables « coups de canif » aux libertés civiles.

Le réseau Damoclès, dont vous êtes membre fondateur, lutte depuis janvier 2002 contre l'impunité des auteurs de crimes commis contre des journalistes. Comment se décline son action ?

La mise en place du réseau Damoclès a été stimulée par le nombre de journalistes assassinés dans le monde : environ 500 pour les seules dix dernières années. Or, dans plus de 95 % des cas il y a impunité, une impunité due non pas au fait qu'on ne trouve pas les assassins mais bien parce qu'on ne les cherche pas puisqu'ils sont souvent liés au pouvoir en place.

*Maire de Mayenne

A partir de ce constat et grâce à l'aide d'un certain nombre de juristes, et en particulier le Juge Baltazar Garzon, l'initiateur de l'affaire Pinochet, on a donc essayé de mettre en place un réseau réunissant à la fois des défenseurs des droits de l'homme, des journalistes, des magistrats, des avocats afin d'aller plus loin que le travail de dénonciation et d'assistance réalisé par RSF, afin d'aller sur le terrain judiciaire en tirant profit notamment des progrès de la justice pénale internationale avec la mise en place de la CPI et la reconnaissance du principe de la compétence universelle en Belgique, qui a permis notamment de poursuivre Ariel Sharon.

On essaye donc de mettre en œuvre un certain nombre de procédures judiciaires pour que les responsables des exactions commises à l'encontre de journalistes soient jugés. C'est un travail de longue haleine mais qui avance. Juste un exemple, dans le cadre de la disparition du journaliste ukrainien Géorgiy Gongadze, enlevé en septembre 2000 et retrouvé mort deux mois plus tard, nous sommes aujourd'hui mandataires de son épouse et de sa mère ce qui nous permet de les représenter pendant les procédures judiciaires et nous a permis d'ordonner des expertises sur le corps, de faire analyser des échantillons du corps afin de s'assurer qu'il s'agissait bien du journaliste assassiné etc. On a donc l'opportunité d'aller plus loin que la dénonciation et de faire avancer la justice.

Vous avez récemment créé un espace d'accueil pour les journalistes exilés en France. Quels sont vos objectifs ?

Il s'agit d'une maison des journalistes destinée à accueillir des journalistes demandeurs d'asile le temps qu'ils obtiennent une réponse à leur demande, l'idée étant de les héberger pendant 6 mois. Cette maison a aussi pour ambition d'être un lieu où il est possible de continuer à entretenir des activités professionnelles de façon à ne pas être complètement coupé de ce qu'on a été. France Terre d'Asile le sait très bien,

l'exil ne pose pas seulement des problèmes matériels ou culturels mais aussi le problème de la perte du statut social dans la mesure où les journalistes exilés avaient souvent un rôle, une fonction et une reconnaissance sociale dans leur pays. Or, ils se retrouvent en France, comme tous les autres réfugiés, face aux mêmes difficultés. Notre ambition est donc de créer un environnement professionnel qui ne les coupe pas complètement de leur métier. Pour cela, les journalistes accueillis produisent tous les 3 mois un journal, distribué à 5.000 journalistes en France, où ils font état de leur expérience et de leur regard sur la France. Ce journal leur permet de maintenir une activité professionnelle.

Cette maison, située à Bobigny, est pour le moment provisoire et ne peut accueillir que 7 journalistes. Elle disposera bientôt d'un lieu définitif dans le 15^e arrondissement de Paris afin de pouvoir accueillir 15 journalistes. Les besoins sont malheureusement nettement plus importants, c'est pourquoi nous avons signé un accord avec France Terre d'Asile afin d'essayer d'accueillir tous les journalistes exilés.

Vous arrive-t-il d'essayer d'aider des journalistes à quitter leur pays afin de trouver refuge en France ?

On hésite. La solution d'exil est toujours la dernière des solutions. Par exemple, pour Cuba et Haïti, il nous arrive d'être sollicités par des journalistes qui nous demandent de les aider à quitter leur pays. Notre premier réflexe est de leur expliquer toute la difficulté que représente l'arrivée dans un pays comme la France qui est souvent perçue comme un pays de cocagne, comme la terre des droits de l'homme. Nous souhaitons aussi faire tout pour ne pas dégarnir les presses d'opposition, qui sont souvent peu nombreuses. Chaque fois qu'un journaliste quitte son pays cela représente sur place un recul de la liberté de la presse, c'est une voix de moins qui s'exprime.

Si face à l'échec de nos efforts pour essayer de trouver des solutions sur place, ils n'ont d'autre choix que celui de s'exiler, notre mission consiste alors à les accueillir et à les aider dans leurs démarches en tenant compte de nos moyens qui sont hélas limités.

Dans « La censure des bien pensants », votre dernier ouvrage, vous examinez les limites de la liberté d'expression, à laquelle se rattache la liberté de la presse. Pensez-vous qu'un journaliste a le droit de tout dire et de tout écrire ?

Notre conception de la liberté d'expression est libertaire. Il faut pouvoir tout dire, même les choses les plus choquantes. La loi et les magistrats ne peuvent pas s'imposer en filtre et décider pour le grand public ce qu'on doit pouvoir lire, entendre et dire.

Cependant, il me semble qu'il y a deux limites à la liberté de la presse, et deux limites seulement. La première est celle de l'appel à la violence, au meurtre, à l'assassinat. Dans un cas similaire à celui de « La radio libre des mille collines » au Rwanda, qui appelait à assassiner, on n'est plus dans le domaine de la liberté de la presse mais bien dans celui de l'appel au meurtre, ce qui relève de la justice. La deuxième est celle des attaques personnelles pouvant mettre en cause l'honneur d'une personne. Dans ce cas, la possibilité de se défendre doit lui être proposée.

Le reste est du domaine du superflu. Or, en France, il existe sur le terrain de la liberté de la presse toute une façon de l'encadrer qui me semble préjudiciable au droit de savoir.

*Propos recueillis par
Carmen DUARTE*

La parole à :

N°1 : « La loi contre la précarité et l'exclusion sous l'angle des demandeurs d'asile » René Lenoir, ancien Président de l'UNIOFSS

N°2 : « Task force de l'Union européenne pour la reconstruction du Kosovo » Roy Dickinson, conseiller politique

N°3 : Description des grands axes de la Présidence française, Pierre Moscovici, ministre délégué aux Affaires européennes

N°4 : « 50^e anniversaire de la Convention de Genève – Des initiatives pour redynamiser le système de protection internationale », Manuel Jordao, délégué du HCR section française

N°5 : Frédéric Tiberghien, Maître des requêtes au Conseil d'Etat

N°6 : François Bayrou, Jean-Pierre Chevènement, Jacques Chirac, Robert Hue, Lionel Jospin et Noël Mamère, candidats à l'élection présidentielle

N°7 : Smaïn Laacher, sociologue, chercheur au CNRS-EHESS

Droit et jurisprudences :

N°1 : « L'asile territorial », Julien Laferrière, professeur de droit à l'université Paris sud, Président de l'ANAFE, vice Président de France Terre d'Asile
« Droits des réfugiés et respect de l'ordre public », Xavier Créach, délégation française du HCNUR, chargé de liaison auprès de l'OFPPA et de la CRR

N°2 : « L'appartenance à un groupe social comme motif de reconnaissance de la qualité de réfugié », Sharzad Tadjbakhsh, division de la protection internationale, HCR
« La protection temporaire », Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat, membre du Conseil d'administration de France Terre d'Asile

N°3 : « Le mécanisme de l'exclusion de la qualité de réfugié », Denis Alland, professeur à l'université Paris II (Panthéon Assas)
« La jurisprudence, élément moteur de l'affirmation du droit d'asile et des réfugiés (1988–1999) », Frédéric Tiberghien

N°4 : « Bilan de la Présidence française de l'Union européenne », Anne Pousson, chargée de veille juridique à France Terre d'Asile

N°5 : « La notion de pays tiers sûr dans le contexte de l'élargissement », Agnès Hurwitz, chercheuse à l'université d'Oxford

N°6 : « Les femmes face à la répression », Lobby européen des femmes

N°7 : « La contribution du Conseil d'Etat à la notion de réfugié et à l'encadrement des cas d'exclusion ou de retrait du statut de réfugié », Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat, membre du Conseil d'administration de France Terre d'Asile
« La directive européenne sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile : beaucoup de bruit pour rien », Carmen Duarte, chargée des questions européennes à France Terre d'Asile
« La réforme du droit d'asile à l'ordre du jour », Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile

Santé – social – intégration

N°1 : « Les médecins réfugiés et exilés, une élite déclassée », Claire Hatzfeld, Secrétaire Générale de l'Association d'Accueil aux Médecins et Personnels de Santé Réfugiés en France (AMPSRF) et Jean Michel Lestang, administrateur de l'AMPSRF
« Etat sanitaire des CADA et des CPH, les maladies dominantes », Docteur René Knockaert, médecin conseil d'ASIRE

N°2 : « La CMU : sa réussite dépend de l'engagement citoyen des acteurs concernés », Docteur Michèle Mézard, mouvement ATD quart monde, secrétariat santé
« Ce que manger veut dire, une approche de l'alimentation dans les cultures africaines », Ferdinand Ezembe, psychologue
« Les réfugiés kurdes en France, intégration et modes de vie », Shirin Mosheni, chercheur en ethnographie

N°3 : « Exil et traumatisme psychologique », Pierre Duterte, Directeur médical, et Daniel Irago, psychologue
« Les demandeurs d'asile et la couverture maladie universelle – Comment intégrer le système de santé ? », Didier Maille, responsable du service social du COMEDE et Arnaud Veisse, médecin coordinateur du COMEDE (Comité médical pour les Exilés)

N°4 : « Le regroupement familial – de l'efficacité d'un droit » François Hoche, Directeur du Service social d'aide aux émigrants (SSAE)
« La prise en charge des patients turcs en médecine générale », Michel About, médecin, psychothérapeute

N°5 : « Deuil et exil », Martine Lussier, psychologue

N°6 : « Une nouvelle loi pour valoriser les acquis extra-scolaires », Saeed Paivandi, maître de conférences à l'université Paris VIII

N°7 : « Traumatisme de l'exil », Dr. Hélène Jaffé, Présidente de l'Association pour les Victimes de la Répression en Exil
« Traumatisme et accès au système de santé », Dr. René Knockaert, Médecin conseil de l'association ASIRE

Dossier central :

N°1 : « Les modèles d'intégration en Europe »

N°2 : « L'enfance et l'exil », Armelle Crozet

N°3 : « Femmes réfugiées », Armelle Crozet et Pierre Henry

N°4 : « Actes du colloque sur les mineurs isolés demandeurs d'asile »

N°5 : « Réfugiés, insertion professionnel-difficultés et enjeux »

N°6 : « L'Europe, les droits de l'homme et la protection des réfugiés »

N°7 : « Asile : quelle protection pour les populations les plus vulnérables ? Femmes victimes de la traite et mineurs isolés étrangers »

International :

N°1 : « Les tsiganes aujourd'hui, des images, une réalité, et un farouche désir de vivre », Alain Reyniers, ethnologue, professeur à l'université de Louvain, Directeur de la revue « Etudes Tsiganes »

« L'harmonisation des procédures d'asile à l'ordre du jour européen », Ophélie Field, Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE)

N°2 : « L'éclatement de la Yougoslavie et les origines du conflit » Hans Stark, chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI)

« Les formes de protection complémentaires au statut de réfugiés », Gilbert Jaeger, ancien Directeur de la protection au HCR

N°3 : « L'honneur du journalisme », Jacobo Machover

N°4 : « Les filières de traite des êtres humains », Christian Amiard (Directeur de l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains), Philippe Boudin (membre de la plate forme contre la traite des êtres humains), Claude Boucher (Présidente du Bus des femmes)

N°5 : « Frontières extérieures : l'Europe sans voix et sans projet », Pierre Henry, directeur général de France Terre d'asile

« Quel avenir pour la Colombie ? », Isabelle Hoferlin, coordinatrice de Social Alert

« Haïti : la démocratie n'est pas au rendez-vous ! », Monel Casimir, enseignant haïtien engagé dans l'opposition

N°6 : « Tchétchénie : la terreur des nettoyages et l'impunité des criminels », Bleuenn Isambard et Anne Le Huérou, Comité Tchétchénie de Paris

« L'économie algérienne : les quadratures du développement à partir de la rente », Ali Bouhaïli, 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

Ethique et humanisme :

N°1 : « La déclaration de 1948, René Cassin et le Droit d'asile », Marc Agi, membre de la Commission Nationale consultative des Droits de l'Homme, Directeur de l'Arche de la Fraternité, Fondation internationale des Droits de l'Homme

« Les enjeux du droit d'asile au regard de l'histoire », Gérard Noirielle, Professeur des hautes études en sciences sociales (EHESS)

N°2 : « Laïcité et "différences", questions de principe », Henri Penarui, agrégé de philosophie

« Protéger les populations civiles dans la guerre, une responsabilité morale, juridique et politique », Jacky Mamou, Président de Médecins du Monde

N°3 : « L'efficacité de la justice pénale internationale dépend de la volonté politique des Etats », William Bourdon, Secrétaire Général de la Fédération Internationale des Droits de l'Homme

N°4 : « L'Islam en questions », ouvrage de Alain Gresh et Tariq Ramadan

« Le Ramadan, sens et symboles », Dalil Boubakeur, recteur de la mosquée de Paris

N°5 : « L'éthique dans le travail social », Gérard Moussu, sociologue, chercheur à l'IRTS d'Aquitaine

N°6 : « Le traitement de la différence culturelle chez les travailleurs sociaux », Faïza Guelamine, docteur en sociologie

N°7 : « Une charte de qualité, pour quoi faire », Jeanne Marie Parly, Conseiller d'Etat en service extraordinaire, Membre du Conseil d'administration de France Terre d'Asile

Perspectives historiques :

N°1 : « Quatre années avec les réfugiés », Maurice Grimaud, ancien délégué général pour la France de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés, membre du Comité d'honneur de FTDA

N°2 : « Les réfugiés et leur protection en Grèce antique », Jérôme Béliard, agrégé d'histoire

N°3 : « L'expulsion des juifs d'Espagne – De l'émergence d'un processus d'exclusion à la naissance d'une diaspora », Jérôme Béliard

N°4 : « L'exil des nobles et l'accueil des révolutionnaires à l'époque de la révolution française », Michel Vovelle, historien spécialiste de la Révolution française

N°5 : « Le retour des réfugiés allemands dans leur pays, après la deuxième guerre mondiale », Jérôme Béliard, professeur agrégé d'histoire

N°6 : « Hugo, l'exilé », Franck Laurent, maître de conférence en littérature à l'université du Maine

N°7 : « Les Kurdes : Histoire de l'exil d'un peuple », Shewki Ozkan, Président de l'Alliance Internationale pour la Justice

Le droit d'asile au service des États¹

Luc LEGOUX*

La crise de l'asile ouverte il y a une quinzaine d'années est devenue bien plus qu'un simple problème conjoncturel dû au nombre élevé des demandeurs, même si ce nombre joue à l'évidence un rôle d'amplificateur.

De même, l'assujettissement très réel de la politique d'asile à la politique migratoire n'est plus la cause fondamentale de l'évolution en cours. Pour comprendre la crise actuelle, il faut penser l'organisation de l'asile comme le résultat d'un processus historique, chaque époque transformant l'ordre légué par la précédente en fonction de son propre contexte politique et socio-économique. Le régime de Genève était un enfant de la guerre froide flirtant avec les grands principes des droits de l'homme et... avec les dictatures. Le nouveau régime de l'asile qui s'impose subrepticement est un enfant de la mondialisation bien encombré par le lointain héritage révolutionnaire. L'un comme l'autre sont au service des États d'accueil bien plus que des persécutés.

L'asile au service des États d'accueil dans la convention de Genève

Au lendemain de la seconde guerre mondiale la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 exprime le besoin des nations de placer le respect des droits humains sur le devant de la scène

mondiale. Cependant, même dans cette déclaration, la souveraineté des États prime sur la liberté de franchir les frontières. Si le droit de quitter tout pays est affirmé haut et fort dans l'article 13, le droit d'entrer dans un autre pays est totalement absent. Même l'article 14 consacré à l'asile ne reconnaît pas aux persécutés le droit d'entrer dans le pays de leur choix, mais seulement le droit d'y solliciter l'asile, les États ayant la liberté de refuser d'accueillir.

De prime abord, la convention de Genève est tout entière consacrée à la défense de la liberté. Sa définition du réfugié est explicite, elle offre sa protection² à ceux dont la liberté d'opinions politiques ou la liberté d'appartenance à une race, une religion, une nationalité ou à un groupe social est niée ou menacée. Il s'agit d'un outil contre le totalitarisme car c'est bien la liberté d'être et de penser qui est protégée et non la personne humaine en tant que telle puisque la convention exclut de sa protection tous les criminels et autres tortionnaires. Cette définition est donc en opposition flagrante avec les principes humanitaires fondamentaux qui imposent de pro-

téger tout individu des persécutions quels que soient ses actes antérieurs. De fait, la définition du réfugié est totalement politique.

Cependant, le préambule de la convention de Genève apporte un très sérieux bémol à cette mission de défense de la liberté. Les rédacteurs y expriment « le vœu que tous les États, reconnaissant le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés, fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension entre États. » Comment le problème des réfugiés peut-il ne pas être une cause de tension entre États ? En toute logique, la défense des personnes persécutées implique la condamnation des États persécuteurs, et même si l'État d'accueil garde un silence diplomatique prudent, la simple reconnaissance du statut de réfugié à l'issue d'une procédure officielle désigne officiellement l'État d'origine comme un État persécuteur ! C'est ici qu'intervient la neutralité

* Maître de Conférences, IDUP, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

¹ Version abrégée de « La crise du droit d'asile en France » CGP La documentation Française 2002

² Article 1.F

humanitaire. En affirmant le caractère humanitaire de l'asile, les États d'accueil s'exemptent de tout jugement sur l'État d'origine, ce n'est pas une personne avec son histoire personnelle qu'ils protègent, c'est l'être humain en tant que tel ! A quoi sert cette fiction ? Les faits répondent d'eux-mêmes, si l'accueil des dissidents soviétiques s'est toujours accompagné d'une condamnation virulente et sans réserve des dictatures communistes, l'accueil des réfugiés chiliens était purement humanitaire. La convention de Genève instrumentalise à la fois la défense de la liberté et les sentiments humanitaires, la première permet la condamnation des régimes ennemis, les seconds protègent les régimes alliés de tout jugement. Il faut donc admettre que la défense de la liberté n'était pas fondamentale dans le régime de Genève mais purement circonstancielle... et qu'aujourd'hui les circonstances ont changé.

Selon une belle expression du HCR, avec la fin de la guerre froide la roue a tourné³. Mais si la définition politique du réfugié a perdu son intérêt stratégique, la défense de la liberté reste une valeur que les démocraties ne peuvent renier impunément. La convention de Genève va donc survivre à 1989, mais d'interprétations restrictives en sous-statuts précaires, le régime de l'asile en sera profondément modifié.

Une politique d'accueil attentatoire au droit à l'asile

✓ L'endiguement

Ce concept repris de la guerre froide est aujourd'hui appliqué aux demandeurs d'asile. L'endiguement conjugue l'obligation de visas pour tous les ressortissants des pays d'émigration et des amendes aux transporteurs de personnes démunies des documents de voyage requis. Pour éviter les amendes et les frais de retour, le contrôle des visas est réalisé par les compagnies

de transport dans les pays de départ, et les voyageurs sans le précieux sésame sont laissés sur place. Cette pratique s'oppose à l'article 31 de la convention de Genève qui précise que l'entrée irrégulière ne doit pas être opposée aux demandeurs d'asile, le législateur a donc prévu que les transporteurs ne seraient pas sanctionnés pour l'introduction d'un demandeur sans visa si la demande de ce dernier n'est pas considérée comme manifestement infondée ou s'il est admis sur le territoire. Les transporteurs n'ayant à l'évidence aucun moyen de juger du bien fondé d'une demande d'asile et encore moins de préjuger comment celle-ci sera considérée à l'arrivée, ils refusent d'embarquer les demandeurs d'asile sans visa. L'efficacité de cet endiguement n'est cependant pas totale, puisque, dans l'impossibilité d'utiliser les moyens de transport légaux, les demandeurs d'asile utilisent les moyens illégaux : passeurs et autres réseaux de trafics clandestins. Le premier effet de cet endiguement est de criminaliser les modes d'arrivée en France et de jeter ainsi un discrédit sur les demandeurs, mais ce n'est pas le seul car les itinéraires complexes empruntés par les passeurs vont être exploités pour organiser le refoulement des demandeurs.

✓ Le refoulement

La convention de Dublin⁴ prévoit que toute personne doit pouvoir déposer une demande d'asile dans un pays membre de l'Union européenne, mais dans un seul. Elle fixe les critères définissant l'État responsable du traitement de la demande : famille, séjour prolongé, visa, ou premier pays d'entrée sur le territoire commun. Avant d'enregistrer une demande, les États vérifient donc si le demandeur ne peut pas être renvoyé vers un autre État. Même si cette procédure ne fonctionne pas encore très bien, elle a pour effet de rendre strictement impossible toute demande d'asile aux frontières terrestres de la France⁵, puisque avant de franchir la frontière les de-

mandeurs se trouvent dans un État par définition responsable du traitement de la demande. Mais le refoulement ne se limite pas à l'Europe de Dublin, chaque État a signé de surcroît des accords bilatéraux de réadmission avec ses voisins, ce qui permet des renvois en cascade jusqu'à la périphérie de l'Union Européenne. Les demandeurs d'asile arrivés par voie terrestre en France, de loin les plus nombreux, sont donc contraints de mentir en déclarant ignorer leur itinéraire, sous peine d'être immédiatement renvoyés d'où ils viennent.

Les demandeurs arrivés directement par voie aérienne avec un visa, vrai ou faux, sont en but à des refus, vraisemblablement nombreux, d'enregistrer les demandes d'asile. On ne peut être plus précis dans la quantification de ces pratiques totalement illégales puisque nous n'en sommes informés qu'à travers les visites dans les zones d'attente des représentants des associations agréées. Régulièrement des personnes en attente d'une expulsion réussissent à informer ces représentants qu'ils se heurtent à un refus d'enregistrer leur demande d'asile⁶.

✓ Le rejet

Statistiquement un demandeur d'asile n'est plus depuis la fin des années 80 un futur réfugié statutaire mais un débouté potentiel. En 2000 le taux de reconnaissance n'est que de 17%, et ces reconnaissances incluent les certificats délivrés aux enfants de réfugiés lorsque ceux-ci atteignent leur majorité. Ces enfants, qui possédaient déjà la qualité de réfugié au titre de leurs parents représentent encore au moins 30% de l'ensemble des certificats délivrés⁷.

³ HCR, *Les réfugiés dans le monde, 1995, La découverte, Paris* (page 68)

⁴ Revue en février 2003

⁵ Sauf la Suisse qui n'est pas membre de la convention de Dublin.

⁶ Voir les rapports de l'ANAFE

⁷ Ce pourcentage, déclaré par le directeur de l'OFPPA, était proche de 50% à la fin des années 90.

Les motifs de rejet sont souvent liés à l'endiguement et au refoulement. Comment une demande d'asile peut-elle être crédible lorsque la venue en France emprunte des réseaux illégaux et que le récit du demandeur commence par un mensonge obligatoire ? Même si selon les dires de l'OFPRA la simple falsification du mode d'arrivée en France ne peut occasionner un rejet, le discrédit qu'elle jette sur l'ensemble du récit n'est pas propice à la reconnaissance de la qualité de réfugié. L'absence de preuve irréfutable des persécutions n'est pas non plus une raison officielle de rejet, mais la notion de faits non-établis est suffisamment floue pour permettre toutes les dérives. Jusqu'à aujourd'hui, les persécutions non étatiques, même parfaitement prouvées, n'ouvraient pas droit au statut car elles étaient considérées hors du champ de la convention de Genève. Cette interprétation est abandonnée dans le projet actuel de réforme de l'asile, mais elle est remplacée par la notion d'asile interne. Le persécuté sera considéré comme un immigré économique s'il se réfugie à l'étranger alors qu'une partie de son pays d'origine échappe au pouvoir de ceux qui le persécutent. L'existence d'une simple enclave humanitaire contrôlée par l'ONU pourra faire obstacle à la délivrance du statut. L'exemple de Srebrenica nous a pourtant montré la valeur et la pérennité d'une telle protection.

Les rejets en masse fabriquent des déboutés en masse, or, si le juri-disme permet aisément de débouter les persécutés, les expulser est bien plus difficile. D'une part, le renvoi est impossible lorsque aucun État n'accepte le débouté comme son ressortissant ou lorsque les moyens de transport font défaut du fait de l'insécurité dans le pays d'origine. D'autre part, il n'est pas aisé d'expulser des familles avec enfants et la sensibilité de l'opinion publique occidentale permet difficilement d'affronter les conséquences du renvoi en nombre des demandeurs d'asile vers

une persécution certaine. Le droit s'avère impuissant à bouter hors de France les déboutés du droit d'asile.

L'asile territorial définit par la loi Chevènement était une tentative de gérer l'asile hors convention de Genève par la création d'un sous-statut précaire comme le font les pays d'Europe du Nord, mais les préfectures n'ont délivré ce statut qu'à quelques % des demandeurs et le problème de l'irrégularité tolérée est resté entier. Dans le projet de réforme de l'asile il est prévu que ce sera l'OFPRA qui délivrera à la fois le statut convention de Genève et le statut protection subsidiaire (nouveau nom de l'asile territorial). Comment se fera la répartition entre les statuts ? Actuellement, la répartition annuelle est la suivante : quelques centaines d'« asile territorial », quelques milliers d'« asile conventionnel », quelques dizaines de milliers de « vrai-faux illégaux », souhaitons que la réforme n'aboutisse pas à l'inversion de la proportion entre les deux premiers statuts sans résoudre la question de l'irrégularité tolérée.

Un nouveau régime à deux vitesses à usage interne à l'Occident

La question des déboutés que l'on ne peut expulser se retrouve dans toute l'Union et a donné naissance à un nouveau régime de l'asile à deux vitesses. D'un côté, il y a le petit nombre de personnes reconnues réfugiées selon la convention de Genève. De l'autre côté, il y a la masse des personnes à qui ce statut est refusé mais qui, ne pouvant être expulsées, sont gérées selon un mélange de sous-statuts précaires et d'illégalité institutionnelle selon la culture des États d'accueil.

Contrairement au régime de Genève, ce nouveau régime international de l'asile n'a pas de convention fondatrice, il s'est mis en place subrepticement, sans tambour ni trompette, et il reste encore officieux. Dans les discours, les États déclarent en-

core leur attachement à la convention de Genève qui doit rester le cœur de la protection des réfugiés. Dans les faits, plus de la moitié des personnes bénéficiant de l'asile dans l'Union ne sont pas protégées par cette convention⁸. Et, très discrètement, une valeur chassant l'autre, l'humanitaire envahit aujourd'hui les discours sur l'asile.

L'asile humanitaire a en effet de multiples avantages pour les États d'accueil. Il permet de s'affranchir des contraintes du droit international lié à la convention de Genève, il compense la perte de souveraineté occasionnée par le passage de l'asile conventionnel au droit communautaire, il est réputé neutre et ne doit donc pas gêner les relations économiques et politiques avec les pays persécuteurs.

Un nouveau régime d'asile sur place dans les régions productrices de réfugiés

Aucune forteresse n'est impénétrable et même si l'Europe risque de perdre son âme dans des pratiques sécuritaires peu respectueuses des droits de l'homme, l'endiguement des flux de réfugiés sera toujours très imparfait. Cette évidence a redonné une actualité à la notion de prévention des conflits, l'intérêt humanitaire de cette prévention allant pour une fois de pair avec l'intérêt des États occidentaux qui y trouvent le moyen de maîtriser les flux à la source et surtout de conforter leur position dominante. La communauté internationale a donc délaissé sa vieille doctrine de défense du « droit de partir » liée à la guerre froide et inventé le principe de défense du « droit de rester en sécurité dans son propre pays ».

Ce changement fondamental s'insère dans la nouvelle donne mondiale : oubliés la guerre froide et le sacro-saint respect des frontières de Yalta, vive la mondialisation et les opérations de maintien de la paix dans les conflits intéressants

⁸ Statistiques du HCR

les grandes puissances. Et c'est là que le « droit de rester en sécurité dans son propre pays » intervient fort à propos. Protéger les persécutés dans les pays en proie aux conflits impose des opérations armées, et cette protection armée ne peut exister sans la reconnaissance du droit d'ingérence. L'asile sur place offert par les sanctuaires humanitaires renforce donc la légitimité du droit d'ingérence que les grandes puissances s'accordent aujourd'hui. Et cet appui est bien nécessaire car l'alibi humanitaire du droit d'ingérence est très fragile. En effet, si les sentiments humanitaires imposent de protéger les victimes, la neutralité, principe fondamental de toute l'action humanitaire, interdit de prendre parti dans les conflits... et interdit donc toute ingérence dans ces derniers !

La défense de la liberté trouve-t-elle son compte dans ce droit d'ingérence ? A l'aune de l'universalité des droits humains, non, le droit d'ingérence sélectif qui se met en place aujourd'hui ne protège pas la liberté. Lorsque les occidentaux protègent les Kosovars mais abandonnent les Tchétchènes et laissent raser Groznyï, ils ne défendent pas la liberté d'être et de penser mais leurs propres intérêts. Même partielles et partiales les actions contre les dictatures sont cependant positives lorsqu'elles évitent des persécutions ou ouvrent la voie vers plus de justice mondiale, mais force est de constater qu'aujourd'hui l'ingérence humanitaire sélective est une police sans justice.

imposée dans toutes les démocraties libérales, mais il y a loin des discours aux actes. Dans les faits, l'asile offert par les États est plus respectueux de la raison d'État que des droits humains. Même la convention de Genève est surdéterminée par sa fonction stratégique, la défense de la liberté n'y est que circonstancielle puisque si elle l'utilise pour condamner les dictatures communistes, elle utilise aussi l'alibi humanitaire pour ne pas juger les dictatures capitalistes. Les nouveaux régimes d'asile sont encore plus cyniques. Dans les pays riches, les sous-statuts dits humanitaires ne sont pas conçus pour protéger les persécutés, sur ce plan ils sont même profondément immoraux puisqu'ils ne sont accordés qu'aux demandeurs les plus forts qui ont su franchir tous les barrières de l'Europe forteresse. En dépit de leur nom, ces sous-statuts humanitaires ne sont que de simples outils de gestion des déboutés, encore et toujours le maintien de l'ordre. Quant à l'asile des sanctuaires humanitaires dans les pays d'origine, il ne tente de protéger les victimes des persécutions sur place que pour mieux protéger les pays riches des flux de réfugiés engendrés par les conflits. Dans le cadre de la mondialisation économique, cette nouvelle pratique a en outre un véritable intérêt stratégique. La doctrine du « droit de rester en sécurité dans son propre pays » légitime le droit d'ingérence (malheureusement sélectif) si utile au maintien de l'ordre mondial.



Conclusion

En inscrivant l'asile dans le cadre des droits humains fondamentaux, la révolution française n'a pas seulement rompu avec la conception régaliennne qui prévalait sous l'ancien régime, elle a, au moins sur le plan formel, sacralisé l'asile. Depuis, le discours sur le respect de l'asile « ultime protection des droits de l'homme » est une véritable figure

La santé dans les Centres d'accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés - Dix ans de coordination sanitaire

Dr. René KNOCKAERT*

Au cours de dix années (1992-2002) la physionomie et le fonctionnement du Dispositif National d'Accueil (DNA) ont beaucoup changé. Ces évolutions ont eu d'importantes conséquences sur la situation sanitaire des centres d'accueil

LA PRISE EN CHARGE GLOBALE ET LES ACTEURS DE TERRAIN

Depuis la circulaire du 19 décembre 1991, les demandeurs d'asile perdent le droit au travail et sont, immédiatement après leur arrivée, hébergés avec leur famille dans des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA). Les centres de transit de Créteil et Puteaux sont fermés, ce qui entraîne un transfert de leurs compétences sanitaires vers les CADA dispersés dans toute la France.

Des difficultés apparaissent sur le terrain, car les CADA n'ont ni personnel médical intégré ni budget pour la santé. La DPM crée alors une coordination nationale confiée à une association conventionnée : Asire depuis 1999.

La plupart des anciens CADA, ouverts avant 2001, sont des logements collectifs, des foyers. Un membre de l'équipe sociale, y exerce la fonction de responsable sanitaire ; il gère l'affiliation à la CMU, la « guidance » des demandeurs d'asile. Des médecins généralistes proches, prestataires de service sans lien organique avec le CADA, dispensent les soins primaires selon les principes du libre choix et du paiement à l'acte. L'un d'entre eux est le médecin « référent », c'est-à-dire qu'il effectue les examens initiaux, conseille des travailleurs sociaux et effectue bénévolement, sans contrat ni rémunération, la surveillance générale du CADA dont il est la caution médicale.

Nombre de nouveaux CADA ne sont pas des logements en foyer, mais en appartements dispersés parfois très éloignés les uns des autres. Ce mode d'hébergement favorise l'autonomie dans tous les domaines, mais aussi l'intervention de nombreux médecins sans liaison avec le CADA. Un certain nombre d'entre eux refusent de pratiquer l'examen

initial, un plus grand nombre encore de remplir la fiche épidémiologique. Ils refusent tout bénévolat. Phénomène nouveau, il est dans certains cas difficile de trouver un médecin qui accepte de pratiquer l'examen initial (Stains, Chartres) ou même de recevoir les demandeurs d'asile (Melun).

Durant la période 1992/1995, les demandeurs d'asile bénéficient de l'Aide Médicale, instruite par les CCAS. Les délais d'attribution peuvent être très longs et pendant la période d'attente, il n'y a aucune couverture sociale. Avant chaque consultation il faut solliciter un bon délivré par le CCAS. Beaucoup de médecins et de pharmaciens refusent les demandeurs d'asile et les réfugiés car ils sont payés avec plus d'un an de retard et sur justificatifs. Les hôpitaux eux-mêmes renâclent à les recevoir... Dans les grandes villes on a recours aux dispensaires de MSF ou de Médecins du Monde.

En 1995 l'attribution aux demandeurs d'asile de l'assurance personnelle et la création du guichet unique CPAM/Aide Médicale améliorent progressivement l'accès aux soins.

Depuis le 1er janvier 2000, c'est la CMU

La diversité des implantations des CADA influe sur les pratiques. Une vingtaine de CADA sont situés dans de petites communes qui n'ont pas toujours de médecin ni de pharmacien.

Les rapports avec les institutions publiques de soins et de prévention sont variables :

* Médecin conseil de l'Association ASIRE

- Excellents partout sans une seule exception avec la PMI ;
- Bons avec les dispensaires de prophylaxie tuberculeuse ;
- Bons avec les hôpitaux pour la médecine spécialisée. Mais on ne peut absolument pas compter sur l'hôpital pour la médecine générale, car aujourd'hui toutes les consultations sont spécialisées et les urgences, surencombrées, sont le seul recours en cas de pathologie aigue courante ;
- Sauf rares exceptions, les rapports sont difficiles voire mauvais avec la plupart des CMP.

LA MISSION DE SANTE PUBLIQUE

Chaque nouvel arrivant subit un examen médical comportant : un examen clinique général, un examen radiographique pulmonaire ou une intra dermo réaction pour les enfants ; le contrôle des vaccinations ; il est proposé (on ne peut l'imposer) la recherche de la séropositivité au VIH.

Le premier examen clinique est généralement pratiqué par le médecin généraliste référant du CADA, les examens radiographiques par un dispensaire, un hôpital ou un cabinet privé. Certains CADA (Tours) font pratiquer l'ensemble de ces examens dans un centre de santé de la CPAM. On a vu en 2002 de nouvelles CPAM considérer cet examen initial comme un dépistage et objecter qu'il ne devrait pas être pris en charge par l'Assurance Maladie, mais aucune jusqu'ici n'a refusé le remboursement

Ces examens initiaux doivent être pratiqués dans les dix jours suivant l'arrivée ; C'est généralement le cas dans les anciens CADA. Certains nouveaux, faute d'avoir trouvé un médecin ou constitué leur réseau d'intervenants, ne les avaient pas encore effectués six mois après leur ouverture.

En application de la circulaire 99/12 de la DPM, ces examens dispensent les réfugiés statutaires de les passer devant un médecin de l'OMI. 1.339 attestations ont été signées en 2002.

La couverture vaccinale est satisfaisante chez les enfants d'âge scolaire trois mois après l'arrivée. La revaccination DT est préconisée chez les adultes ; il est plus difficile d'obtenir leur accord. Pour les hépatites et particulièrement l'hépatite B, faute de consensus, il n'a pas été possible d'établir une règle commune et chaque CADA s'en remet à son médecin.

Le recueil épidémiologique consiste à remplir une fiche de recueil de données lors de la première consultation et une seconde après environ trois mois de séjour en CADA. Les fiches sont envoyées à ASIRE et leur analyse annuelle permet de mettre en évidence les affections prévalentes chez les demandeurs d'asile.

Cet objectif n'est que très partiellement atteint. Il a en effet fallu tenir compte des conditions de recueil ; population majoritairement non francophone, pas de dossier, médecin généralement peu formé aux exigences de la santé publique. Pour éviter de surcharger cette consultation, le nombre d'items est très réduit, trop nombreux, la fiche de recueil ne serait pas rem-

plie ; la diminution du taux de retour des fiches pour analyse est un indicateur de l'engagement plus limité des médecins et des travailleurs sociaux des nouveaux CADA : 52 % en 2002 contre 92 % en 1998, 82 % en 1999 et 72 % en 2000.

Avec le temps, un autre biais est constaté. En 1994, on pouvait considérer le relevé épidémiologique initial comme étant le constat de l'état de santé des demandeurs d'asile lors de l'arrivée sur le territoire. En 2000 les délais d'admission sont de neuf mois à un an ; durant cette période ils bénéficient de la C M U et peuvent se soigner.

A partir du 1er janvier 2003 une autre procédure, celle de l'OMI, remplacera ce recueil mis en place en 1994. Mais si rustique qu'il soit il a permis de mettre en évidence quelques grandes tendances des pathologies et des facteurs de risque présentés par les demandeurs d'asile

LES PATHOLOGIES

La tuberculose est la pathologie majeure à l'entrée en CADA et justifie la nécessité et la rigueur d'un dépistage. La prévalence de la tuberculose au cours de ces cinq dernières années est de 7 % si l'on considère les cas dépistés (tuberculose pulmonaire avérée ou suspectée) au cours de la première consultation et de 5 % si l'on considère les cas dépistés à la première consultation et confirmés à la deuxième. Les taux étaient un peu supérieurs, (environ 1%) lors des trois années antérieures. Mais l'origine des populations à l'entrée en CADA n'est plus la même. Les originaires de l'Europe Orientale, sont désormais majoritaires (58% en 2001), il y a cinq ans c'était ceux qui venaient de l'Afrique Subsaharienne. Ces taux sont 30 à 40 fois supérieurs à ceux constatés dans l'ensemble de la population française et correspondent à ceux observés dans les populations récemment immigrées et celles en état de précarité.

Une fois détectée, la tuberculose est rapidement traitée et les mesures prophylactiques concernant l'ensemble du CADA (résidents et personnel) sont appliquées par les services de prévention des conseils généraux. Le fait qu'aucun cas de tuberculose évolutive n'a été détecté en dix ans dans les CPH chez les réfugiés sortant des CADA prouve l'efficacité de ces mesures. Les CADA ne représentent donc pas un danger pour la santé publique. Sans doute serait-il souhaitable d'établir un registre de suivi de ces cas de tuberculose. L'absence de professionnels de santé intégrés dans les centres ne permet pas d'envisager une telle démarche

Pour l'hépatite B et le VIH, le recueil de données ne permet pas une évaluation correcte des cas recensés. En ce qui concerne l'hépatite B en l'absence d'obligation légale chaque centre adopte une procédure différente. Dans ces conditions les 3,2 % relevés dans les CADA en 2001 sont très certainement sous-estimés.

Pour la **séropositivité au VIH** il y a un biais très important. Si la plupart demandeurs d'asile acceptent de subir à l'arrivée le dépistage, la majorité des médecins ne font pas parvenir le

résultat de ces tests, malgré l'anonymat de la procédure. Des recoupements permettent sous toutes réserves d'évaluer à 3% le pourcentage de séropositifs à l'entrée en CADA. Mais on peut s'interroger sur l'opportunité de la proposition de dépistage systématique lors de l'examen initial. Faut-il orienter vers les centres de dépistage qui préserveraient mieux l'anonymat ? Nous n'en sommes pas persuadés. De toute façon, ce sera sans doute une démarche qui sera réévaluée par l'OMI. Le traitement de ces séropositifs ne rencontre nulle part le moindre obstacle. Par contre cela pose davantage de problèmes d'éducation sanitaire et de secret professionnel, surtout dans les foyers.

Le pourcentage de parasitoses à expression clinique, toutes causes confondues s'élevait en 1999 à 3,5%. Outre quelques cas de drépanocytose, il s'agit surtout de parasitoses intestinales pour lesquelles les examens systématiques (sang, selles), largement prescrits naguère ne sont plus de mise.

Les antécédents et séquelles de traumatismes graves sont relevés chez 1,9%. Pourcentage qui peut paraître faible, mais conséquences importantes au niveau de la prise en charge. Dans un certain nombre de cas, les troubles moteurs et fonctionnels nécessitent, s'il n'y a pas de famille aidante, un engagement important des travailleurs sociaux, un logement adapté (pas d'escaliers) d'où une attention particulière lors de l'orientation de ces demandeurs d'asile vers un CADA. Il en est de même des enfants qui présentent de gros troubles psycho moteurs et qui nécessitent de longues démarches pour les faire admettre dans les centres spécialisés.

En ce qui concerne non les pathologies mais les **comportements à risque**, confirmation du constat de ces dernières années : accroissement des troubles comportementaux liés à l'alcoolisme et l'apparition sporadique de consommation de drogues illicites. Conséquence d'une origine différente des demandeurs d'asile ?

LES SOINS

La CMU permet aujourd'hui l'accès immédiat et sans formalité à toutes les structures de soins publiques et privées dès que les demandeurs d'asile obtiennent l'assurance de base et la complémentaire. Comme cette complémentaire est souscrite toujours auprès de la Caisse Primaire (sauf dans un seul CADA), les formalités sont effectuées en une à deux semaines (24h à Albi) dans un grand nombre de CPAM, sur présentation de la première APS. La situation s'est améliorée par rapport à 2001. Mais il subsiste des difficultés locales. Des Caisses n'inscrivent à la CMU que sur présentation du récépissé du certificat de dépôt à l'OFPPRA, d'autres exigent, contrairement aux textes, un séjour de trois mois ; ici on accorde la CMU aux enfants moyennant une déclaration sur l'honneur, là, faute de pièces authentiques, ils ne bénéficient que de l'AME. Les difficultés sont générales lors d'un changement de Département et donc de Caisse. Rappelons la situation particulière de Paris où il s'écoule environ six mois entre l'attribution de l'assurance de base et la complémentaire et un an pour la Carte vitale, ce

qui, en pratique, signifie absence de CMU et de grosses difficultés avec les pharmaciens. La situation est tempérée par l'attribution d'une AME qui, de manière dérogatoire, permet de consulter des médecins libéraux

La dispensation des **soins primaires**, effectuée dans la presque totalité des cas par les médecins généralistes est satisfaisante. Les consultations hospitalières, on l'a vu, sont disqualifiées pour les soins primaires. Par contre, pour les **soins spécialisés** elles s'avèrent partout adaptées et la CMU permet éventuellement le recours à la médecine spécialisée privée.

Le soutien psychologique des demandeurs d'asile est sans doute **la tâche la plus lourde des travailleurs sociaux**. Les troubles psychiatriques vrais sont rares. Plus fréquents, quoique encore minoritaires, sont les traumatismes psychologiques profonds, les séquelles durables de longs emprisonnements, de tortures, de viols et qui relèvent du suivi d'équipes spécialisées comme l'AVRE ou Primo Levi. Mais en ce qui concerne la quasi totalité des demandeurs d'asile, des membres de leur famille, enfants compris, et dévore le temps de travail des travailleurs sociaux, ce sont les manifestations réactionnelles, névrotiques et psychosomatiques, d'apparence plus bénigne, les troubles plus ou moins graves du comportement qui peuvent perturber la vie du CADA. Ou les grandes crises d'angoisse qui se multiplient à mesure que s'allonge l'attente d'un hypothétique statut. L'écoute de ces plaintes est une lourde sujétion et une responsabilité et le soutien est insuffisant. En effet, lorsque le recours aux professionnels est nécessaire, les institutions dont c'est la mission, les CMP, ne sont généralement pas à même, sauf exception, d'assurer cette prise en charge, on allègue la surcharge, le manque de moyens, le défaut d'interprètes. Les crédits PRAPS permettent maintenant de trouver des palliatifs. Il n'en demeure pas moins que l'adaptation des CMP aux besoins des 12 ou 13.000 demandeurs d'asile et réfugiés des CADA et CPH et aux 60 à 70.000 demandeurs d'asile conventionnel ou territorial hors CADA devrait rapidement être pris en considération par les autorités de tutelle.

Conséquence de la pression démographique en amont des CADA, la commission nationale d'admission a pris en compte un critère **d'urgence médicale**. Pour les dix premiers mois de 2001, 189 demandes avaient été examinées. Il y en a eu 390 pour l'année 2002. A cet embouteillage s'ajoute le fait que beaucoup de ces urgences correspondent en même temps à des cas médicaux lourds qui dépassent les possibilités d'accueil des CADA. Dévoiement d'une procédure considérée comme une voie rapide d'entrée en CADA ? L'abrégement annoncé de la procédure OFPPRA, réduira peut être la file d'attente à l'entrée des CADA ; il n'est pas sûr qu'il résolve ce problème des cas médicaux lourds.

Ce bref survol de la situation sanitaire des CADA ne doit pas faire oublier que les 4/5 des demandeurs d'asile sont hors DNA et posent de vrais problèmes de santé publique. La CMU ne résout pas tout. Leur sort préoccupe la DPM.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, l'OMI et les DDASS assurent les missions qui étaient celles de l'Association conventionnée. Une nouvelle ère commence.

Un petit pas en arrière pour la protection sociale, un recul historique du droit aux soins¹

Didier FASSIN*

Dans le tumulte de la scène internationale, un fait, limité il est vrai à l'espace national, est largement passé inaperçu, hormis de quelques associations humanitaires et organisations professionnelles. C'est le recul du droit aux soins médicaux pour les publics en difficulté qui a été inscrit dans les deux lois de finances votées en décembre, celle rectificative pour 2002, celle de programmation pour 2003. Simple ajustement lié à des nécessités budgétaires, penseront certains. Un épisode parmi d'autres dans la chronique des politiques d'assistance, diront d'autres. Tel n'est pourtant pas le cas, si l'on en considère la signification au regard des projets annoncés par le ministre de la Santé et si l'on en examine la portée à la lumière de plus d'un siècle d'Etat social. Au moment où le gouvernement s'engage dans une réforme de l'aide médicale et de la couverture maladie universelle et alors que le Parlement s'appête à examiner une loi quinquen-

nale de santé publique, sans véritable débat autre que technique, il importe de prendre la mesure historique des changements en cours et des arbitrages à venir.

Une évolution qui semblait acquise

Lointainement inspirée par le principe de la Révolution française faisant des secours publics « une dette sacrée » à l'égard des membres les plus fragiles de la société, la loi du 15 juillet 1893 a instauré « l'assistance médicale gratuite » pour les « indigents », dans le cadre d'un ensemble de réglementations visant à instituer une protection sociale face aux différents risques de la vie. A la suite de la création de la Sécurité sociale après la Seconde guerre mondiale, « l'aide médicale » a été introduite par le décret du 29 novembre 1953 comme l'une des formes de l'aide sociale pour les personnes ayant des « ressources insuffisantes ». Jamais depuis lors, l'accès gratuit

aux soins médicaux pour les malades aux revenus faibles ou inexistants n'a été remis en cause. Plus même : circulaires et législations n'ont cessé d'en rappeler le principe et d'en améliorer les conditions d'application.

Dernière évolution importante, la loi du 27 juillet 1999 sur la Couverture maladie universelle a mis un terme au processus historique de généralisation de l'assurance maladie, en permettant une affiliation unique et immédiate pour tous, et a rendu effectif l'accès aux soins des personnes les plus en difficulté économique, en leur ouvrant droit à une assurance complémentaire gratuite.

Résiduelle, l'Aide médicale Etat concernait les seules personnes ne pouvant faire la preuve d'une « résidence stable et régulière » sur le territoire français, principalement donc des étrangers sans titre de séjour. En un peu plus d'un siècle, la France avait donc mis en œuvre un dispositif correspondant à la proclamation,

dans sa Constitution, d'un droit à la protection de la santé.

Fait remarquable, cette extension du droit aux soins pour tous, avec ses conséquences budgétaires pour le financement des modalités successives de l'aide médicale, s'est faite dans le consensus. Que chacun puisse être soigné, quelle que soit sa situation économique ou juridique, lorsqu'il ou elle est malade, est apparu évident au plus grand nombre, au-delà des clivages politiques partisans. De

* Anthropologue et médecin, professeur à l'Université Paris 13 et à l'Ecole des hautes études en sciences sociales. Directeur du Centre de recherche sur les enjeux contemporains en santé publique (Inserm-Université Paris 13). Coauteur de *Les lois de l'inhospitalité* (La Découverte, 1997), *Les inégalités sociales de santé* (La Découverte, 2000) et auteur de *Les enjeux politiques de la santé* (Karthala, 2000).

¹ Ce texte reprend certains éléments d'une tribune à paraître dans le quotidien *Le Monde*.

A l'heure où nous publions cet article, le gouvernement a décidé de suspendre la réforme des conditions de délivrance de l'AME votée dans le cadre de la loi de finances. Une circulaire devrait néanmoins fixer les conditions d'octroi de cette aide, et notamment la nécessité pour les bénéficiaires de « justifier un laps de temps réel de résidence en France » (Note FTDA).

façon symptomatique, lors du débat parlementaire préparatoire à la législation la plus restrictive en matière d'immigration au cours de la période récente, celle du 24 avril 1997, l'évocation d'une possible limitation des soins pour les étrangers en situation irrégulière, formulée par un député, avait été unanimement écartée, au nom de principes humanitaires. Cette même loi instituait d'ailleurs pour la première fois l'expulsabilité des personnes atteintes de maladies graves.

C'est dire combien le droit à la santé et à la médecine fait partie des valeurs qui ont servi de fondation à l'Etat social français. Avec des résultats remarquables, du reste, notamment pour ce qui concerne mise en œuvre de la Couverture maladie universelle, dont l'assurance complémentaire concerne près de cinq millions de personnes, même si les associations continuent de déplorer des lourdeurs ou des manquements administratifs. Ainsi, une étude du ministère des Affaires sociales montre que près de trois nouveaux bénéficiaires sur cinq avaient renoncé à des soins avant l'obtention de leur assurance.

Une remise en cause significative

En quoi les nouvelles dispositions inscrites dans la loi de finances modifient-elles ce dispositif ? La loi rectificative pour 2002 introduit le paiement d'un ticket modérateur et d'un forfait hospitalier pour les adultes bénéficiaires de l'Aide médicale Etat qui,

sans résidence stable et régulière, sont aussi le plus souvent sans ressources et pour lesquels les nouvelles mesures seront extrêmement dissuasives. La loi de programmation pour 2003 prévoit de différer l'ouverture des droits à l'assurance complémentaire au mois suivant la décision d'attribution et, surtout, de modifier le critère de cette attribution en calculant les ressources sur la base d'une année, ce qui aura pour effet automatique de réduire le nombre de bénéficiaires, y compris parmi les personnes sans revenus pendant plusieurs mois consécutifs. A ces dispositions, s'ajoute une circulaire du ministère de l'Intérieur, en date du 19 décembre, demandant aux préfets d'exercer un contrôle strict sur les délivrances de titre de séjour pour raison médicale et appelant à la réalisation de contre-expertises pour confondre devant les tribunaux d'éventuels abus de médecins.

Ces mesures, instaurées de façon subreptice, sans débat public, modifient radicalement les conditions dans lesquelles œuvraient travailleurs sociaux, professionnels de santé, agents des caisses d'assurance maladie, même administrations préfectorales.

Remettant en cause une forme de droit créance qui s'était imposé peu à peu pour tous les malades sans ressources, elles instaurent un climat de méfiance à leur encontre, assorti d'une complexification de démarches à l'issue désormais hasardeuse et retardée. Au-delà des personnes visées par ces me-

sures, l'expérience a montré que ce climat retentissait défavorablement sur toutes les autres catégories socialement proches. Soupçonnés de profiter de ce qu'on leur accorde, les pauvres, et accessoirement les étrangers, se voient rappeler qu'ils « coûtent cher », que ce qui leur est donné ne l'est qu'à titre de faveur et peut donc leur être repris. Au fond, c'est la légitimité non seulement des populations concernées qui se trouvent mise en cause, mais également celle des acteurs sociaux qui interviennent auprès d'elles.

En réalité, ce mouvement d'illégitimation est déjà amorcé dans les pratiques des institutions sociales. Le cas des demandeurs d'asile est à cet égard particulièrement révélateur. Cette situation, attestée par un récépissé de dépôt de dossier, ouvre droit à la Couverture maladie universelle, régime plus favorable que l'aide médicale de l'Etat et, de surcroît, semblable à celui de l'ensemble des Français et des étrangers. Dans les faits pourtant, bien des agents des Caisses primaires d'assurance maladie ou des Centres communaux d'action sociale réorientent les demandeurs d'asile vers l'aide médicale, soit en méconnaissance des textes, soit même en arguant de ce que la plupart se verront débouter. Le recul du droit est ainsi en quelque sorte anticipé dans les pratiques administratives sans que l'opinion publique ni les responsables politiques ne s'en émeuvent.

Acquise au prix de luttes sociales et au bénéfice d'é-

volutions de la sensibilité, la possibilité offerte à chacun de pouvoir se soigner lorsqu'il ou elle est malade semblait inscrite dans un processus irréversible. Les décisions récentes montrent qu'il n'en est rien. Comme le droit d'asile depuis quelques années, le droit aux soins perd aujourd'hui du terrain. On peut certes le déplorer au nom de la compassion à l'égard des personnes souffrantes qui vont à nouveau renoncer à consulter. On peut aussi le regretter en termes de santé publique, puisqu'on sait que favoriser l'accès au diagnostic et au traitement, c'est faciliter le contrôle épidémiologique. Il faut surtout s'en inquiéter du point de vue des valeurs morales et politiques qui cimentent une société. Le corps que protège le droit aux soins n'est pas seulement physique : il est aussi le corps social. La vie que remettent en cause les menaces que l'on fait peser sur ce droit n'est pas seulement organique : c'est aussi la vie civique. A cet égard, les restrictions de l'accès aux soins qui viennent d'être décidées s'inscrivent dans un mouvement plus large qui vise à resserrer l'étau des pouvoirs publics sur les segments les plus fragiles de notre société en réduisant un peu de leurs droits.



Les femmes en Afghanistan : quel avenir ?¹

Ariane BRUNET et Isabelle SOLON HELAL*

La première question qui vient à l'esprit quand on marche dans les rues poussiéreuses de Kaboul est la suivante : où sont les femmes ? L'espace public en Afghanistan est surtout contrôlé et défini par les hommes, et cette division saute aux yeux, même à Kaboul, contrairement aux propos de ceux qui prétendent que le départ des talibans a libéré les femmes.

Évaluer la situation des droits des femmes en Afghanistan est un exercice complexe qui exige une analyse approfondie basée sur une méthodologie de recherche spécifique liée au sexe adaptée au contexte économique, social, culturel et politique propre à ce pays.

La sécurité des femmes

Les femmes afghanes sont on ne peut plus claires : l'insécurité dans laquelle elles vivent est leur préoccupation première et elles attribuent principalement la cause de cette insécurité à la militarisation du pays. De nombreuses régions du pays sont encore le théâtre de conflits et « la brutalité des talibans a été remplacée par le banditisme et l'anarchie ». De nombreuses femmes à Kaboul disent encore craindre pour leur sécurité physique, menacée par des civils ou des hommes appartenant à des factions politiques. En outre, leur sécurité est aussi compromise à l'extérieur de Kaboul, dans des endroits comme la province de Herat, où l'on rapporte que des décrets du type de ceux édictés par les talibans sont encore en vigueur. Le fait qu'à l'extérieur de Kaboul, le ministère de la Condition féminine ne soit pas considéré comme une entité légale témoigne de cette marginalisation des droits des femmes.

L'insécurité qui règne en Afghanistan touche les femmes de manière spécifique; elles sont en particulier plus exposées à la violence sexuelle et à d'autres formes de violence. Dans certaines régions du pays, selon Human Rights Watch, « les femmes continuent d'être agressées et maltraitées si elles ne se conforment pas aux décrets qui réglementent la conduite, la tenue vestimentaire, la possibilité de s'exprimer et de circuler des femmes ». Ces restrictions imposées aux femmes sont appliquées par les chefs de guerre locaux et régionaux.

L'inaction de la communauté internationale face à cette insécurité porte elle aussi préjudice à la réalisation des droits des femmes. Le mandat de la Force internationale d'assistance pour la sécurité en Afghanistan (ISAF) ne garantit pas de manière satisfaisante la stabilité à long terme du pays.

Comme les femmes ne signalent pas les crimes aux policiers de sexe masculin, il est essentiel que l'on recrute des femmes au sein

de la police nationale, pour faire en sorte que les crimes contre les femmes, et en particulier les crimes de violence, soient signalés et fassent l'objet d'enquêtes. Il faut également assurer une formation en ce sens à l'intention des membres de tous les corps policiers pour qu'ils utilisent des méthodes qui tiennent compte des spécificités liées au sexe. On compte actuellement 300 femmes dans les forces de police de tout l'Afghanistan ; la plupart sont affectées à du travail de surveillance et aux fouilles corporelles ou sont gardiennes de prison.

De plus, il est essentiel, si l'on veut répondre aux préoccupations des femmes en ce qui concerne leur droit à la sécurité, que les femmes soient présentes dans toutes les instances qui prennent des décisions sur la reconstruction du pays, le réaménagement des espaces publics, les transports en commun², les infrastructures et les zones et quartiers qui ont été réservés aux hommes.

La paix, la sécurité, la démilitarisation et la stabilité sont des conditions essentielles pour que les droits des femmes en Afghanistan soient davantage respectés et protégés.

Les femmes et le droit

Dans le rapport au Conseil de sécurité en date du 18 mars 2002³, le Secrétaire général des Nations Unies énonce que depuis sa mise en place en décembre 2001, l'Administration intérimaire a adopté quatre décrets importants. Le premier de ces

* Coordinatrice et coordinatrice adjointe du programme Droits des femmes de Droits et Démocratie

¹Ce texte reproduit les informations recueillies par Ariane Brunet et Isabelle Solon Helal de l'ONG canadienne Droits et Démocratie lors de leur mission en Afghanistan en septembre 2002. L'intégralité du Rapport de mission est disponible sur le site Web de l'organisation : <http://www.ichrdd.ca>.

décrets annulait tous les décrets et textes adoptés par les autorités antérieures. Mais il ne faut pas en déduire pour autant que les décrets édictés par les talibans⁴ qui privaient les femmes de leurs droits sont désormais abolis. Les choses loin d'être aussi limpides.

Le rapport intermédiaire du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan, en date du mois d'août 2002, recommande encore « l'abrogation de toute mesure législative ou autre qui serait discriminatoire à l'égard des femmes et des filles et des mesures qui empêchent la réalisation de tous leurs droits et libertés fondamentaux »⁵. De plus, des avocates afghanes, dont certaines font partie de la présente administration, ont déclaré que ces décrets n'ont pas été officiellement abolis par l'Administration intérimaire. Apparemment, le fait qu'on perçoive que ces décrets sont toujours en vigueur a joué en faveur des chefs de guerre à l'extérieur de Kaboul qui ont édicté des décrets discriminatoires du même genre en toute impunité. Cette situation traduit bien la faiblesse et le manque de contrôle réel de l'administration intérimaire à l'extérieur de Kaboul.

Les militantes des droits des femmes en Afghanistan ont confirmé les informations au sujet des pressions et manœuvres exercées par des éléments conservateurs au sein du gouvernement de transition qui visent à priver les femmes de leurs droits. En réalité, le ministère de la Vertu et de la Prévention du vice, qui a rédigé et appliqué les décrets talibans, demeure actif sous une autre forme, à savoir le ministère de l'Enseignement islamique. Les forces conservatrices ont d'ailleurs obtenu l'accès à du temps d'antenne à la télévision aux heures de grande écoute, et elles ont embauché des femmes qui y prêchent une interprétation conservatrice de l'Islam.

La justice est également utilisée pour intimider les femmes et restreindre leur liberté d'expression et leur participation à la vie politique.

Des discussions sur une réforme du système judiciaire sont en cours : une commission a entrepris de rédiger une nouvelle constitution, et une autre commission a pour mandat de préparer une réforme de l'appareil juridique. L'intégration des normes reconnues internationalement et le rôle de la charia dans le système juridique afghan seront fort probablement des sujets épineux lors de ces discussions. Toutefois, en l'absence de gouvernement central capable d'exercer un contrôle sur l'ensemble du pays, un système de droit même réformé ne pourra pas changer grand-chose. De plus, le gouvernement (et pas seulement la Commission des droits de la personne) devra aborder les questions entourant l'impunité, les crimes commis lors des conflits précédents et la réconciliation, s'il veut vraiment parler de paix et de reconstruction.

La participation des femmes à la société civile

Sous le régime taliban, la participation des femmes à la société civile était réprimée par les décrets. Malgré tout, les Afghanes ont résisté et ont cherché à promouvoir leurs droits

dans la clandestinité et dans des conditions extrêmement difficiles. Mais il reste qu'en général, le régime taliban a empêché les femmes d'accroître leur marge d'action et de se solidariser en développant des réseaux locaux, régionaux et nationaux en Afghanistan.

Les Afghanes de la diaspora, plus libres de participer à la vie de la société civile, ont comblé cette lacune. Celles qui se sont installées au Pakistan, en particulier, ont mis sur pied des ONG et des réseaux, fait du travail de sensibilisation sur la situation des femmes afghanes et aidé les femmes réfugiées.

Il est important de rappeler que le droit des femmes de participer à la vie politique et publique de leur pays, et le droit à la liberté d'expression impliquent, entre autres, le droit pour les femmes afghanes de mettre sur pied des associations et des ONG vouées à la promotion des droits des femmes ou de participer aux activités de tels organismes, comme les refuges pour femmes victimes de violence et les associations qui militent contre la violence faite aux femmes, pour les droits liés à la procréation, etc.

Il faut ajouter que le droit des femmes à participer à la société civile est étroitement lié à leur droit à l'éducation en général et à l'éducation en matière de droits humains en particulier. Pour garantir aux Afghanes l'exercice de leurs droits, il faut que le gouvernement prenne des mesures pour qu'elles puissent s'informer sur les instruments et mécanismes nationaux et internationaux qui protègent leurs droits comme la Constitution afghane, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, le mandat du Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, etc. Les barrières et résistances institutionnelles qui empêchent les femmes de s'informer sur les droits qui sont les leurs constituent un obstacle majeur au travail de sensibilisation et de conscientisation sur les droits des femmes en Afghanistan.

L'indivisibilité et l'interdépendance des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques des femmes dans le contexte afghan

La situation des femmes en Afghanistan illustre à quel point les normes généralement catégorisées comme « droits civils et politiques » et les « droits économiques, sociaux et culturels » sont étroitement interdépendantes. Par exemple, les restrictions imposées sur la liberté d'expression, d'association et de circulation des femmes empêche celles-ci de participer

² Les femmes et les adolescentes de Kaboul se plaignent de harcèlement sexuel dans les rues et les transports publics. À l'heure actuelle, seulement 20% des autobus publics de Kaboul sont réservés aux femmes.

³ Conseil de sécurité des Nations Unies, rapport du Secrétaire général, *La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales*, A/56/875-S/2002/278.

⁴ Ces décrets furent émis par le ministère de la Vertu et de la Prévention du vice et annoncés à la population sur les ondes de la radio.

⁵ Nations Unies, *Rapport intérimaire du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan*, A/57/309.

à la société civile, et par conséquent font obstacle à l'égalité des chances face à l'emploi et à l'égalité d'accès à l'instruction et aux services de santé. Ces exclusions et/ou restrictions dans le domaine de l'éducation et de l'emploi compromettent la capacité des femmes d'assurer leur survie et de participer à la vie de leur société.

❖ L'emploi

Même si les femmes sont maintenant officiellement autorisées à travailler à l'extérieur de la maison, la pénurie d'emplois tant pour les hommes que pour les femmes explique pour beaucoup le fait que les femmes soient encore largement confinées à la sphère privée. Les autres facteurs qui expliquent le taux élevé de chômage chez les femmes sont l'insécurité, le pouvoir des chefs de guerre et les préjugés des hommes face à la participation des femmes de leur famille à la vie publique.

Les projets d'emploi pour les femmes que financent les donateurs internationaux visent très souvent à développer et à soutenir des secteurs à main-d'œuvre traditionnellement féminine en Afghanistan, comme le tissage de tapis et la couture. Cette orientation étroite pose problème dans la mesure où les femmes afghanes souhaitent accéder à des programmes de formation professionnelle de manière à pouvoir occuper des emplois dans de nouveaux métiers non traditionnels du secteur public et du secteur privé.

❖ La santé

Le droit des femmes à des soins de santé de qualité, notamment en matière de santé génésique, est extrêmement limité en Afghanistan. En 1997, le taux de mortalité maternelle en Afghanistan était, selon les rapports, l'un des pires au monde et bien que les statistiques actuelles manquent de précision, une cinquantaine de femmes meurent chaque jour de complications associées à la grossesse.

Une étude récente menée par l'organisme Physicians for Human Rights dans la province de Herat confirme les risques extrêmement élevés qu'encourent les femmes durant la grossesse et l'accouchement. Les auteurs de cette étude notent que ces très nombreux décès durant la grossesse et l'accouchement pourraient largement être évités et qu'ils sont la conséquence directe de l'âge très jeune auquel les filles se marient, ainsi que du piètre état de santé des femmes et de la malnutrition, de grossesses trop fréquentes et de l'absence de services de gynécologie et d'obstétrique. Physicians for Human Rights recommande une approche de la santé des femmes en Afghanistan axée sur les droits, assortie de campagnes et de programmes d'éducation populaire sur les droits génésiques et la planification des naissances, ainsi que de mesures pour promouvoir et protéger le droit des femmes de se marier librement et de décider elles-mêmes du moment et de l'espacement de leurs grossesses.

Cet organisme recommande en outre que l'âge minimal du mariage et du consentement au mariage soit fixé conformément aux normes des droits humains internationalement reconnues. Même si l'âge légal pour se marier est fixé à 16 ans, il est de plus en plus courant, y compris à Kaboul, de voir des filles de 9 ans déjà mariées. L'âge minimal de consentement au mariage devrait figurer dans la nouvelle constitution de l'Afghanistan.

❖ L'instruction

En Afghanistan, ce sont les femmes qui ont traditionnellement exercé les fonctions d'enseignants, et les interdits imposés par les talibans à partir de 1996 quant à l'accès des femmes au travail et à l'instruction ont eu un effet catastrophique sur le système d'éducation.

Malgré l'enthousiasme manifesté pour l'instruction et les taux élevés d'inscription des filles à l'école primaire en mars 2002 (à Kaboul, 50% des nouveaux élèves inscrits étaient des filles), l'accès à l'enseignement primaire en Afghanistan est en général d'environ 39 % pour les garçons et de 3 % pour les filles. En janvier 2002, le taux d'analphabétisme chez les femmes afghanes de plus de 15 ans atteignait 78,1 %⁶.

Par ailleurs, selon le ministère de l'Éducation, en l'absence de logements pour les jeunes femmes et les femmes, celles-ci ne peuvent étudier ou suivre des cours de formation professionnelle. Il est par conséquent impératif que la communauté internationale appuie et finance la construction de résidences, y compris à l'université de Kaboul, pour les étudiantes et les femmes qui suivent une formation d'enseignante.

Pour que les droits des femmes gagnent du terrain, l'Afghanistan doit passer à l'étape de la consolidation de la paix, et la reconstruction ne doit pas se limiter aux infrastructures du pays, mais impliquer l'amélioration des rapports sociaux et humains dans les zones où, selon la communauté internationale et les autorités afghanes actuelles, vit plus de la moitié de la population du pays. Les droits fondamentaux des femmes sont un enjeu hautement politique, qui exige l'ouverture des espaces publics et l'amorce de changements sociaux, ainsi que des mesures assurant des conditions de vie décentes.

Agir en faveur des droits des femmes en Afghanistan signifie nécessairement un engagement à long terme.

Droits et démocratie

Créée en 1988 par le Parlement canadien pour encourager et appuyer les valeurs universelles des droits humains et promouvoir les institutions et pratiques démocratiques partout dans le monde, Droits et Démocratie coordonne plusieurs projets en Afghanistan. Pour plus d'informations :

<http://www.ichrdd.ca>

1001, bd de Maisonneuve Est Bureau
1100, Montréal
H2L 4P9 CANADA
Tél.: 00 1 514-283-6073
Fax : 00 1 514-283-3792
E-mail : ichrdd@ichrdd.ca

⁶Womankind Worldwide, « Taking Stock: Afghan Women and Girls Six Months On », juillet 2002.

L'intégration au delà des faux semblants



France
Terre
d'Asile



RS DES L'ASILE
ASSEMBLEE
MES DE LA
LEUR CO
AME T
TERRES

LE DU CITOYEN DE TOUS
ES ONT RENE L'HOMMAGE
ANCE ET DE LA VIOLENCE
LA MISERE N'EST PAS LA
AVEC C'EST UN CHER MUR
DE LA DE FORT

LES SONT, CONDAMNES A VIVRE DANS
DROITS DE L'HOMME SONT VIOLES
LES FAIRE RESPECTER EST UN DEVOIR

La question sociale et le contrat d'affiliation

Pierre Henry*

Le contrat d'intégration proposé par le Gouvernement aux étrangers primo-arrivants, dont les réfugiés statutaires, à défaut de lever la confusion asile/immigration, présente le mérite de la formalisation. D'une certaine manière, il dit à la société française, vingt cinq ans après le courageux document de Bernard Stasi : « Ils resteront ». Et c'est tant mieux !

Mais dans la spirale sécuritaire qui s'est emparée des sociétés européennes après le 11 septembre 2001, ce contrat d'intégration peut aussi être un marqueur fort discriminant. L'agence de l'immigration créée dans la précipitation, pilotée par l'Office des migrations internationales aura décidément beaucoup de défis à relever.

Si le terme intégrer signifie bénéficier d'un traitement égalitaire dans l'accès aux droits et obligations fondamentaux, alors nul doute que le chemin sera très escarpé pour ce gouvernement comme pour tout autre avant lui. Car vingt ans de restructuration de l'économie nationale dans une perspective de compétitivité libérale ont laissé sur le bas-côté de « nombreux normaux inutiles » pour reprendre l'expression de Robert Castel. Cette guerre économique n'a pas opéré, elle, de distinction entre ouvriers étrangers et nationaux.

L'adhésion aux valeurs de notre République, le sentiment d'appartenance se structurent d'abord autour de la question sociale.

*Pense-t-on le ventre creux, la mine défaite, en étant menacé d'expulsion, en s'inscrivant durablement dans le chômage ?
Peut-on s'intégrer en ayant un déficit de formation initiale, linguistique, professionnelle ?*

Les trente piteuses ont frappé de plein fouet depuis 1975 les fils et les filles de la deuxième génération de migrants, les enfants d'ouvriers, français étrangers, mélangés dans les zones industrialisées du début du vingtième siècle.

Pense-t-on sérieusement qu'un citoyen français « de souche », privé de travail, en déficit de formation, à la recherche d'un logement, soit moins vulnérable, moins désaffilié qu'un étranger ayant cherché refuge dans notre pays, adhérant à nos valeurs mais ne parlant pas notre langue ?

Aussi il y a fort à craindre que la question du contrat d'intégration proposé aux seuls étrangers primo-arrivants fonctionne à terme comme un leurre et introduise confusion et discrimination dans une société française déjà fort fragmentée. Le contrat d'intégration ne saurait opérer une distinction entre une communauté nationale supposée homogène et les « étrangers ». Derrière cette notion se cache un risque non négligeable d'ethnisation de la question sociale.

L'apprentissage de la langue comme outil d'intégration est une nécessité absolue. L'antériorité de nos positions sur ce sujet nous dispense de longs développements. Mais là encore, quelle différence fondamentale y a-t-il entre un Français illettré (ils étaient près de 50 000 à être ainsi recensés lors du dernier appel à conscription en 1995) et un étranger primo-arrivant alphabétisé dans sa langue d'origine ?

Pourquoi refuser avec obstination et constance l'accès des demandeurs d'asile à un apprentissage minimal de notre langue ? Est-ce une question d'allocation de moyens ? En ces temps de disette, voilà qui est assez inquiétant, voire lassant pour l'ensemble des organismes qui travaillent depuis de nombreuses années cette question. Enfin, des sanctions sont-elles prévues pour celles et ceux qui ne pourraient suivre les quelques formations linguistiques proposées ? Quel est, au final, le sens de l'injonction de l'Etat, cet « intégrez-vous » adressé aux seuls étrangers ?

Moins qu'un contrat d'intégration uniquement destiné aux étrangers, rejoignant de manière légale la France, c'est d'un « contrat d'affiliation » qui permette aux plus démunis « français et étrangers » de reprendre confiance, de ré-adhérer aux fondamentaux de notre société dont nous avons besoin. En quelque sorte, un contrat de deuxième chance. Mais cela suppose une volonté, une vision non parcellaire, moins sécuritaire et cosmétique du rapport que la France entretient avec ses « étrangers ».

* Directeur de France Terre d'Asile

Comment l'intégration devint une politique

Marie-Claude BLANC-CHALEARD*

Jacques Chirac l'a annoncé à Troyes, le 14 octobre 2003, le Premier ministre l'a repris lors de l'installation du nouveau Haut conseil à l'intégration (25-10-2003) : le pays a besoin d'une politique d'intégration. Celui-ci parle d'un « projet renouvelé », prenant acte que cette politique n'en est pas à ses débuts. Le Président souhaite « donner une nouvelle vigueur au modèle français d'intégration », ce qui paraît renvoyer à un passé ancien. Nous proposerons ici une mise en perspective historique qui aide à situer cette nouvelle étape annoncée dans le temps long des relations entre immigration, politiques publiques et société.

La politique d'immigration : une quête perpétuelle

En termes de politique, la seule qui ait longtemps prévalu concerne la gestion des flux. Nous l'appellerons politique d'immigration. « La France est depuis toujours un pays d'accueil », rappelle le Président. Sans doute, depuis qu'existe l'immigration, soit depuis le XIX^e siècle, la France est-elle un pays d'accueil. Mais cette expérience de longue durée, rare en Europe, n'a permis ni d'accueillir vraiment les migrants, ni de maîtriser convenablement les flux.

Longtemps, nul n'a songé à une politique d'accueil. Dans les temps primitifs de l'Europe industrielle, le migrant est une sorte de nomade, habitué de la misère, s'installant où il peut, comme il peut, au sein de communautés qui l'aident à survivre et assurent l'accueil de fait. Plus tard, avec les politiques de recrutement de l'entre-deux-guerres, il arrive que le voyage soit payé et même que la location d'une maison soit proposée, ainsi pour les Polonais convoyés par la société générale d'immigration (SGI) vers les corons du Nord. Mais c'est l'exception et il a leur fallu passer avant par des centres de tri qui sélectionnent les humains comme le bétail. Avec les ordonnances de 1945, outre le contrat de travail et l'ache-

minement, le travailleur est assuré des mêmes droits sociaux que les Français, mais il doit se débrouiller pour se loger (condition pour faire venir sa famille) et on sait ce qu'il en est dans la France d'alors en pleine crise du logement : commence alors l'histoire des bidonvilles. Les difficultés des immigrés suscitent alors des efforts associatifs pour l'apprentissage du français et l'assistance ainsi que la constructions de foyers, financés par le FAS nouvellement créé : mesures toujours insuffisantes devant un afflux non contrôlé.

Pour résumer, l'installation a toujours été un moment douloureux, longtemps considéré comme inhérent au destin du migrant. Celui-ci, il faut le dire, aime aussi garder une certaine liberté et s'en remet plus volontiers aux réseaux d'originaires. Ainsi les immigrés portugais rechinaient à quitter leur bidonville pour un HLM qui les faisait entrer dans les contraintes étatiques.

De son côté, la volonté de réguler les flux a mis fin assez vite à la liberté de circulation du XIX^e siècle. Dès la fin du siècle, des mesures furent prises pour limiter le travail des ouvriers étrangers sur les chantiers de travaux publics (décrets Millerand). La Guerre de 1914-18 fournit l'occasion d'une politique plus complète. En 1915 fu-

rent signés des accords avec des pays fournisseurs tandis que contrats et cartes de travail étaient imposées aux migrants.

La politique de l'immigration s'est ensuite maintenue autour de ces deux pôles. Le premier cherchait à susciter une immigration nécessaire à une économie moderne, manquant de bras et devant affronter deux reconstructions. L'autre s'efforçait de contrôler les flux et de provoquer les retours en période de crise, l'affaiblissement des besoins s'accompagnant alors d'une xénophobie aux conséquences redoutables.

La politique des contrats de travail fut néanmoins toujours mise en échec : échec des contrôles en période de croissance, échec en matière de régulation puisque les périodes de retour furent en fait des temps de stabilisation qui tournèrent au drame social. Au cours des deux périodes « fastes », les années vingt et les trente Glorieuses, l'anarchie prévalut. Dans les années vingt, l'Etat s'en remit à des sociétés privées d'immigration, mais nombre d'immigrés arrivaient par d'autres voies, suivant les réseaux précédents (ainsi les Italiens).

* Historienne, maître de conférences à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Auteur de *Histoire de l'immigration, La découverte*, collection Repères, 2001

Les régularisations ne posaient pas problème. Les ordonnances de 1945 ont tenté de mettre de l'ordre, avec la création de l'Office national d'immigration (ONI). En vain : les immigrés issus de l'ancienne Union française pouvaient circuler librement, et les Algériens devinrent vite l'un des premiers groupes immigrés, si bien qu'on laissa filer les autres immigrations, en particulier portugaise, avec le soutien des employeurs. En 1968, l'ONI était devenu une machine à régulariser.

A ces phases d'immigration incontrôlée (qui jouent leur rôle dans le malthusianisme actuel en la matière), ont succédé des périodes où non seulement les étrangers n'apparaissent plus nécessaire à l'économie nationale, mais où leur présence même était regardée comme insupportable. De multiples moyens sont alors mis en œuvre pour susciter les retours. Dans les années trente, une loi de 1932 contingente l'emploi étranger dans l'industrie. Le retour forcé de convois polonais a marqué les esprits, mais les refoulements individuels ont touché toutes les nationalités, tandis que se renforçaient la surveillance policière et les expulsions, y compris à l'encontre des réfugiés, qui n'avaient d'ailleurs pas de statut. La formule à la mode qualifie les étrangers d'« indésirables ». En 1938, la France s'oriente vers la xénophobie d'Etat : camps d'internements, puis mesures d'interdiction, livraisons des « politiques » à l'ennemi et pour finir, contribution au génocide. Dans cette tourmente, les deux tiers environ des étrangers se sont malgré tout stabilisés.

En 1975, l'histoire parut bégayer : crise économique, xénophobie, chasse aux délinquants étrangers initiée par le ministre Poniatowski, tentative d'une politique de retours, finalement mise en échec avec l'acceptation du regroupement familial et l'accueil de réfugiés asiatiques. Pourtant le mouvement est lancé. A partir des années 1980, les efforts des gouvernements successifs (de gauche comme de droite) ont visé « l'immigration zéro ». Il s'en est suivi un durcissement de la politique d'asile et l'instauration des visas. Les

chiffres se sont stabilisés, mais est demeurée une question obsessionnelle, l'immigration clandestine.

Face à cette histoire rappelée à grands traits, la politique annoncée présente des originalités. L'idée d'« immigration assumée » donne une visibilité à un tournant déjà amorcé mais non proclamé : la fin de « l'immigration zéro ». On se situe donc dans une nouvelle phase de recrutement. Parviendra-t-on, cette fois, à la maîtrise des flux, fortement réaffirmée ? L'objectif est de choisir les travailleurs, de préférence qualifiés, selon la nouvelle demande économique. Mais l'expérience du passé prouve que, dès que la demande augmente et que les règles sont trop restrictives, les voies illégales prospèrent. On peut se demander si, devant l'élargissement de l'Europe et la multiplication des formes de circulation, « la mise en place d'une politique commune de l'immigration clandestine » est une réponse suffisante. Par ailleurs, la proposition, neuve pour la France, d'accompagner l'accueil du migrant, semble mettre fin à l'idée du travailleur temporaire, dans les termes où elle est exprimée : le « contrat d'intégration » laisse entendre que tout nouvel arrivant a vocation à s'intégrer. C'est peut-être tordre le bâton dans l'autre sens, car l'immigration ne cesse d'être mobile que lorsque la conjoncture entraîne la fermeture des frontières. C'est aussi formuler à l'égard des immigrés de nouvelles exigences sélectives, en sus du contrat de travail, le « contrat d'intégration ». Ce choix traduit en tout cas la place prise par l'intégration dans les préoccupations publiques.

« La politique d'intégration demeure une idée neuve »

Le Premier ministre a eu raison de le souligner. Contrairement à l'immigration, la politique d'intégration a une histoire très courte. L'intégration concerne les immigrés qui se stabilisent sur le territoire et qui, avec le temps et par leurs enfants, finissent par devenir partie intégrante de la société d'accueil. Or, dès la fin du XIX^e siècle, on regarde favorable-

ment ce type d'immigrés, dans une France qui commence à s'inquiéter du déclin démographique. Il est fréquent que les travailleurs, plutôt masculins et mobiles, fassent venir leurs familles, ou beaucoup se stabilisent par d'autres voies (mariage, entreprise, propriété). D'intégration, il n'est guère question et le mot est absent des discours presque jusque dans les années 1970. On fait confiance. On fait confiance aussi bien à l'assimilation juridique : droit du sol (c'est la loi de 1889), naturalisation (rendue plus facile avec une obligation de trois ans de présence seulement avant la demande grâce à la loi de 1927), qu'aux instruments de socialisation valables pour tous (école, armée, institutions). On compte surtout sur les processus « naturels » qui acclimatent peu à peu l'étranger à la société française. « Par cette loi, nous réalisons l'annexion pacifique, équitable, nécessaire d'une nombreuse population (...) qui sera rapidement assimilée par l'ensemble de la nation », affirme le rapporteur de la loi de 1889.

Cette confiance ne va pas sans inquiétudes périodiques sur le caractère « non assimilable » des étrangers, surtout dans les années trente où l'on importe les interrogations américaines sur ce thème. Pour ces étrangers non assimilables (au premier chef les juifs), pas d'autre politique que le refoulement (les années trente) ou l'élimination (le régime de Vichy).

En 1945 réapparaît le thème du nécessaire apport démographique d'où des facilités accordées aux familles en matière de naturalisation et aux étrangers stabilisés avec le statut de résident permanent. Pour le reste, le droit commun s'applique, en matière sociale notamment, ce qui n'empêche pas des difficultés spécifiques : logement impossible, enfants étrangers exclus des bourses d'études jusqu'en 1972.

Un tournant s'amorce dans les années 1960. Le temps est au développement des politiques publiques et l'exclusion sociale dont souffrent les immigrés en pleines « trente glorieuses » finit par faire scandale. Les cadres de politiques spécifiques se

mettent en place : FAS, éradication des bidonvilles, diverse formes d'assistance menées en partenariat FAS/associations. Pourtant, il ne s'agit pas d'intégration. Les immigrés n'ont plus vocation à rester : les Portugais ne le souhaitent pas, les Algériens sont réputés « mal acceptés par la population autochtone » et le besoin démographique ne s'impose plus. En juillet 1974, alors que l'immigration vient d'être suspendue à la suite du premier choc pétrolier, les mesures sectorielles sont coordonnées en un plan d'ensemble, autour d'un nouveau secrétariat d'Etat à l'immigration créé par Valéry Giscard d'Estaing. Néanmoins, comme en témoigne le programme d'enseignement des langues et cultures d'origine destiné aux enfants, l'immigration est toujours regardée comme temporaire. La politique des retours est d'ailleurs tentée au même moment. Or, on est au point de départ d'un enracinement qui s'affirme avec le regroupement familial et l'accès au logement.

Il faudra dix ans pour que soit admise l'idée que ces immigrés et leur famille vont rester. Cette prise de conscience se fait dans la douleur, entre un nouvel accès de xénophobie et un contexte économique et social dramatique. Dès 1981, la publicité donnée aux émeutes de la banlieue lyonnaise témoigne d'une urgence nouvelle qui met cruellement en évidence les ratés de l'histoire récente. Surtout, la révolte des enfants, nés ou élevés en France, est du jamais vu dans l'histoire de l'immigration. En même temps, la place croissante de l'Islam dans les revendications (grèves de l'automobile en 1982, affaires du foulard) semble mettre en question les bienfaits intégrateurs de la laïcité républicaine. Cela a provoqué une secousse considérable. La confiance du passé s'est effondrée (la phrase de l'époque : « la France ne sait plus intégrer ses immigrés »). L'« intégration » envahit alors le discours public, la réflexion scientifique s'en saisit et il apparaît nécessaire d'en faire un objectif politique.

L'idée de combler ce qu'on interprétait comme un déficit d'intégration par un traitement politique était nouvelle, mais les orientations choisies

s'inscrivaient dans une certaine continuité : il s'agissait d'abord de politiques sociales, où l'on s'est efforcé de garder le cap du droit commun. Pas une politique des immigrés, encore moins de tel ou tel groupe, une politique des territoires où le nouveau ministère de la Ville prit une place centrale. On sait ce qu'il en fut : une tendance à enfermer dans certains quartiers des problèmes sociaux de plus en plus ethnicisés, le recours de plus en plus fréquents à des politiques d'équité favorisant les groupes ou secteurs discriminés, avec des différences locales importantes et surtout une complexe institutionnelle croissante, rendant souvent illisible la politique de la ville. D'où, à chaque changement législatif, le sentiment qu'il est nécessaire de s'engager dans une nouvelle étape. Et, avec plus ou moins de clarté selon les gouvernements, on justifie les orientations de cette politique par la référence au « modèle français d'intégration ».

« Donner une nouvelle vigueur au modèle français d'intégration »

La découverte du « modèle d'intégration » est en effet aussi récente que la politique du même nom. Devant l'onde de choc qui secouait l'identité nationale, on s'inventa un passé d'intégration facile, avec un modèle qui avait jadis prouvé son efficacité. La politique d'intégration quittait le champ social pour celui de l'idéologie politique. La réforme de l'accès à la nationalité, de pure xénophobie en 1986, optait, après appel à un conseil de sages, pour l'adhésion consciente à la communauté nationale, afin de réactiver le modèle (loi de 1993 abandonnée en 1998). On trouve des échos du même ordre dans les propositions de « contrat » prônées par le pouvoir actuel. A gauche, on a créé un éphémère Secrétariat d'Etat à l'Intégration en 1991, puis un Haut conseil (celui-là même que Jean-Pierre Raffarin vient de « réinstaller »). Il avait proposé en 1991 une définition de l'intégration où il était question « d'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société », soit une

définition large, assez loin de ce qui est présenté plus généralement comme la tradition française d'intégration : modèle national unitaire, égalité des citoyens reposant sur l'absence de référence aux origines et supposant l'abandon des particularismes (Dominique Schnapper, *La France de l'intégration*, 1991).

Cette présentation n'est certes pas pure invention. A une époque où ne prévalait dans le monde que le mot « assimilation », l'espace français avait son originalité. Partis du même village, les Italiens devenus Londoniens, New Yorkais ou Parisiens sont très différents et leurs enfants bien davantage : les uns sont-ils mieux « intégrés » que les autres ? Il est permis d'en douter. Côté français, un Etat centralisé depuis longtemps, un certain habitus national auquel le volontarisme de la III^e république a contribué à donner une forme unitaire, favorisée par la modernisation générale du territoire, la laïcité qui ne laisse guère de place à l'organisation en communautés religieuses, ont contribué à « formater » les étrangers.

Mais de là à imputer au « modèle » la réussite de l'intégration, il y a loin. D'une part, celui-ci est demeuré implicite, de l'autre, il est assorti de bien des formes d'exclusion que les travaux de Gérard Noiriel ont longuement analysées. Surtout, les enjeux étaient ailleurs. Si ce modèle a fonctionné sans qu'il soit besoin d'y faire référence et a notamment été adopté sans sourciller par les enfants des étrangers de France, c'est qu'il était sous-jacent au mouvement de fond d'intégration globale des couches populaires, et plus spécifiquement des ouvriers, à la société moderne. Dans cette intégration progressive des ouvriers, et en dépit de la xénophobie qui n'épargnait guère ce milieu, il y avait place pour les ouvriers d'origine étrangère. Jusqu'aux années soixante, la distance demeure faible entre les modes de vie ouvriers nationaux et ceux progressivement adoptés par les étrangers (logement sans confort, vie précaire, loisirs identiques). Les horizons d'attente étaient communs, individuellement dans l'amélioration progressive de la condition ou-

rière, collectivement à travers des combats qui ont rapproché beaucoup de Français et d'immigrés (lutes antifascistes, Front populaire, Résistance). L'investissement militant offrait aussi un lieu de revendications pour les enfants d'immigrés révoltés de l'exploitation dont ils étaient l'objet (voir le nombre de communistes d'origine italienne en Lorraine). Les ségrégations n'étaient guère comparables à celles d'aujourd'hui : les regroupements communautaires ont pu se diluer peu à peu sous l'effet de la croissance partagée et du mélange matrimonial.

La conjoncture s'en est mêlée : outre le fait d'avoir passé leur enfance dans des rues voisines et d'avoir fréquenté les mêmes écoles que le prolétariat autochtone, les fils et filles des migrants d'entre-deux-guerres (première intégration massive d'une « deuxième génération » pour reprendre les termes d'aujourd'hui), ont connu, après la grande fracture de la crise et de la guerre, une chance unique dans l'histoire : trente ans de plein emploi, qui leur a permis une ascension sociale modeste mais réelle. Cet horizon demeure inaccessible pour ceux qui, depuis 1975, ont toujours vécu dans un contexte de chômage. Le modèle dans tout cela ? Un petit coup de pouce supplémentaire vers l'égalité, c'est possible. Mais il est resté second par rapport aux dynamiques sociales et économiques.

Dès les trente glorieuses, l'importance des ségrégations entre Français et nouveaux immigrés (visible dans le logement) témoignait d'un changement fondamental. Le milieu ouvrier devenait de moins en moins un milieu d'intégration et la désindustrialisation qui a suivi en a fait un monde du désespoir. A cela s'est ajouté la nécessité de gérer dans l'immigration l'héritage du colonialisme, qui rendait difficile les combats communs Français/immigrés. On ne peut enfin compter pour rien les transformations des relations entre individus, groupes et nation. Pour reprendre l'analyse de Michel Wieviorka, les revendications culturelles qui avaient pris l'allure d'une demande de diversité en période de croissance, devinrent avec la crise le fondement de revendications sociales des groupes

fortement marginalisés de population issue de l'immigration (La différence, 2001). L'ethnisation de la question sociale est ainsi une donnée nouvelle, ce qui a rendu d'une certaine façon inopérante la référence à la tradition unitaire.

On peut ainsi s'interroger sur « la nouvelle vigueur » du modèle d'intégration. Il est vrai que les débats qui se déroulent depuis vingt ans tendent à mieux faire comprendre les enjeux. Ils semblent avoir consolidé un certain nombre de valeurs, comme la laïcité et le maintien d'une conception de la nation qui refuse en droit la référence aux origines ethniques. Mais on mesure difficilement l'espace d'une écoute plus grande aux nécessités contemporaines qui rendrait moins rigides les références à un passé révolu, sans pour autant aboutir à l'anomie comme c'est parfois le cas. Il est bon d'affirmer une ligne politique claire, surtout quand elle est assortie de mesures qui visent à donner des gages que le pays d'accueil intègre lui aussi les apports des immigrations récentes (Français issus de l'immigration aux postes de responsabilité, un lieu de mémoire pour l'immigration, voire un département des arts de l'Islam au musée du Louvre). Toutefois, n'est-il pas contradictoire de penser que « la décentralisation va refonder le lien social » (J-P Raffarin) et de refuser l'idée que les étrangers pourraient s'investir localement par le vote et l'éligibilité ? Ce droit de vote n'est sans doute pas la panacée, mais s'il peut aider les étrangers à s'investir dans une communauté locale, cela mérite de modifier la sacro-sainte relation citoyenneté/nationalité, déjà entamée par l'Europe. Là aussi, l'histoire des immigrés du passé montre qu'on peut être attaché à sa commune sans souhaiter devenir Français.

Quoi qu'il en soit, il est difficile d'imaginer qu'un « modèle », même réadapté, puisse en soi « produire de l'intégration ». Tout au plus peut-il redonner confiance à la société française en sa capacité à intégrer, ce qui est déjà un premier pas. Car bien des maux viennent de la façon dont les Français considèrent ceux qu'ils persistent à appeler des « immigrés ».

Est-il raisonnable de réaffirmer 1 « le refus des communautarismes », quand les dynamiques sociales aggravent les ségrégations, comme c'est le cas en matière d'école ? Depuis 1998, on s'interroge sur l'ampleur des discriminations : après un rapport du haut conseil, une politique tend à prendre le relais d'une politique de l'intégration où le « non intégré » était l'accusé. On ne peut que saluer la mise en place d'une autorité indépendante qui aura les moyens d'approfondir ce qui a été engagé.

Revenons pour finir sur les difficultés des politiques menées depuis 1981 au nom de l'intégration. Pourrait-on s'en passer ? Probablement pas. Mais est-il raisonnable d'attendre qu'une politique publique puisse combler durablement les effets d'une économie qui recourt aux licenciements à répétition. Et a-t-elle les moyens d'offrir au peuple des banlieues un avenir à l'égal d'horizons d'attente conditionnés aujourd'hui par le spectacle de la société d'abondance ? Tard venue dans l'histoire, la politique d'intégration s'est imposée dans la France d'aujourd'hui. Il ne faut pourtant pas en espérer plus qu'elle ne peut donner.



Les apories de la notion d'intégration : une lecture sociologique

Pierre BILLION*

L'intégration fait partie, comme les termes de lien social, de participation, de solidarité ou même l'adjectif citoyen dont les emplois se sont récemment multipliés, de ces notions qui créent immédiatement un consensus moral et politique sans que soient levés, pour autant, le flou et la très grande généralité de leur signification.

Le fait que le gouvernement s'en soit récemment saisi, avec le projet d'un « contrat d'intégration », à des fins de renouvellement de la politique française d'immigration, n'enlève rien aux ambiguïtés de cette notion qui, à elle seule, traverse l'ensemble du programme de recherche de la sociologie. Toutes les tendances politiques ou presque déclarent vouloir défendre l'intégration, la plupart des sociologues travaillent eux aussi sur l'intégration de la société. Soit, mais quelles pistes de réflexion se dessinent alors derrière ce concept-horizon aux confins du savant et du politique ?

En préalable à toute définition, il est important de dater l'usage du terme et sa prolifération dans le débat politique comme dans le champ académique. C'est bien au début des années 1980 qu'on a vu se généraliser la référence à l'intégration au moment même où la république française se découvrait tardivement pays d'immigration et terre de diversité et de contacts. La notion d'intégration est alors étroitement liée à ce contexte historique et politique et draine, en creux, un certain nombre de sous-entendus politiques. L'intégration a ainsi pu être utilisée, d'une part, en lieu et place de la vieille notion d'assimilation, projet politique de fusion des particularités culturelles des migrants dans un creuset commun, projet qui ne pouvait plus s'avouer comme tel mais continuait néanmoins à être promu. Le souci de l'intégration témoigne, d'autre part, autant d'une attention à l'autre et à la diversité que d'une inquiétude profonde quant à l'intégration nationale, à la dissolution du pacte républicain, à la supposée menace des valeurs républicaines fondatrices du système démocratique. A parler de l'intégration des autres, c'est du même, de la définition du « nous » dont il est souvent question.

On peut noter aussi que le terme d'exclusion apparaît à la même époque pour évoquer le chômage de masse, ce qui témoigne des apories de notions aussi générales. Les uns, exclus de la société salariale voient implicitement traité et expliqué le problème de leur place dans la société par le prisme de causes externes et individuelles (« ils sont

exclus »). Pour les autres, étrangers mais aussi Français dits issus de l'immigration, s'impose la représentation d'un « problème » d'intégration ayant trait à des raisons internes à leur communauté d'appartenance, à leur « culture d'origine » (« ils ne s'intègrent pas »). La rhétorique de l'intégration est ainsi fréquemment appliquée aux groupes les plus radicalement altérés (ethnifiés voire racisés, stigmatisés) : on parle de l'intégration des handicapés, de celle des étrangers.

Cet ensemble de sous-entendus et de significations explicite que l'intégration ait gagné une place de choix dans le débat sur l'immigration et les relations inter-ethniques en France au détriment d'autres notions telles que celles de minorités, d'ethnicité, de discrimination, de pluralisme ou de multiculturalisme pourtant de plus en plus travaillées par les sciences sociales et débattues politiquement dans d'autres contextes nationaux.

Intégration à et intégration de la société

L'usage du terme pour désigner à la fois l'intégration à la société et l'intégration de la société constitue une première difficulté de définition. L'ensemble des sociologues s'accorde aujourd'hui pour reconnaître cette double dimension du concept. D. Schnapper écrit ainsi, directement inspirée par Emile Durkheim, que le concept d'intégration « peut caractériser l'ensemble d'un système ou de la société, ce qu'on peut appeler l'intégration de la société ou intégration systémique. C'est alors la propriété du groupe dans son ensemble. Mais il peut aussi caractériser la relation des individus ou d'un sous-système à un système plus large, ce qu'on peut appeler l'intégration à la société ou intégration tropique. C'est alors la propriété de l'individu ou d'un groupe particulier à l'intérieur d'un ensemble plus large »¹. L'idée principale à retenir du père

* Maître de Conférences de Sociologie
Université de Tours & CERIEM Université Rennes 2

fondateur de la sociologie française reste bien, comme le résume V. De Rudder, que « *pour Durkheim, les membres d'une société, et donc les individus, sont d'autant plus aisément intégrés dans une collectivité que celle-ci est elle-même intégrée : l'intégration propre de l'ensemble assure, en fait, une fonction intégratrice pour les parties* »².

Cette mise au point n'empêche pas un fréquent usage réducteur et contestable du terme qui revient à poser la question exclusivement de l'intégration de la (ou des) partie(s) au tout. On se demande alors si tel ou tel s'intègre ou non, si tel groupe s'intègre en France ou dans une ville, un quartier, voire même si tel ou tel s'intègre « bien » ou « mal », sans autre considération sur ce tout, cet ensemble intégrateur (société, nation, classe, collectivité locale, entreprise, quartier ?). On a donc souvent affaire, avec ce terme d'intégration, à un piège qui se referme sur de nombreux débats et les rend stériles. Concept ambigu, il peut sous-entendre que ce sont les parties qui doivent s'intégrer au tout et ne pas questionner l'intégration même du tout qui englobe les parties (l'intégration signifiant, ici et comme le suggère son étymologie, faire un tout, former une entité cohérente si ce n'est cohésive).

Cette première mise en perspective nous invite à élargir la question non plus seulement à la seule intégration des migrants à la société française mais aussi à celle de l'intégration même de cette société à laquelle ils sont invités à prendre part. Dans quel corps social et suivant quelles modalités les étrangers signant ce nouveau « contrat d'intégration » seraient-ils invités à s'intégrer ?

A bien y regarder, cette société française apparaît fragmentée. Et cette fragmentation n'est peut-être pas en premier lieu culturelle mais essentiellement sociale et économique (chômage et précarité) voire aussi politique (abstentionnisme et crise de l'engagement militant). Le diagnostic implicitement posé par le gouvernement pourrait bien être, ainsi, incomplet ou partiel. Celui-ci, constatant que l'immigration a aujourd'hui « changé », insiste d'une part sur la distance culturelle qui séparerait les migrants de l'ensemble de la société et érige la différence culturelle comme l'une des causes principales des problèmes d'intégration, courant le risque de renforcer l'altérisation des étrangers voire de légitimer le procès en extériorité qui leur est fait. Le projet gouvernemental instaure, d'autre part, l'adhésion à la nation, considérée tant comme entité politique porteuse d'universalisme (adhésion aux « valeurs républicaines ») que comme entité culturelle particulière (« adhésion à notre mode de vie »), comme étalon de la réussite de l'intégration.

Or, les travaux récents accréditent l'idée selon laquelle ce modèle général de la société et de l'intégration nationale correspond mal à la réalité d'aujourd'hui à l'heure de la mondialisation, de la construction européenne et dans un contexte de forte individualisation³. L'expérience des individus est ainsi de moins en moins une expérience nationale, quel que soit le champ envisagé, socio-économique,

politique ou culturel. La crise du modèle industriel, des grandes idéologies du 20^e siècle et des institutions comme l'École ou l'armée, centrales dans le cadre de l'État-nation, mais aussi de la famille et des syndicats, entraîne un affaiblissement des capacités d'intégration nationale, une inadéquation de la nation telle qu'on la concevait jusqu'ici.

Trois modalités partiellement disjointes d'intégration

En-deça des définitions générales de l'intégration qui ont été évoquées jusqu'ici, on trouve donc des définitions plus spécifiques, des formes adjectivées et complémentaires du concept qui recoupent en général trois ordres ou strates de la « vie sociale » : économique, politique et culturelle. Cette distinction de trois plans permet de lire certains phénomènes de façon plus complexe et dynamique.

Il apparaît ainsi qu'une fraction importante de la population connaît une forte intégration socio-économique sans pour autant s'intégrer toujours civiquement et politiquement au sein des différents corps intermédiaires entre l'État et les individus (partis politiques, syndicats, associations, mouvements sociaux plus ou moins organisés, nouvelles instances de démocratie locale participative au sein des collectivités locales). Le problème de l'intégration est alors aussi celui du développement de l'individualisme, de l'utilitarisme voire d'une forme d'hédonisme potentiellement anoniques. Une autre fraction, singulièrement les jeunes dits « issus de l'immigration » qu'ils soient étrangers ou qu'ils aient acquis la nationalité, vit une intégration « culturelle » au sens où ils partagent les mêmes pratiques et valeurs que les jeunes de leur âge et de leur quartier, qu'ils sont fortement acculturés mais se voient barrer le chemin d'une intégration socio-économique (emploi et statut social, espérances de mobilité) du fait de leur trajectoire sociale et de leur héritage social mais aussi de pratiques de discrimination à l'embauche et dans l'accès au logement. Une partie de ces jeunes témoigne d'une intégration civique et politique remarquable à travers un mouvement social et un foisonnement associatif qui ont déjà une vingtaine d'années, depuis la marche pour l'égalité du début des années 1980 jusqu'à la récente mobilisation des femmes à travers la marche « ni putes ni soumises ». D'autres acteurs encore, tels ces médiateurs sociaux issus de l'immigration, les « femmes relais » dans les quartiers d'habitat social, des « pères » et des « mères » mobilisés dans des expériences diverses de démocratie participative, de « conseil des sages

¹ Dominique Schnapper, La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation, Paris : Gallimard, « Essais », 1994, p. 39.

² Véronique De Rudder, « Intégration », Pluriel-recherches, Cahier n°2, 1994, pp. 25-26.

³ Cf. par exemple Albert Bastenier, « Intégration, mobilité, ethnicité », in : ADRI, L'intégration des minorités immigrées en Europe, Paris : C.N.F.P.T., 1992, tome 1, pp. 161-164.

» ou de « conseil des anciens », occupent une position et jouent un rôle illustrant le caractère multidimensionnel du processus d'intégration. Ils expérimentent de nouvelles formes territorialisées d'intégration civique et politique sans nécessairement être culturellement assimilés. Certains voient leur inscription dans un réseau dit « communautaire » et leurs « compétences » sociales liées à l'ethnicité partiellement reconnues et utilisées au sein des politiques publiques sans pour autant connaître une intégration socio-économique satisfaisante puisque ce rôle particulier n'est reconnu qu'à travers une variété de statuts spécifiques et de formes précaires d'emploi, des « petits boulots » du social euphémisés sous la dénomination de « nouveaux emplois de médiation sociale » mais finalement peu reconnus et accompagnés.

Ces parcours et ces trajectoires d'intégration ne sont donc pas réductibles au partage d'une langue commune ni à l'adhésion à un « mode de vie » proprement français. Ils se construisent à travers le partage des règles communes du débat démocratique qui permettent une articulation variable entre les trois plans ou modalités d'intégration : civique et politique, économique et sociale, culturelle.

Il paraît donc indispensable aujourd'hui de tenir compte de cette diversification des instances de légitimation et de socialisation, l'intégration procédant largement des conflits, des négociations et des compromis entre des systèmes de règles concurrents, d'un processus continu et complexe de négociation de l'identité individuelle ou collective. L'identité est ainsi devenue une forme indéniable de mobilisation collective, ceci est vrai des minorités ethniques mais aussi des minorités sexuelles, femmes, homosexuels, qu'il serait vain de diaboliser en réactualisant le fantasme d'une intégration nationale basée sur l'assimilation et le devoir de conformité culturelle. D'autant que ces identités ne prennent pas les traits de particularismes reproduits et hérités, de « communautarismes » figés mais sont le plus souvent socialement construites en fonction non seulement d'une demande de reconnaissance culturelle mais aussi d'enjeux civiques, politiques et socio-économiques.

Droits, devoirs, contrat, le problème est-il bien posé ?

« Il n'y a pas d'un côté des droits et de l'autre des devoirs, que l'on reconnaît ou non, que l'on valorise ou non. Ce sont essentiellement les mêmes actes, travailler, entreprendre, s'exprimer par exemple, qui sont à la fois droits et devoirs, qui sont dans un certain ordre de représentation considérés comme droits, et dans un autre comme devoir. La question de l'origine, qui sont les premiers, les droits et les devoirs, est une fausse question. »⁴ Ce point de vue de S. Duchesne nous invite à questionner l'insistance du projet gouvernemental sur les « devoirs des étrangers vis-à-vis de la France »⁵. La définition de ces de-

voirs ne peut être comprise sans poser les droits que la république peut et veut accorder aux étrangers, sans quoi la référence aux devoirs pourrait se transformer en discours moralisateur et culpabilisant.

Si l'on fait un rapide parallèle avec la situation des femmes dans la France de l'après-guerre, qu'elle eut été la réaction de celles-ci (figure pas si ancienne qu'il n'y paraît de l'altérité et de la minorisation), si on leur avait proposé un « contrat d'intégration » posant leur accès généralisé à la formation, leur accès massif à l'emploi salarié, leur accès à l'auto-détermination et à l'émancipation comme préalables à l'octroi du droit au travail et du droit de vote ? Faudrait-il devoir prouver son intégration avant d'avoir à disposition les outils ou les leviers permettant d'y accéder ?

Quant à la rhétorique du contrat si généralisée aujourd'hui, renvoie-t-elle vraiment, dans le cas qui nous intéresse, à un contrat entre égaux, basé sur la libre volonté des contractants ? Le contrat social concerne historiquement l'ensemble des citoyens. Le « contrat d'intégration », dans la mesure où l'intégration est un enjeu pour tous, ne saurait ne concerner qu'une partie de la population résidant en France, instaurant une catégorie de « locataires » liés par contrat et ayant des devoirs vis-à-vis de la France (les étrangers légalement installés) opposée à une autre catégorie d'« hôtes à titre gratuit » de la République (les nationaux) laissant libre cours, pour un certain nombre, à cette forme d'individualisme contemporain tout aussi désintégrateur que le particularisme ou le communautarisme si souvent pourchassés et dénoncés.

Comme l'écrit Alain Supiot c'est aussi le principe d'égalité qui pourrait régresser à travers la « contractualisation de la société », « lorsque le contrat a pour objet de hiérarchiser les intérêts des parties ou de ceux qu'ils représentent, de fonder un pouvoir de contrôle des unes sur les autres, ou de mettre en œuvre des impératifs d'intérêt collectif non négociables dans leur principe. »⁶



⁴ Sophie Duchesne, « Citoyenneté à la française », Paris : Presses de Sciences Po, 1997, p. 264.

⁵ On notera ce glissement sémantique qui fait évoquer la France plutôt que la république lorsqu'on se place du point des devoirs et non plus des droits. Il subsiste dans les représentations politiques l'idée que la France, ça se gagne ou se mérite, alors que la république implique le partage, à commencer par celui du pouvoir.

⁶ Alain Supiot, « La contractualisation de la société », Le courrier de l'environnement, n° 43, mai 2001.

Le dépassement du « modèle républicain d'intégration » par les discriminations sur le marché du travail

Mouna VIPREY*

L'immigration, très ancienne en France, a marqué profondément l'évolution démographique et économique du pays. Depuis 1974, face à la crise économique et à la transformation du système productif, toute immigration de nouveaux travailleurs étrangers faiblement qualifiés est officiellement arrêtée. Si le ralentissement important de la croissance a particulièrement touché cette force de travail, plus fortement concentrée dans les secteurs d'activité et les métiers en déclin, elle a aussi contribué à renforcer la tendance de son installation durable en France. Les termes utilisés pour qualifier les personnes qui ont été directement concernées par l'immigration ou celles dont la famille a connu l'immigration sont loin d'être neutres. Des substantifs employés comme synonymes sont trompeurs quand ils se réfèrent à des éléments de nature diverse, voire à des situations foncièrement différentes. C'est notamment le cas des termes « étranger¹ » et « immigré² ». Ainsi, la plupart des individus constituant l'« immigration » relèvent de l'imaginaire social, puisqu'ils sont, soit nés Français sur le sol français, et n'ont donc pas participé eux-mêmes au processus migratoire, soit Français par acquisition ou en passe de le devenir.

Cette représentation obsessionnelle de « l'origine », dans les rapports sociaux est lourde de conséquences en termes d'insertion pour cette « caté-

gorie », et plus largement en termes d'« ordre social » et de cohésion pour l'ensemble des citoyens. Au-delà, la crise économique, le climat de méfiance et d'accusation à l'égard de l'étranger ou de l'immigré défini à partir de stéréotypes sociaux, ont donné naissance à une discrimination latente. On ne minore plus l'autre à partir de caractéristiques objectivement différentes, mais de croyances, donc de jugements préconçus. Ainsi, des normes sociales implicites ont redéfini arbitrairement celui qui est légitimement bon citoyen et ont contribué à l'assise d'un racisme ambiant.

Ce climat se retrouve dans différentes sphères (éducation, emploi, habitat, justice, loisirs, etc) rendant délicate toute opération de mixité sociale. L'objectif ici n'est pas de décrire des situations individuelles de réussite remarquable, mais de tenter de mettre en lumière l'utopie d'un modèle d'intégration, et par ailleurs, de montrer les spécificités et discriminations qui sont à l'œuvre sur le marché du travail à l'égard des jeunes issus de l'immigration.

I - L'ABSENCE D'UNE POLITIQUE D'INTEGRATION PENSEE ET BATIE A PRIORI

La nationalité française ne saurait suffire à prémunir quelque contre les difficultés ou défaut d'intégration. Certes,

la conception selon laquelle le modèle républicain d'intégration serait actuellement en crise après avoir été efficace pendant de très nombreuses décennies est largement répandue. Toutefois, une lecture historique attentive de la situation des immigrés en France montre que cette approche en termes de succès et d'échec est atemporelle et largement réductrice. En effet, elle tend à occulter la réalité des conflits et des difficultés traversés par les premiers immigrés, qu'ils aient été Belges, Allemands, Italiens, Espagnols ou Polonais, etc, alors qu'aujourd'hui, la société les juge comme parfaitement intégrés.

L'impact de l'intervention politique sur l'intégration de ceux qui se sont définitivement installés en France fut, de ce point de vue, très mineur. Le modèle d'intégration républicain n'a en effet été ni pensé ni bâti. Ces immigrés ont dans les faits construit eux-mêmes, lentement mais régulièrement, leur intégration, à travers notamment l'école, le service national, le travail, le militantisme syndical ou associatif. Ainsi, malgré les difficultés rencontrées au départ et la méfiance suscitée, globalement, une nation culturellement homogène et universaliste s'est régulièrement reconstruite, mêlant, dans son creuset français, les immigrés et leurs descendants, devenus des citoyens à part entière ; quelques îlots de singularité ont toujours été admis. Quelques décennies plus

tard, un des moteurs de la réussite de l'intégration a été incontestablement la croissance économique de l'Après-guerre qui a rendu l'emploi facile et la mobilité sociale possible, offrant ainsi aux migrants et à leurs enfants la possibilité de se fondre dans le moule sociétal français et d'en épouser les normes.

A partir des années cinquante, une double transformation domine l'histoire de l'immigration en France. En dehors des Portugais, les principales vagues d'immigrés proviennent du Maghreb, des autres anciennes colonies françaises et du Tiers-Monde. A la distance culturelle qui est en jeu s'ajoute la continuité d'une époque coloniale et des déséquilibres entre le Nord et le Sud. Venus le plus souvent de zones rurales, pour la plupart de pays pauvres anciennement colonisés ou sous protectorat, avec l'illusion de repartir après avoir amassé un pécule suffisant, ces travailleurs étrangers condamnés à être des « dominés », sont dans les années cinquante et soixante parqués dans de l'habitat ségrégatif et exclus de toutes « normes ordinaires », sans droits, ni formation. Les années soixante-dix marquent un tournant dans la politique migratoire. L'immigration temporaire en tant que « noria » semble encore être la seule solution efficace pour pallier la désaffection des autochtones à

* Chercheuse à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

l'égard des emplois les plus pénibles et les moins bien rémunérés.

Dès lors, à force de voir les travailleurs immigrés comme des « bras » précaires de passage, la question de leur appartenance et intégration potentielles à la société française a été occultée. Le destin qui lui était réservé fut pensé comme atemporel, la société ne pouvant imaginer la réalité qui allait faire surface.

En effet, face aux difficultés économiques, amorcées par le choc pétrolier de 1973, le gouvernement, par une circulaire du 5 juillet 1974, décide de suspendre l'immigration de travailleurs permanents non qualifiés, sauf s'ils sont originaires de la Communauté économique européenne. Ceci étant, la volonté d'interdire l'installation de nouveaux travailleurs étrangers non européens ne s'est pas traduite, dans les faits, par l'interruption systématique de nouveaux flux migratoires en provenance de ces pays. Plus spécifiquement, le droit à l'immigration familiale demeure au nom du droit à une vie familiale normale (Convention européenne des droits de l'homme).

Paradoxalement, du fait de la fermeture des frontières, les travailleurs déjà présents en France ont été « invités » à se fixer ou à répartir (politique d'aide au retour). L'immigration masculine et célibataire se transforme en une immigration familiale d'installation. En même temps, l'imaginaire colonial demeure lourd de symboles. Ces familles, qui ne se positionnent pas toutes de la même manière dans la société d'accueil, se soumettent à une « perpétuelle renégociation de sens », puisqu'elles doivent en fait se construire entre deux mondes distincts par leurs fondements, leurs objectifs et leurs moyens. En même temps, la nouvelle

approche de l'immigré aboutit à « l'ethnisation » des rapports sociaux, devenant ainsi le noyau dur dans l'action sociale. Or, la légitimation même de l'idéal républicain se trouve entravée par cette ethnisation des rapports sociaux.

En effet, les problèmes d'insertion et d'intégration rencontrés par beaucoup, notamment sur le marché du travail tiennent certes, pour une part, à un cumul de handicaps (appartenance à des catégories sociales défavorisées, résidence dans des quartiers en difficulté, faible qualification, etc.). Toutefois, leur origine étrangère, réelle ou supposée, et le regard qui est posé sur elle, constituent souvent une cause déterminante de leurs difficultés. Se pose alors avec force la question de la capacité de la société d'accueil à intégrer. Comme le soulignait M. Jean-Michel Belorgey³ : « Une intégration mal pensée peut ne pas éliminer les discriminations, simplement en modifier, en en masquant plus ou moins la portée, les caractéristiques : assignation de manques, ou de déficits, infériorisation, exploitation, aliénation, provocation à la résistance et à la violence. Et on ne gagne rien à raisonner en termes de lutte contre les discriminations si cela ne signifie pas qu'on déplace l'accent d'une réflexion sur les carences des candidats à l'intégration vers une réflexion sur les raideurs de la société d'accueil ». Cette ethnisation des rapports sociaux est très présente sur le marché du travail.

II - LES MECANISMES D'UNE DISCRIMINATION SELECTIVE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

La crise économique se répercute fortement sur les conditions d'emploi et de travail des travailleurs étrangers. Plus spé-

cifiquement, les jeunes étrangers ou d'origine étrangère sont placés dans une situation d'inégalité réelle par rapport aux jeunes Français quant à l'accès à l'emploi. De ce point de vue, les enfants dont l'origine étrangère est réelle ou supposée sont, sur le marché du travail, dans une situation proche de celle des jeunes étrangers. Cette inégalité sur le marché du travail se manifeste également dans les dispositifs d'aide à l'insertion dans l'emploi du secteur marchand : les modes d'organisation de la transition professionnelle, définie comme le passage du système scolaire vers un emploi stable, diffèrent en effet selon la nationalité ou l'origine nationale des jeunes. Pourtant, ces jeunes ont de meilleurs atouts pour l'accès à l'emploi que leurs parents, en raison de leur formation, de l'acquisition des normes sociales et, de manière générale, de leur meilleure intégration à la société d'accueil. Leur vulnérabilité plus forte face à l'emploi suggère alors qu'il existe des décisions non rationnelles, au regard des exigences du marché du travail.

1 - Vulnérabilité face au chômage

Malgré une diminution des entrées de jeunes sur le marché du travail, due à l'allongement de la durée des études et à l'arrivée aux âges actifs de générations moins nombreuses que par le passé, le chômage frappe durement les jeunes et, parmi eux, ceux d'origine étrangère. Le chômage des jeunes non ressortissants de l'Union européenne est préoccupant, puisque, sur les quinze dernières années, près de la moitié d'entre eux se trouvent en situation de chômage. Il convient de rappeler que ces différences s'observent également pour les autres groupes d'âge. En effet, si les jeunes étrangers ou issus de l'immigration se heurtent aux mêmes difficultés que

les jeunes autochtones à la recherche d'un emploi, la probabilité de rester sans emploi est plus forte parmi les jeunes dont un parent est immigré non européen. Et ce n'est pas l'aspect juridique seul qui gouverne l'accès au travail des jeunes issus de l'immigration, qu'ils soient étrangers ou Français, mais une réalité beaucoup plus complexe. L'analyse statistique montre que l'origine a un effet spécifique très sensible, à diplôme et ancienneté sur le marché du travail donnés (J-L Dayan et al., 1996). Cette situation peut s'expliquer, pour nombre d'entre eux, par le faible niveau de qualification. Reste que l'analyse du taux de chômage par niveau d'études montre que le diplôme n'est pas également déterminant pour tous. En effet, à niveau d'étude équivalent, le taux de chômage des étrangers ressortissants des pays tiers est donc nettement plus élevé que celui des Français, et d'autre part, contrairement à ce que l'on aurait pu anticiper, ce différentiel ne se réduit pas avec l'augmentation du niveau d'études. Ainsi, le destin professionnel des « héritiers de l'immigration » qui ont échappé à l'échec scolaire ne les met pas dans une position d'égalité avec les jeunes diplômés européens.

2 - Les discriminations inscrites dans la loi

Si la définition de la discrimination est facile à appréhender, sa mesure et sa preuve sont difficiles à apporter. L'arsenal juridique disponible pour combattre les phénomènes de discrimination est considérable. De façon générale, on parle de discrimination sur le marché du travail lorsque certains individus, ayant une particularité commune, sont défavorisés en raison de cette spécificité, indépendamment de leurs caractéristiques productives. Dans la réalité, les discriminations

raciales n'ont pas toujours une origine intentionnelle et peuvent résulter également de comportements obéissant à d'autres motivations. En effet, les discriminations rencontrées par les personnes dont l'origine étrangère est réelle ou supposée correspondent à une diversité d'attitudes et de motivations de la part de ceux qui les créent (HCI, 1998). Ces discriminations raciales tendent à se banaliser et s'expriment parfois ouvertement, au mépris du droit.

En France, certaines discriminations demeurent inscrites dans la loi ou les statuts. Le nombre de postes statutairement fermés aux étrangers, en France, n'a cessé de croître ; environ sept millions, soit près du tiers des emplois disponibles, sont concernés. Les étrangers et notamment les jeunes étrangers non communautaires, en situation régulière au niveau du droit de séjour et de travail, sont exclus d'une grande partie des emplois de la fonction publique. Certains emplois relevant du secteur privé sont également fermés aux jeunes étrangers. Les emplois du secteur privé partiellement ou totalement fermés à ces jeunes peuvent être des emplois salariés, mais ils relèvent plus fréquemment de professions indépendantes, et notamment de professions libérales. L'interdiction faite aux étrangers d'exercer certaines professions diffère selon qu'ils sont ou non ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne, ce qui disqualifie toute analyse de ces emplois effectuée sans distinction de la nationalité d'origine. Le souci de réduire, voire d'éviter la concurrence entre actifs européens et actifs non européens est désormais sous-jacent aux mesures juridiques et réglementaires régissant le droit au travail. Quelle cohérence peut-on trouver à cette situation ?

3 - L'impact des discriminations légales et illégales sur l'insertion des jeunes dont l'origine étrangère est réelle ou supposée

Outre les discriminations inscrites dans la loi en raison de la nationalité, on assiste, depuis maintenant plusieurs années, à la prolifération de discriminations illégales à l'égard d'individus, indépendamment de leur nationalité française. Aujourd'hui, et malgré la lutte de différents acteurs pour faire reconnaître l'égalité des droits des étrangers non européens ou considérés comme tels, des différenciations et des discriminations se maintiennent, voire se multiplient. À cela, les discriminations légales apportent une évidente caution. En effet, en interdisant l'accès à la fonction publique aux étrangers, la loi ou encore les statuts réglementaires légitiment les discriminations légales dans le secteur privé et favorisent une légitimation implicite de la banalisation des discriminations illicites. Les employeurs se trouvent dans une situation très complexe. Pour préserver la « compétitivité supposée » de leur entreprise, ils cèdent aux pressions émanant de leur clientèle ou de leur collectif de travail, même si certains d'entre eux peuvent délibérément écarter des jeunes à partir de simples préjugés.

Par delà la « demande » émanant de la clientèle ou du collectif du travail, certains employeurs seraient réticents à recruter des jeunes étrangers ou d'origine étrangère à cause des « signaux négatifs » qu'ils émettent. Ils considèrent que le comportement de ces jeunes n'est pas conforme à leurs demandes ou à des normes préétablies. L'employeur peut aussi refuser un jeune étranger car ses caractéristiques (nationalité, couleur, adresse, origine) ne correspondent pas à l'image

de marque qu'il veut donner de son entreprise.

Cette réalité ne vaut pas que pour les postes peu qualifiés. Une récente étude, commandée par le Haut Conseil à l'intégration au CREDOC, révèle que la présence des Français d'origine étrangère et originaires des DOM-TOM parmi les cadres des grandes entreprises publiques et privées est faible, voire très faible. Les entreprises peuvent avoir des stratégies d'image pour justifier l'accès restreint de ces individus ; les détenteurs de certains postes (secteur de la communication ou de la presse par exemple) doivent incarner les particularités culturelles des publics auxquels ils s'adressent. Ce discours est très souvent implicite et se réfugie derrière l'argument de la compétence. La gêne du monde du travail à parler des parcours professionnels des personnes d'origine étrangère ou originaires des DOM-TOM est le reflet de l'ambiguïté de la société à l'égard de cette question. Par conséquent, nombre d'entreprises ont une responsabilité dans la construction des discriminations à l'embauche, mais elles ne peuvent être désignées comme l'acteur ou le responsable unique de ce processus. Les situations de discrimination raciale à l'embauche sont le reflet d'un phénomène de société qui dépasse les seuls employeurs.

L'approche ethnicisée des rapports sociaux en matière d'éducation et de formation, d'accès au logement, à l'emploi, etc., représentait, il n'y a pas si longtemps, un enjeu de débats interminables entre les tenants de la thèse des discriminations et ceux pour qui la structure sociale est seule responsable des inégalités non liées à l'origine réelle ou supposée de l'individu. Il est clair aujourd'hui, qu'aux effets des inégalités sociales s'ajoutent des difficultés liées aux comportements dis-

criminatoires de différents acteurs. Ces comportements ne peuvent être réduits à des logiques racistes ; ils sont le fruit de différents mécanismes de discrimination, intentionnelle ou non intentionnelle qui faisant système, génèrent des cercles vicieux difficiles à briser.

¹ La notion d'étranger est apparemment simple, puisque juridiquement et au sens précis du terme, un étranger est une personne résidant en France qui ne dispose pas de la nationalité française. Le terme étranger s'attache donc à la situation juridique du résident au regard du droit de la nationalité. La nationalité est certes explicite, mais sa déclaration par l'individu lors du recensement peut être erronée et ce, particulièrement pour les enfants d'étrangers nés en France. Par ailleurs, la nationalité peut changer, certaines personnes acquérant la nationalité française au cours de leur vie. On les appelle alors Français par acquisition, par opposition aux Français de naissance. Même s'ils sont installés de longue date en France, les étrangers résidant en France peuvent rester étrangers. En mars 1999, 3,26 millions d'étrangers ont été recensés en France métropolitaine, soit 5,6 % de l'ensemble de la population. Parmi ces étrangers, 15,6% (soit 0,51 million) sont nés en France.

² En 1990, dans le premier rapport du Haut Conseil à l'intégration, est explicitement définie et institutionnalisée la catégorie statistique d'immigré, progressivement substituée à celle, juridique, d'étranger. La définition retenue pour l'immigré est alors fonction d'un double critère, le lieu et la nationalité de naissance : « L'immigré est une personne née étrangère dans un pays étranger, mais qui vit en France qu'elle ait ou non acquis la nationalité française ». Sont exclus de cette définition, les personnes nées françaises à l'étranger, les Français par acquisition nés en France et les étrangers nés en France.

La catégorie statistique d'immigré est, par conséquent, construite ex post par le statisticien, en utilisant plusieurs informations. En mars 1999, 4,31 millions d'immigrés résidaient en France métropolitaine, soit 7,4 % de l'ensemble de la population. Tout étranger n'est donc pas nécessairement un immigré et tout immigré n'est pas forcément un étranger ; l'étranger n'a pas connu forcément la migration et se caractérise par sa nationalité étrangère alors que le second a connu la migration mais peut être de nationalité française.

³ In « Lutter contre les discriminations », rapport remis à Mme la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, France, 1999.

L'intégration par la langue : expérimentations et enjeux

Ethel WILLIOT*

Les dispositifs d'insertion sont aujourd'hui conçus comme des dispositifs de « maintien à la surface ». L'intégration, quant à elle, est un mécanisme qui articule les données économiques, éducatives, citoyennes, culturelles. C'est un processus qui s'inscrit dans la durée et nécessite l'interconnexion entre le « vivre ensemble » en société et le développement individuel. Pour nombre de bénéficiaires potentiels, la formation linguistique constitue un moyen permettant de trouver rapidement un emploi, un logement, et les chemins de l'autonomie.

Pour les personnes non francophones primo-arrivantes, la maîtrise de la langue semble être le premier pas vers l'intégration sociale et l'insertion professionnelle. Bien qu'une bonne maîtrise ne soit pas indispensable pour trouver un emploi, elle l'est pour accéder à la plupart des formations qualifiantes, de même qu'elle intervient pour l'acquisition de la naturalisation.

Les formations en Français Langue Etrangère – FLE telles qu'elles sont conçues actuellement ne correspondent en fait pas réellement aux besoins de ce public, tout au plus conviennent-elles à ceux qui sont les plus aptes à s'intégrer rapidement à la société française. De fait les différents programmes de formation tels qu'ils sont définis en fonction d'une logique institutionnelle et de financement, s'appuient sur des problématiques spécifiques relevant soit de la linguistique, soit de la formation, soit de l'intégration au milieu, sans jamais fusionner dans un projet commun : une logique d'accompagnement tout au long du parcours individuel adaptée aux différentes étapes de l'intégration.

Le **Ministère des Affaires Sociales** finance chaque année un certain nombre de formations FLE à visée professionnelle (module de technique de recherche d'emploi et de stages en entreprise). Ces actions sont réservées aux réfugiés statutaires qui ont moins de 5 ans de présence en France, de plus de 26 ans et a priori non pris en charge au sein du Dispositif National d'Accueil.

A titre indicatif, il y a eu une trentaine d'actions proposées en 2002 sur l'ensemble de la région Ile de France. Cette offre, réduite de moitié par rapport à 2001, semble quelque peu insuffisante. De plus, elle ne fonctionne pas sous la forme d'entrée/sorties permanentes. Les personnes attendent plusieurs mois avant de pouvoir intégrer une telle formation.

Depuis 2002, en Ile de France, le **FASILD** a réorganisé son dispositif de formation linguistique. Ces actions (FLE ou ALPHA) sont accessibles à toute personne de plus de 26 ans ayant l'autorisation de travailler. Après une évaluation effectuée par un des pôles diagnostic (19 répartis dans toute la région), les personnes sont orientées vers une formation correspondant à leur niveau. Elle se décompose en 4 étapes :

1 - L'Atelier de Formation de Base (AFB) est destiné aux débutants. Les cours ne sont pas intensifs, ils sont de quatre à huit heures par semaine. Dispensés par les centres ou associations de quartier, ils peuvent accueillir des personnes ayant besoin de se perfectionner en français mais à disponibilités horaires réduites (personnes ayant un emploi).

2 - Le Stage de Formation Linguistique (SFL) est destiné à des gens de ni-

veau débutant à faux débutant. Les cours sont de douze à seize heures hebdomadaires. Ce stage dure le temps nécessaire pour que le stagiaire puisse atteindre le niveau supérieur.

3 - Le Dispositif Permanent de Perfectionnement (DPP), s'adresse aux personnes ayant déjà une certaine maîtrise de la langue à l'oral et à l'écrit. Les cours ont lieu de seize à vingt heures par semaine.

4 - L'Atelier Permanent de Formation Linguistique (APFL) correspond à un niveau intermédiaire. Les cours sont intensifs, de vingt à trente heures hebdomadaires.

Après l'obtention de l'Attestation de Compétence Linguistique, les stagiaires peuvent être orientés vers d'autres actions de droit commun : aide à la recherche d'emploi, aide à l'élaboration du projet professionnel, formation qualifiante.

L'idée est de permettre la mise en place d'un parcours de formation avec une coordination faite par les pôles diagnostics, d'élargir l'offre de formation et enfin de proposer des formations linguistiques pas uniquement axées sur l'insertion professionnelle.

La **Direction Départementale du Travail et de l'Emploi** finance, elle aussi, dans le cadre des SIFE, des formations linguistiques, réservées aux plus de 26 ans, bénéficiaires du RMI, de l'API, de l'AAH ou aux chômeurs de longue durée.

* Conseillère en insertion au Conseil Emploi Réfugiés Formation de France Terre d'Asile

Ce sont généralement soit des plate-formes linguistiques et techniques, c'est-à-dire de la remise à niveau linguistique avec une formation pré-qualifiante ou qualifiante soit des actions de lutte contre l'illettrisme. Ces stages ne sont accessibles que si l'on possède un niveau intermédiaire en français.

Dans certains départements, il existe également des actions réservées aux bénéficiaires du RMI qui entrent dans le cadre du **Programme Départemental d'Insertion**. Elles se déroulent sur un semestre environ, à temps partiel, et sont à entrées et sorties permanentes. Elles ne sont pas rémunérées, mais les stagiaires continuent de bénéficier du RMI.

Les jeunes de 16 à 25 ans, quant à eux, doivent s'adresser à la mission locale et entrent dans un dispositif de formation spécifique.

Le dispositif de formation linguistique est dense, et même pour l'intervenant spécialisé il souffre d'opacité. Il manque par ailleurs de coordination. Chaque instance qui finance un dispositif tente de le coordonner au mieux par l'intermédiaire des pôles diagnostic. Mais il n'existe pas de coordination globale. Et, malgré la mise en place de ces pôles, le dispositif est vite saturé car la demande dépasse de beaucoup l'offre. Cela empêche donc une bonne coordination et un suivi régulier du parcours de formation de chaque personne notamment à Paris et en Seine-St-Denis (départements où la demande semble la plus forte).

Exception faite des formations effectuées dans le cadre du PDI, les autres actions sont rémunérées.

A titre indicatif, pour une formation à temps plein (30 ou 35 heures hebdomadaires) la rémunération sera de 652 € pour une personne ayant travaillé au moins 910 heures (sur présentation de justificatifs que ce soit en France ou à l'étranger) et de 401 € pour les autres. Pour les formations à temps partiel (entre 20 et 12 heures hebdomadaires) la rémunération se fait au prorata du nombre d'heures. Les personnes justifiant d'au moins 910 heures de travail sont quant à elles rémunérées 4.30 € de l'heure, tandis que celles qui ne peu-

vent le justifier sont rémunérées 2.64 € de l'heure.

Cela implique pour les réfugiés de ne pas avoir oublié dans leur fuite de prendre les justificatifs liés à l'exercice d'un emploi.

Enfin, la rémunération est effective à partir de 16 heures par semaine. Pour les stages de 12 h, elle est fonction du bon vouloir des organismes à établir les dossiers de rémunération.

Au-delà de la question de l'accès à la formation c'est la question de la pédagogie et de la formation des intervenants qui doit être soulevée. En effet, la qualité de la formation dépend trop souvent du formateur et de sa méthode. Il ne semble pas y avoir une réelle concertation entre les différents acteurs et financeurs sur la pédagogie et la pertinence des méthodes utilisées face à un public spécifique.

L'orientation pédagogique se veut centrer sur les besoins des apprenants avec une mise en situation de communication. Même si on s'éloigne de l'enseignement traditionnel du cours magistral, on est encore loin d'une pédagogie prenant en compte les besoins et les attentes des stagiaires, et dans laquelle ces derniers pourraient devenir acteurs de leurs apprentissages.

Certaines critiques de la part des participants sont récurrentes : ils disent « *ne pas être contents de leur formation* », les cours manquent d'interaction, le travail de l'expression orale est encore trop faible. Le professeur propose « *trop d'exercices de grammaire* ».

La question à résoudre est donc celle de l'élaboration d'un programme de formation linguistique en lien avec un véritable parcours d'insertion sociale et professionnelle. Plutôt que de programme nous préférons parler d'un dispositif de formation qui prendrait en compte la réalité de ces personnes que l'on sait confrontées à des difficultés de tous ordres et qui sont surtout désireuses de s'engager dans la vie active pour retrouver un statut social valorisant.

L'acquisition de la langue, même si elle est primordiale et correspond à un besoin vital, nécessite une situation plus ou moins stable, un enracinement social. Il ne suffit pas de vouloir appren-

dre une langue. L'absence de reconnaissance et de statut social est un frein à l'apprentissage. Le cercle est donc vicieux. La maîtrise du français est le plus souvent la première étape à franchir pour pouvoir se stabiliser, bénéficier d'un centre d'hébergement, avoir accès à une formation. Alors comment lever l'obstacle ?

Comment faire en sorte que les stagiaires, grâce à la formation dispensée, acquièrent simultanément la maîtrise de la langue et la maîtrise d'une compétence sociale face aux situations qu'ils rencontrent ?

Il serait sans doute pertinent de réfléchir à un autre type d'engagement pédagogique dans lequel des projets réalisés collectivement confronteraient les stagiaires à de réelles pratiques sociales¹ et par là même prendrais en compte cette « *trentaine d'heures d'éducation civique* ».

L'apprentissage de la langue est un axe prioritaire du contrat d'intégration, qui prévoit de 200 à 600 heures de formation linguistique certifiées par une attestation de fin de parcours. Cependant l'introduction d'un énième dispositif d'apprentissage de la langue ne va-t-elle pas obscurcir la situation actuelle au regard des dysfonctionnements des dispositifs déjà mis en place ?

Par ailleurs, une formation pour les réfugiés peut aller de 400 à 600 heures environ et, lorsque les stagiaires sont débutants, ils en suivent généralement deux, voire trois, avant de pouvoir accéder à un niveau qui leur permette une bonne autonomie et un accès à la formation professionnelle. Le nombre d'heures proposées, et vraisemblablement plus proche des 200 heures apparaît comme très insuffisant. De plus, qu'en est-il des personnes n'atteignant pas le niveau requis pour la mise en œuvre du contrat et de son aboutissement ?



¹ Je fais ici allusion à un dispositif pédagogique d'insertion/intervention mis en place à l'université Paris 8 par Annie Couëdel, Maître de conférences au département Communication/FLE.

La citoyenneté et l'intégration au révélateur du droit de vote

Hervé ANDRES*

Le « feuilleton » du débat sur le droit de vote des étrangers a connu un nouvel épisode à l'automne 2002, à l'occasion de l'annonce par le gouvernement français de la mise en place du « contrat d'intégration ». Quelques personnalités de la majorité présidentielle ont proposé que ce contrat inclût le droit de vote aux élections municipales pour les étrangers résidant en France après un certain délai¹. Le sondage annuel organisé par la *Lettre de la citoyenneté* et l'institut de sondages CSA faisait apparaître une majorité en faveur de cette proposition. Mais le débat a été provisoirement refermé par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, renvoyant la question du droit de vote à celle de l'acquisition de la nationalité française².

Après le rejet, par l'Assemblée nationale, d'une proposition de loi socialiste³ visant à accorder le droit de vote municipal aux non-communautaires, des associations ont organisé en décembre 2002, une votation citoyenne pour ou contre « la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales ». Cette consultation symbolique a rassemblé, selon les organisateurs, plus de 38 000 votants dont 92 % de « oui »⁴. Néanmoins, les obstacles constitutionnels et politiques demeurent, et il serait hasardeux de prévoir un dénouement rapide, dans un sens ou dans un autre. La Constitution européenne, actuellement en préparation, semble ignorer cette question, même si elle fait l'objet de multiples mobilisations d'acteurs sociaux, et de recommandations et de résolutions de diverses institutions telles que le Parlement européen ou le Conseil de l'Europe.

Le débat ouvert implique des enjeux importants pour la citoyenneté et l'intégration en France et en Europe. Pour l'instant, la réponse qui est donnée par le gouvernement français renvoie à l'acquisition de la nationalité, mais l'on peut douter de la pertinence de cette seule réponse, et se demander si ce débat ne renvoie pas à une réflexion plus générale sur l'articulation entre droit de vote, citoyenneté, nationalité et intégration.

En France, c'est au début des années 1970, avec la revendication d'égalité des droits entre travailleurs immigrés et travailleurs français, qu'émerge dans le débat politique la question du droit de vote des étrangers. Mais cette question était en réalité sous-jacente dans le processus de construction de la citoyenneté moderne, à l'œuvre à partir de la Révolution française. A ce moment-là, la légitimité du pouvoir, anciennement résidant dans la personne du souverain monarchique, passe au peuple, circonscrit dans la nation. Et à partir de ce moment, se pose la double question, à la fois du mode d'exercice de la « souveraineté » populaire, et de la délimitation du

« peuple » souverain. Le clivage national / étranger est un des aspects de la délimitation. En réalité, ce qui nous semble aujourd'hui aller de soi (par exemple le droit de vote de tous comme élément incontournable de la démocratie) est le fruit d'un long processus. L'utilisation du vote comme mode de décision ou de sélection n'allait pas de soi pour la démocratie moderne, la démocratie antique préférant en général le tirage au sort. Le vote, simple outil de décision, est peu à peu apparu comme un droit, mais sans rompre totalement avec une logique capacitaire. Le cens, le genre, et l'âge ont été par exemple des critères mis en œuvre pour distinguer ceux à qui on reconnaissait un certain nombre de droits de citoyen (passif) mais pas celui de voter. Le critère du cens a été levé en 1848 avec l'instauration du suffrage universel. Le critère du genre a été levé en 1944 avec le droit de vote des femmes. En revanche, les critères du handicap et de l'âge n'ont pratiquement pas été contestés, si ce n'est sur l'âge de la majorité civique. Et la critère de l'appartenance nationale se pose dès le moment révolutionnaire (Wahnich 1997).

La nationalité comme clôture sociale

Quand on étudie la situation dans différents Etats, il apparaît tout d'abord une constante : tous les Etats tendent à tracer une frontière entre ceux qu'ils considèrent comme leurs « nationaux » et ceux considérés comme étrangers. La « nationalité » sert ainsi de clôture sociale, conférant des droits et des devoirs réciproques, dans la relation particulière de l'individu et de l'Etat (Brubaker 1997). L'endroit où passe cette frontière peut varier amplement, en fonction de la culture ou de l'histoire de l'Etat concerné. Ainsi, si la France considère comme « citoyens » ses seuls nationaux, ayant la nationalité française, la Grande-Bretagne reconnaît aux citoyens du Commonwealth des droits particuliers (dont celui de vote et d'éligibilité à toutes les élections), c'est le cas également de certains pays scan-

* Doctorant université Paris 7 Denis-Diderot - Ingénieur d'études au CNRS : Urmis/Solilis (Nice)

¹ Cette proposition du député UMP Yves Jégo a été soutenue par une partie de la majorité. Ces dernières années, à un moment ou à un autre, dans un livre, une interview, des personnalités telles que Jean-Pierre Raffarin, Nicolas Sarkozy, Charles Pasqua, François Bayrou, Gilles de Robien, Jean-Louis Borloo, Philippe Douste-Blazy, Philippe Séguin, Raymond Barre, ont pris position en faveur du droit de vote municipal des étrangers résidant en France, en l'assortissant de certaines conditions.

² Discours lors de l'installation du Haut conseil à l'intégration, 24 octobre 2002.

³ Une première proposition de loi constitutionnelle avait été adoptée par l'Assemblée nationale en mai 2000, mais était restée ensuite bloquée au Sénat, le gouvernement Jospin renonçant à la prendre à son compte, anticipant l'opposition de la droite.

⁴ *Le Monde*, 11 décembre 2002.

dinaves. Le système de *denizenship* attribue dans certains pays une citoyenneté limitée à certaines catégories de résidents étrangers sur la base de la durée de résidence ou du titre de séjour. Les modalités d'accès à la nationalité obéissent également à des traditions différentes.

Ce clivage constant « nationaux / étrangers », est à la base d'un système d'inclusion / exclusion qui est dans la logique même des Etats modernes. Mais si ce clivage apparaît comme une constante, il apparaît aussi constamment comme un système éminemment contingent, avec des flous, des fluctuations. Le fait d'être un étranger n'entraîne pas forcément la privation du droit de vote, qui peut, toutefois, être assorti de restrictions (limitations à l'échelon local, durée de résidence, ...).

De plus, si le droit de vote est un des lieux où le clivage national / étranger se pose comme système pertinent d'inclusion / exclusion, il convient de le redéfinir par rapport à l'ensemble des droits politiques et à la citoyenneté.

Le droit de vote est un des droits politiques (avec l'éligibilité, et aussi la possibilité d'exercer des fonctions publiques). Ces droits civiques sont à distinguer des droits civils et des droits économiques et sociaux (Marshall 1950). La distinction entre nationaux et étrangers, qui est à l'œuvre vis-à-vis du droit de vote et de l'éligibilité, est de moins en moins en vigueur vis-à-vis des autres droits de la citoyenneté. Et parmi les droits politiques, celui d'occuper des fonctions publiques est de plus en plus accordé aux résidents étrangers. La citoyenneté ne se limite donc pas, loin de là, au droit de vote, et les étrangers résidant en France se voient aujourd'hui reconnaître de nombreux droits de citoyens (Lochak 1999). Néanmoins, pour l'instant, le droit de vote (et l'éligibilité) demeure bien souvent une prérogative nationale⁵. Si elle n'est pas une condition de la citoyenneté, la nationalité française reste encore la condition du droit de vote.

La citoyenneté de l'Union européenne, introduite par le Traité de Maastricht en 1992, a fait avancer la disjonction entre nationalité et droit de vote, dans le sens où, pour la première fois, certaines catégories d'étrangers résidant en France (ayant la nationalité d'un des Etats membres de l'Union), ont pu bénéficier du droit de vote aux élections européennes et municipales. Cette « avancée » a contribué à relancer le débat sur le droit de vote des étrangers non-communautaires, et il a semblé difficilement justifiable d'accorder aux Européens, parfois résidents de fraîche date, un droit de vote municipal que l'on refusait aux autres, parfois enracinés depuis des dizaines d'années. On a pu voir là une « double discrimination », vis-à-vis des nationaux, et vis-à-vis des Européens, dénoncée notamment par les associations militant pour le droit de vote des étrangers. Les opposants au droit de vote des étrangers justifient leur acceptation de la citoyenneté européenne aux motifs du caractère spécifique de l'intégration européenne et de la réciprocité introduite par le Traité. Ils ne vont pas, toutefois, jusqu'à proposer le droit de vote aux ressortissants des pays hors UE, ayant accordé le droit de vote aux résidents français.

Le débat sur le droit de vote des étrangers dévoile ainsi un système de tensions autour des fondements de la citoyenneté. D'un côté, certains envisagent uniquement la citoyenneté au travers de la nationalité, c'est-à-dire, l'allégeance à l'Etat. De l'au-

tre, c'est la résidence, le fait de partager ensemble un même espace social, qui est déjà aux fondements de nombreux pans de la citoyenneté, qui devrait entraîner la possibilité de voter.

Les juristes s'accordent pour définir la nationalité comme « l'appartenance juridique d'une personne à la population constitutive d'un Etat » (Lagarde 1997). Les accès à la nationalité française sont, d'une part, l'attribution, à la naissance de la personne, (soit par filiation, soit au titre du « droit du sol ») ; et d'autre part, l'acquisition (soit par décret, soit par déclaration).

Le terme de « naturalisation » recouvre dans le langage courant l'ensemble des processus aux termes desquels un étranger acquiert la nationalité française. Toutefois, en termes juridiques, la naturalisation désigne un mode spécifique d'acquisition par décret⁶. Elle est l'illustration du principe selon lequel il appartient à un Etat de déterminer ses nationaux et constitue en quelque sorte une faveur accordée par l'Etat à un étranger.

Le discours refusant d'accorder le droit de vote aux étrangers se base en général sur une prétendue facilité des procédures d'acquisition de la nationalité⁷. Il est vrai que la France a une législation plus ouverte, sur certains aspects, que d'autres pays européens. Mais de nombreux éléments viennent tempérer ce discours. Le terme de naturalisation, renvoyant à l'idée de nature, traduit un processus imaginaire d'extirpation de la vie antérieure, ce qui ne va pas sans questions identitaires. De plus, l'acquisition de la nouvelle nationalité peut requérir l'abandon de l'ancienne, et poser des difficultés de circulation avec le pays d'origine. L'on souligne également la complexité des démarches, des documents à fournir, la lenteur des traitements administratifs. Enfin, on a pu montrer que les taux de refus ou d'ajournements des demandes de naturalisation suivaient une sorte d'échelle colorimétrique, où les plus pénalisés sont les Noirs africains, les Maghrébins, et les Proche-orientaux (Oriol 2001). En droit, la naturalisation vient consacrer un parcours d'intégration réussi, appelé « assimilation » par le Code civil⁸. Dans le discours, elle peut aussi être posée comme un préalable à une pleine intégration.

L'intégration, entre injonction et revendication

Si le concept d'intégration est fondateur en sciences sociales, il est aussi extrêmement difficile à manier. Il rend compte à la fois des propriétés de cohésion d'une société elle-même, et en même temps, des modes d'insertion des « minoritaires » dans une société. Il couvre l'ensemble des champs du social. Si l'on se restreint aux domaines les plus formels de la participation sociale, de l'inclusion juridique, de l'intervention civique et politique et par conséquent de la citoyenneté, la notion d'intégration donne lieu en France à un conflit entre l'injonction intégratrice, imposée par l'Etat, normative, inégalitaire et né-

⁵ Les étrangers bénéficient du droit de vote dans la plupart des élections « non-politiques » (professionnelles, prud'homales, sécurité sociale, parents d'élèves, organismes HLM, ...).

⁶ Code civil, Titre I bis, De la nationalité, article 21-15 et suivants.

⁷ Contrairement à ce qui est souvent prétendu, il faut signaler que l'on ne peut pas établir de lien direct entre « ouverture » du droit de vote et « fermeture » de la nationalité.

⁸ Article 21-24.

gatrice des différences, et la revendication d'une intégration assurant l'égalité des droits et des chances, les moyens de la participation sociale et politique (De Rudder 1994).

Ainsi, dans le débat français sur le droit de vote des étrangers, la question de l'intégration est évoquée de façon systématique, à l'appui de thèses opposées.

Pour certains, le droit de vote des étrangers mettrait en danger l'intégration de la société toute entière, en l'exposant aux risques du communautarisme ethnique. Mais les études qui ont été menées sur les différentes expériences européennes n'ont pas permis d'établir un « vote ethnique », que ce soit de la part des étrangers ayant le droit de vote, ou de la part des nationaux d'origine étrangère (Le Cour Grandmaison et Wihtol de Wenden 1993). Cet électorat semble globalement se comporter de manière comparable à celui de l'électorat national (ou « de souche »), toutes choses égales par ailleurs (notamment, vis-à-vis de sa composition sociale). Les candidats de minorités ethniques ne s'illustrent pas spécialement par une propagande communautariste et revendiquent au contraire souvent un « droit à l'indifférence », cherchant à se présenter comme des citoyens ordinaires, que justement les politiciens traditionnels oublient. En France, en dehors du droit de vote des étrangers, on a pu assister à l'émergence d'une « ethnicité républicaine », où des élus d'origine maghrébine sont assignés à une représentation symbolique de leur « communauté », tout en s'effaçant derrière un assimilationnisme anti-communautariste (Geisser 1997).

Pour d'autres, accorder le droit de vote local serait une marque de bonne volonté de l'Etat intégrateur, qui inciterait les étrangers à s'intégrer pleinement, en demandant la nationalité française. Ou alors, cela viendrait reconnaître l'intégration déjà réussie des immigrés installés de longue date, « payant leurs impôts » et « respectant nos lois ». Pour d'autres encore, le droit de vote des parents immigrés serait un moyen de faciliter l'intégration sociale et politique des enfants issus de l'immigration, de leur enseigner à être de bons citoyens. Cette argumentation est liée à la problématique de la sous-représentation / participation des Français d'origine étrangère dans la vie publique. Enfin, pour les militants associatifs, le droit de vote des étrangers, pas forcément local, est proposé comme condition de l'intégration politique et sociale, car celle requiert l'égalité totale des droits entre personnes partageant un même espace social. Les étrangers résidant en France sont aussi concernés que les Français par les décisions politiques les affectant. Il semble difficile de tenir un langage cohérent sur l'intégration sociale, en les privant d'accès au mode principal de décision politique: le droit de vote.

Le débat sur le droit de vote des étrangers dévoile donc des tensions entre différents modèles de citoyenneté, à l'œuvre dans les différentes acceptions de l'intégration. Ce qui est en jeu, c'est la question de la relation entre l'Etat et l'individu, ainsi que celles des Etats entre eux, et des individus entre eux (Chemillier-Gendreau 2002). On pourrait se demander si ce n'est pas la question, beaucoup plus vaste, de la démocratie qui est posée dans ce débat.

Références bibliographiques :

Brubaker, R. (1997). *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*. Paris, Belin.

Chemillier-Gendreau, M. (2002). *Droit international et démocratie mondiale. Les raisons d'un échec*. Paris, Textuel.

De Rudder, V. (1994). « Intégration ». *Vocabulaire historique et critique des relations interethniques, Pluriel Recherches, Cahier n°2*. Paris, L'Harmattan, p. 25-32.

Geisser, V. (1997). *Ethnicité républicaine. Les élites politiques d'origine maghrébine dans le système politique français*. Paris, Presses de sciences po.

Lagarde, P. (1997). *La nationalité française*. Paris, Dalloz, 3e ed.

Le Cour Grandmaison, O. et C. Wihtol de Wenden (1993). *Les étrangers dans la cité. Expériences européennes*. Paris, La Découverte.

Lochak, D. (1999). « Les droits des étrangers, entre égalité et discriminations ». *Immigration et intégration, l'état des savoirs*. P. Dewitte. Paris, La Découverte, p. 310-319.

Marshall, T., H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press.

Oriol, P. (2001). [en ligne] *Argumentaire en faveur du droit de vote des résidents étrangers*, http://ourworld.compuserve.com/homepages/Paul_Oriol/citoyennete2000.htm. 10 mars 2003.

Wahnich, S. (1997). *L'impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française*. Paris, Albin Michel.

La contractualisation comme outil d'intégration : exemples européens

Carmen DUARTE*

La question de l'intégration a toujours été au cœur de la construction des Etats Nations. Déclinée de façon diverse, la notion d'intégration est souvent utilisée en référence à une relation interethnique. Opérée de façon collective dans des pays comme les Etats Unis, dont la construction s'est nourrie de l'apport migratoire, l'intégration des étrangers au sein des vieilles démocraties européennes constitue le fruit de la démarche d'individus invités à adhérer aux valeurs de la société d'accueil et à respecter des normes communes.

Dans le cadre de ce processus d'intégration, l'Etat est souvent amené à jouer son rôle de régulateur des relations sociales. En annonçant qu'un contrat d'intégration serait prochainement proposé aux étrangers primo-arrivants à leur arrivée en France, le gouvernement confirme l'idée selon laquelle l'intégration des étrangers passe nécessairement par une politique gouvernementale. Loin de constituer une initiative innovante, la contractualisation de la politique d'intégration à l'égard des primo arrivants est également mise en oeuvre aux Pays Bas et au Danemark et depuis peu en Allemagne et en Autriche.

Une intégration personnalisée aux Pays Bas

Depuis la fin des années 70, l'intégration des étrangers aux Pays Bas fait l'objet d'une politique spécifique dont la coordination est confiée au Ministère de l'Intérieur. Elle se destine à permettre aux étrangers de s'émanciper et de participer à la vie de la société, de réduire les inégalités socio-économiques et de lutter contre les discriminations. Un secrétariat d'Etat aux grandes villes et à la politique d'intégration est chargé depuis 1998 de développer et de promouvoir la politique d'intégration.

Les Pays Bas ont notamment adopté en septembre 1998 une loi créant un programme d'intégration à destination des étrangers primo-arrivants : étrangers titulaires d'une carte de résident, réfugiés statutaires ou bénéficiaires de la protection humanitaire, Néerlandais originaires des territoires d'outre-mer et mineurs n'étant plus soumis à l'obligation de scolarisation (âgés de plus de 16 ans). Dès leur arrivée sur le territoire néerlandais, ceux-ci se doivent de suivre un programme d'intégration obligatoire. Placé sous la responsabilité des municipalités, ce programme comprend des cours de néerlandais, des cours sur la société néerlandaise ainsi que des cours présentant les conditions du marché du travail aux Pays Bas.

Tout étranger primo-arrivant dispose d'un délai de 6 semaines, suivant la remise de son titre de séjour, pour s'inscrire à une étude d'intégration dont l'objectif est de personnaliser le programme d'intégration qui lui sera proposé. En l'absence d'inscription, des sanctions sont susceptibles de lui être infligées. L'étude d'intégration comprend divers entretiens et des contrôles de connaissances sur la langue et la société néerlandaise. A l'issue de cette étude, au plus tard quatre mois après sa première inscription, un programme d'intégration est proposé à l'intéressé, lequel est sommé de signer un contrat scolaire d'intégration dans un établissement agréé par la municipalité.

Par ailleurs, pendant toute la durée du contrat, l'intéressé est suivi par un référent chargé de l'assister et de le soutenir dans ses démarches professionnelles et sociales.

Douze mois au plus tard après son inscription, l'intéressé devra passer un examen d'évaluation conduisant à la délivrance d'un certificat attestant du niveau acquis.

* Chargée des questions européennes à France Terre d'Asile

Danemark : 3 années pour réussir son intégration

En 1998, le Danemark a adopté une loi sur l'intégration des étrangers, en vigueur depuis le 1er janvier 1999. Les autorités locales sont chargées de proposer à tout étranger primo arrivant âgé de plus de 18 ans un programme d'intégration s'étalant sur 3 années. A l'issue de cette période, les intéressés peuvent alors demander une carte de résident.

Un contrat d'intégration doit notamment être signé entre l'étranger primo arrivant et la municipalité de son lieu de résidence dans un délai maximal d'un mois après son arrivée sur le territoire.

Après une phase d'évaluation des besoins du requérant en terme d'emploi et de formation, une intro-

duction à la langue et à la culture danoises est proposée sous la forme de 20 heures de cours minimum. Des cours de danois sont ensuite proposés à raison d'au moins 18 heures hebdomadaires. Les cours doivent être suivis aussi longtemps que les besoins s'imposent.

En complément de ces cours de langue, le programme d'intégration comprend également des mesures d'insertion professionnelle : présentation du marché du travail danois, formation professionnelle, orientation professionnelle etc.

Le droit au séjour conditionné à la réussite des tests d'intégration en Autriche

Environ 750.000 ressortissants étrangers vivent en Autriche, soit 10% de la population autrichienne, en majorité originaires d'ex-Yougoslavie, de Turquie et d'Europe de l'Est. Les difficultés d'accès au marché du travail forment le principal obstacle à l'intégration des étrangers en Autriche. Aucune loi anti-discrimination ne permet de lutter contre les discriminations dans le travail. Même si depuis le 1er janvier 2003, les nationaux n'ont plus la priorité sur les étrangers, établis en Autriche depuis plus de 5 ans, sur un poste vacant, ils demeurent à l'écart de pratiquement tout le secteur public.

Depuis le début de l'année 2003, un contrat d'intégration est imposé aux étrangers (mise à part les

ressortissants de l'Union européenne) vivant en Autriche depuis moins de 5 ans ou aspirant à un titre de séjour. Celui-ci comprend 100 heures de cours d'allemand et de culture autrichienne. Il est financé à 50% par l'Etat autrichien, l'autre moitié incombant à l'étranger primo arrivant. A l'issue du programme éducatif, les intéressés doivent se soumettre à un test d'évaluation. En cas d'échec, ils se voient contraints de se soumettre à une nouvelle session de 100 heures de cours qu'ils doivent prendre intégralement en charge. Tout échec peut conduire à la remise en cause des aides sociales perçues par l'intéressé. Enfin, au bout de 4 ans d'échec, les autorités sont légitimées à refuser le renouvellement du titre de séjour.

Allemagne : l'accélération de la procédure de naturalisation pour les étrangers « intégrés »

Environ 7 millions et demi d'étrangers sont autorisés à résider en Allemagne ce qui correspond à 9% de la population du pays.

En juin 2002, un projet de loi destiné à réviser la loi sur l'immigration a été adopté (le texte n'est pas encore en vigueur), prévoyant notamment la création d'un contrat d'intégration. L'apprentissage de la langue est également au cœur de la politique allemande d'intégration. D'inspiration néerlandaise, le programme allemand d'intégration comprend des cours de langue

(600 heures) ainsi que des cours sur la culture et l'histoire allemandes (30 heures). Seuls les étrangers primo arrivants non communautaires sont concernés. Néanmoins, les ressortissants communautaires ainsi que les étrangers titulaires d'une carte de résident pourront suivre ces cours en fonction du nombre de places disponibles. Les personnes qui achèvent avec succès ce programme pourront obtenir leur naturalisation au bout de 7 ans de résidence permanente au lieu de 8. A contrario, le renouvellement de leur titre de séjour pourra être remis en cause.

“ S’intégrer : Prendre toute sa place à égalité avec tous ses concitoyens ”

Entretien avec Blandine KRIEGEL*

Le 24 octobre 2002 Jean Pierre Raffarin a installé les dix-huit nouveaux membres du Haut Conseil à l'Intégration, dont la mission est de donner son avis au Gouvernement sur sa politique d'intégration. Blandine Kriegel, sa présidente, a accepté de répondre à nos questions.

Depuis 1989, le Haut Conseil à l'Intégration, dont vous assurez actuellement la présidence, a rendu un certain nombre d'avis sur l'intégration des étrangers en France. Quels travaux préparez-vous dans le cadre de la mission que vous a confiée Monsieur le Premier Ministre ?

Traditionnellement, le Haut Conseil rendait un rapport annuel, réflexion collective de ses membres destinée à promouvoir les solutions républicaines ou à faciliter – c’est le titre de l’un des rapports – le parcours de l’intégration. Nous poursuivons cette activité et nous rendrons à la fin de 2003 un rapport. Auparavant, nous aurons répondu en juin à deux saisines qui nous ont été adressées par le Premier Ministre, d’abord sur le parcours civique, social et professionnel des jeunes issus de l’immigration, ensuite sur le droit civil des femmes. A l’instigation des membres du HCI qui en ont exprimé la volonté, nous aurons également entrepris une réflexion commune sur le contrat d’intégration actuellement mis en place.

La question de l'intégration est depuis une trentaine d'années inscrite au cœur des politiques des gouvernements successifs. Comment définissez-vous l'intégration ?

S’intégrer : Prendre toute sa place à égalité avec tous ses concitoyens dans

la communauté nationale républicaine française.

Quels sont pour vous les obstacles majeurs à l'intégration des étrangers en France ?

Il en est deux à mon sens :

- La politique de l’autruche qui consiste à dénier le fait de l’immigration à l’âge de la mondialisation, un fait normal qui témoigne de la porosité des différentes parties du monde. 100 000 immigrants entrent chaque année dans notre territoire. Nous avons le devoir de les accueillir et d’accompagner, en les y aidant, ceux qui souhaitent s’intégrer à la communauté nationale dans le respect des lois de la République.

- Le second obstacle tient à une vision misérabiliste ou hostile de l’immigrant. Il serait nécessairement une malheureuse victime ou un menaçant adversaire. Dans les deux cas, on s’abstient de tolérer et de reconnaître l’autre mais surtout de saluer, quand elles le méritent, les réussites de l’intégration. Or, parmi nos nombreux concitoyens issus de l’immigration, il existe déjà et aussi une classe moyenne nombreuse qui a suivi un parcours exemplaire qu’il faudrait mettre en lumière.

Existe-t-il un modèle d'intégration spécifiquement français ?

Oui. Parce que la France, depuis l’Ancienne France de l’Ancien régime, a toujours été une terre d’accueil. Accueil et intégration autour du « royaume de Bourges », de la Bretagne, de la Lorraine, de la Provence, de la Savoie, j’en oublie. Et l’intégration républicaine ne peut oublier la vocation universelle de la culture française telle qu’elle s’est incarnée dans la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen qui a fait le tour de la terre. « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ». Les droits sont la liberté, l’égalité, la sûreté et la résistance à l’oppression. La République repose sur un pacte c’est-à-dire sur l’idée que la loi est consentie parce qu’elle devient droit ; elle donne à chacun personnellement des droits. Les distinctions sociales ne sont fondées que sur les vertus et le talent. Toutes ces valeurs fondamentales auxquelles il faut ajouter la laïcité et la solidarité dessinent un visage particulier de l’intégration républicaine à la fois plus ouverte et plus exigeante.

L'évolution du droit français vous semble-t-elle tendre vers une plus grande égalité des droits entre étrangers et nationaux ?

Je comprends mal cette question mais je note qu’une part non négligeable

* Présidente du Haut Conseil à l’Intégration

des femmes, notamment des jeunes femmes issues de l'immigration, sont particulièrement vigilantes et vigoureuses dans la revendication d'une égalité de droit et de traitement avec leurs autres concitoyennes.

Un contrat d'intégration sera bientôt proposé aux 100.000 étrangers qui arrivent chaque année en France de façon légale. Quel contenu aura ce contrat d'intégration ? Que proposez-vous pour les immigrés déjà installés sur le territoire ?

Le contenu du contrat n'est pas entièrement finalisé. Les membres du Haut Conseil qui en ont débattu se sont montrés particulièrement soucieux de ce que la notion de contrat - engagement réciproque de l'Etat et des primo-arrivants - soit bien exposée et que ce contrat soit proposé à tout un chacun et surtout à tout un chacune. Outre la formation linguistique, ils ont souhaité que la promotion civique ne soit pas oubliée et ont commencé de réfléchir à un livret qui pourrait être proposé à chacun. Pour les immigrés déjà installés, c'est tout l'effort du parcours éducatif civique et professionnel qui doit être réactualisé.

L'asile est une problématique distincte de l'immigration. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les demandeurs d'asile sont apparemment exclus du contrat d'intégration. Il serait alors logique que les réfugiés aient accès à un dispositif d'accueil spécifique ? Qu'en pensez-vous ?

Cela paraît juste. Je sais que les organisations d'accueil aux réfugiés ont fait, dans ce sens, des propositions qui me paraissent d'un grand intérêt.

En avril 1996, un rapport parlementaire sur l'immigration clandestine défendait la fermeture des frontières notamment dans l'objectif de faci-

ter l'intégration des immigrés. Partagez-vous cet avis ?

A l'époque de la mondialisation, il me semble que l'idée d'une fermeture hermétique des frontières est impraticable. C'est dans des accords de régulation des flux migratoires que se trouve peut-être une solution.



Composition du Haut Conseil à l'Intégration

Présidente : Blandine Kriegel

Membres : Jacques Billard, Jean-Marie Bockel, Jeannette Bougrab, François Cheng, Jacqueline Costa-Lascoux, Jacky Dahomey, Khalid Hamdani, Claude Imbert, Yves Jégo, Zaïr Kedadouché, Olivier Mongin, Nelly Olin, Gaye Petek, Sébastien Roché, Myriam Salah-Eddine, Aline Sylla, Lilian Thuram.

Rapports rendus

Les parcours de l'intégration, novembre 2001, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.

L'Islam dans la République, décembre 2000, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.

Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité, décembre 1998, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.

Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité, juin 1997, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.

Liens culturels et intégration, juin 1995, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.

La connaissance de l'immigration et de l'intégration, décembre 1992, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.

Les étrangers et l'emploi, décembre 1992, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.

Conditions juridiques et culturelles de l'intégration, mars 1992, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.

La connaissance de l'immigration et de l'intégration, novembre 1991, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.

Pour un modèle français d'intégration, mars 1991, La Documentation Française, Collection des rapports officiels.

“ L’instauration d’un contrat d’intégration permettra enfin aux étrangers d’accéder à un B.A.-BA ”

Entretien avec Malek BOUTIH*

Depuis 1984 SOS Racisme a fait de la lutte contre les discriminations son cheval de bataille. En partenariat avec de grandes entreprises françaises, l’association a récemment lancé une campagne pour promouvoir l’embauche des jeunes issus de quartiers en difficulté. Malek Boutih, président de l’association depuis 1999, répond à nos questions.

On affirme depuis quelques années que le modèle français d’intégration, fondé sur la citoyenneté républicaine, laïque et égalitaire, est en crise. Partagez-vous cette opinion ?

Dans un certain sens, oui. Cependant, je n’appréhende pas la crise de la même façon. Certes, le modèle d’intégration doit s’adapter aux évolutions des rapports entre Etats, aux mouvements de population et aux évolutions de l’économie. Mais les principes fondamentaux du modèle français d’intégration, à savoir la citoyenneté républicaine, la laïcité, non seulement ils ne sont pas remis en cause par cette crise mais ils vont s’imposer dans le monde comme le seul modèle d’intégration viable, contrairement au modèle dit « communautariste » qui lui n’a pas d’avenir.

On ne peut pourtant pas nier le fait que des couches entières de la population issue de l’im-

migration sont durablement exclues de l’ensemble des circuits de consommation, de travail et de logement. Aussi, ne pensez-vous pas que la crise touche plutôt l’efficacité réelle du modèle d’intégration républicaine ?

Le véritable échec aujourd’hui, aussi bien pour les immigrés que pour leurs enfants et l’opinion publique, c’est plutôt celui des ghettos. Or, il y a un amalgame complet entre le problème des ghettos, la situation des jeunes issus de l’immigration et les problèmes d’exclusion au sein de la société française. Ces problèmes touchent certes une partie de la population, mais surtout globalement les classes populaires.

Il est donc nécessaire d’avoir confiance dans le modèle français d’intégration, et ceci pour ne plus être en situation de défensive par rapport à la question des flux migratoires, à celle de l’accueil des étrangers et à celle des capacités de notre

pays à insérer une population au sein de sa communauté nationale. Je crois donc qu’il est nécessaire de redéfinir le fond de la question et de recadrer ses objectifs de façon à trouver des solutions pratiques aux différents blocages qui se posent à un moment ou un autre. A défaut, on risque d’avancer vers le modèle communautariste qui ne constitue pas un modèle pensé mais un modèle d’application de fait où on considère toujours que les personnes différentes, et pas seulement les personnes étrangères, seront toujours une minorité au sein d’une communauté nationale avec tous les problèmes que ça peut poser à terme.

En réalité, les difficultés d’intégration pour un certain nombre de personnes issues de l’immigration, et qui sont aujourd’hui Français, correspondent aux difficultés qu’on retrouve dans toute les classes populaires et qu’on a tendance à renvoyer au com-

munautarisme et à la ghettoïsation. Pourtant, les véritables problèmes sont bien ceux de l’accès au logement et de l’accès à l’emploi. Avez-vous l’impression qu’on s’achemine vers une politique qui est prête à donner des moyens ?

La France a besoin de l’immigration et par conséquent sa politique va dépendre de ses besoins économiques, démographiques et politiques.

En effet, si aujourd’hui les nations européennes ne connaissent pas un déclin démographique, c’est grâce à l’immigration. Par ailleurs, il y a des secteurs économiques où on a besoin de l’apport de l’immigration et d’une main d’œuvre non qualifiée, comme par exemple dans l’industrie, la restauration et le bâtiment.

Enfin, en termes politiques, la question de l’immigration va de plus en plus être discutée avec les pays d’o-

* Président de SOS Racisme

rigine des immigrés, non pas en terme de politique de co-développement mais bien en terme d'équilibre d'intérêts entre les pays d'origine et les pays d'accueil. J'en veux pour exemple le cas des relations franco-algériennes qui sont en train de devenir des relations d'intérêts. D'un côté, la France a besoin de l'Algérie comme d'un espace de croissance économique potentiel extrêmement important, notamment en ce qui concerne la question de l'énergie. D'un autre côté, les Algériens ont aussi des demandes par rapport à leur propre développement ou à leurs flux migratoires.

C'est pourquoi, on passe de critères « fantasmagoriques » sur l'immigration, faisant de l'immigré un bouc émissaire absolu, à des critères plus objectifs qui à terme vont bénéficier aux étrangers parce qu'on a besoin de l'immigration.

Vous dites que l'Europe a besoin de l'immigration. Etes vous pour une politique de quotas, une politique de sélection ?

Oui, c'est ce qui me semble le plus clair. Dans les périodes passées, les flux migratoires étaient déjà structurés en fonction d'un certain nombre de critères économiques ou d'origine. Je pense qu'il n'y a rien de honteux à ce que la France intègre sa politique migratoire dans ses relations internationales et privilégie un certain nombre de pays avec lesquels elle a des relations structurelles. C'est notamment en assumant notre politique de l'immigration qu'on pourra avoir un débat avec les pays d'Afrique pour savoir dans quelle mesure on ne conti-

nue pas à piller les cadres africains, dans quelle mesure on leur permet aussi de venir travailler en France, pour retourner, avoir une facilité d'aller retour, pour importer dans leur pays de l'économie. C'est bien la mobilité qui leur permettra d'importer dans leur pays des modèles et des projets économiques.

Il est possible de créer une politique consensuelle utile à tous, en développant une politique rationnelle reposant sur 3 piliers d'intérêt : celui de l'immigré, celui de son pays d'origine et celui de la nation qui l'accueille.

Toute politique d'intégration doit également lutter contre les discriminations dont sont souvent victimes les étrangers. Face aux moyens mis en œuvre, une telle politique vous semble-t-elle efficace ?

Paradoxalement, les immigrés sont moins confrontés à des difficultés et à des discriminations que les populations qui ne sont plus immigrées mais qui sont de couleur. Dans le domaine économique, l'immigré vient surtout travailler dans des secteurs sans qualification, où il y a rarement des discriminations à l'embauche. Par contre, quand ses enfants obtiennent des diplômes et qu'ils veulent avoir de la visibilité dans des secteurs économiques où on a moins l'habitude, là on s'aperçoit que les barrières sont plus fortes.

En matière de politique de lutte contre les discriminations, une association comme SOS Racisme a fait beaucoup plus que les gouvernements successifs pendant des années. C'est ef-

fectivement grâce aux opérations de testing qu'une jurisprudence sur les discriminations a pu être constituée alors que la loi de lutte contre les discriminations existe depuis la fin du XIX^e siècle. Nous avons obtenu près d'une cinquantaine d'actions en justice, dont plus de la moitié ont donné lieu à des condamnations pour discrimination raciale, et deux jurisprudences à la Cour de cassation en matière de preuves sur les discriminations. Ce qui prouve qu'une association loi 1901 animée pour l'essentiel par des bénévoles a fait beaucoup plus que l'Etat français.

La campagne menée par SOS Racisme est certainement intéressante, mais elle semble secondaire par rapport au problème de l'accès au marché du travail permettant réellement de s'intégrer dans la société française. Or, les taux de chômage des populations africaines subsahariennes, par exemple, oscillent entre 40 et 50 %, ce qui est 4 fois plus important que la moyenne nationale. C'est pourquoi, la véritable discrimination me semble bien être celle de l'accès au marché du travail et au revenu qu'il procure.

Les condamnations les plus lourdes que nous avons réussi à obtenir concernent des affaires de discrimination à l'embauche. Une jurisprudence en matière de discrimination dans l'accès aux loisirs, comme les boîtes de nuit, nous permet également d'obtenir des critères pour tous les secteurs, aussi bien le logement, l'éducation, que l'emploi. Cette stratégie,

nous l'avons volontairement utilisée parce qu'il est effectivement plus simple d'expliquer de manière pédagogique qu'à l'intérieur d'une boîte de nuit il y a un vrai filtre racial que d'expliquer l'hypocrisie des mécanismes en matière d'emploi.

En ce qui concerne le surchômage, que vous évoquez au moyen de critères de nationalité, il se trouve que les immigrés sont un peu moins touchés que les enfants d'immigrés vivant dans les ghettos. Le surchômage est effectivement très marqué dans un terrain géographique.

Enfin, malgré la croissance économique, les inégalités demeurent, ce qui prouve qu'il est nécessaire de prêter une attention particulière aux populations qui rencontrent des barrages sur le marché du travail, des barrages qui ne touchent pas nécessairement l'étranger, mais surtout celui qui est différent, et notamment les jeunes issus de l'immigration dans le secteur tertiaire. Il y a en effet deux problèmes distincts même s'ils sont liés : c'est le problème de l'immigration et celui des minorités qui vivent en France.

Pensez-vous que qu'une politique de discrimination positive permettrait d'apporter un début de réponse à cette problématique ?

Tout dépend de ce que l'on entend par discrimination positive. S'il s'agit de codifier des parts en fonction de l'origine ethnique, il y a un danger dans la mesure où on risque d'imposer des limites au pro-

cessus d'intégration et à la prise de responsabilité dans la société.

En revanche, s'il s'agit d'avoir une politique volontariste d'exemplarité, là il me semble qu'il y a matière à développer, d'autant plus qu'historiquement l'Etat a toujours eu un rôle structurant dans sa politique économique et parfois dans son modèle social.

C'est du devoir de la puissance publique de mettre en avant la nouvelle génération dans un certain nombre d'entreprises publiques, dans l'administration et dans les propres ministères. Cette démarche ne doit pas s'effectuer de la même manière qu'avec les handicapés, qui eux ont de réels problèmes dans l'accès au marché du travail.

En partenariat avec une série d'entreprises françaises, SOS RACISME s'est aujourd'hui engagée dans une opération de création de 1.000 emplois à destination de jeunes issus de l'immigration. Cette génération constitue une véritable plus value pour l'entreprise et il est de l'intérêt du milieu économique d'absorber cette génération.

La puissance publique a donc une influence relativement limitée sur la question de l'intégration.

La puissance publique en tant que telle a rarement été actrice de l'intégration, si ce n'est d'une manière indirecte, à travers l'éducation nationale ou les services publics qui ne sont pas les outils exclusifs d'une politique d'intégration.

Aujourd'hui, avec l'annonce

de l'instauration d'un contrat d'intégration, on permet enfin aux étrangers accueillis en France d'accéder à un B.A.-BA qui n'existait pas jusqu'à présent. L'intégration était effectivement un parcours où les gens étaient livrés à eux même, même si les solidarités permettaient un certain nombre d'encadrements (intervenants sociaux, enseignants, associations, institutions etc.).

Le contrat d'intégration semble prendre l'immigré comme un élément interchangeable. On lui offrirait un kit avec des cours de français, des cours d'instruction civique et un accompagnement social dans toutes les démarches. Outre le fait qu'il oublie les premières générations d'immigrés, ce contrat d'intégration a-t-il vraiment un contenu ?

Alors que pendant 20 ans les mesures adoptées se sont toujours traduites par une réduction des droits des étrangers, un gouvernement s'installe et annonce que la vision de la France c'est d'accueillir les immigrés. Aussi, le premier réflexe qu'on devrait avoir face à une telle démarche c'est de l'appuyer et de la solidifier. Le contenu qui sera donné à ce projet sera sûrement loin de toutes les attentes, aussi bien de celles des immigrés que de celles des professionnels. Cependant, nous avons aujourd'hui un point d'appui sur lequel il est possible de construire quelque chose.

Il faut donc se féliciter du changement de principes et de voie que ce contrat d'intégration vient permettre. Il ne s'agit plus de

gérer le flux migratoire et de s'en défendre mais bien de l'accueillir.

Je ne suis pas choqué par le fait qu'un pays d'accueil souhaite que les étrangers accueillis chez lui puissent acquérir des notions de sa langue, de son droit, de ses mœurs. Maintenir les étrangers dans leur culture d'origine c'est les empêcher de prendre leur place dans la société d'accueil.

La différence culturelle n'a jamais été un obstacle à l'intégration. Le problème c'est que souvent les immigrés sont eux même en échec culturel dans leur propre pays, ce sont souvent des gens qui sont très faiblement instruits, voire analphabètes. Or, plus ils contrôlent mal leur propre culture d'origine, plus ils ont de difficultés à aborder la culture française. C'est toute la différence entre l'enfant d'immigrés algériens et l'enfant de diplomates arabes du XVIème arrondissement.

C'est pourquoi l'immigré qui arrive en France et qui possède une simple culture orale de sa propre langue et qui va rencontrer plus de difficultés a besoin d'être accompagné. Cela permettra en quelque sorte de mettre les immigrés à égalité.

Malgré l'ouverture d'un certain nombre de dossiers par le gouvernement actuel, le fameux couple insécurité/immigration est toujours à l'œuvre et manipulé par le Ministère de l'intérieur. Qu'en pensez-vous ?

Globalement, les sociétés n'ont pas totalement abandonné tous les fantasmes

qu'elles ont au regard de l'étranger, aussi bien sur la question de la sécurité que de l'économie. Il y a des a priori structurels qui continuent à peser même s'ils sont en train d'évoluer.

*Propos recueillis par
Pierre HENRY
et Carmen DUARTE*

Histoires d'exil, parcours d'intégration

Andon est Albanais. Il est arrivé en France en 1997.

Comment êtes-vous arrivé en France ?

J'ai quitté mon pays dans des conditions difficiles il y a peu un plus de 5 ans. J'ai voulu venir en France car je savais qu'on y accueillait les réfugiés. Comme je parlais déjà le français je pensais que ça allait être plus facile pour moi. Ma fille était déjà installée ici pour ses études. Ma femme aussi était là en tant que visiteuse. Mis à part les associations, personne ne m'a réellement aidé, si ce n'est ma fille qui, parlant mieux le français, nous a accompagnés dans toutes nos démarches. En arrivant en France j'ai rencontré de nombreuses difficultés, des difficultés que je n'attribue pas forcément à la société et à la politique françaises mais plutôt aux difficultés de la vie. Que ce soit en France ou ailleurs, les étrangers se confrontent aux mêmes difficultés surtout en raison du déracinement. J'ai été contraint de tout reprendre à zéro. Dans mon pays, j'avais une situation, mes enfants étaient scolarisés, mes conditions de vie étaient bonnes.

Quelles sont pour vous les principales difficultés rencontrées par les étrangers en France ?

C'est d'abord le problème de la communication. L'apprentissage de la langue est la première étape pour un étranger. Il faut aussi qu'il obtienne un statut de façon accéder à ses droits. Il y a aussi le problème du travail, du logement et des conditions de vie, rencontrées également par les jeunes et les personnes plus âgées.

En arrivant ici je pensais pouvoir exercer mon métier de professeur de physique. Mais je n'ai pas la nationalité française et il y a des problèmes de chômage. Alors, comme je suis plus âgé, les jeunes sont forcément prioritaires. Et puis il y a une forte concurrence sur le marché du travail, trop de demandes par rapport à l'offre.

Que pensez-vous de l'intégration des étrangers à la société française ?

La diversité culturelle est une richesse pour la France. De leur côté, les communautés ne doivent pas se replier sur elles-mêmes.

Je ne pense pas qu'une politique spécifique en direction des étrangers soit nécessaire. Les mesures adoptées par le gouvernement profitent aussi bien aux Français qu'aux étrangers. L'Etat doit surtout s'efforcer de lutter contre les discriminations, aux côtés des médias, de la société civile etc., de façon à faire évoluer les mentalités qui pensent que l'étranger est une menace, un danger. Le contrat d'intégration représente certes un pas en avant en faveur de l'intégration des étrangers mais la priorité du gouvernement devrait être celle de l'emploi et de l'amélioration des conditions de logement.

Foday est Sierra Léonais, réfugié en France depuis 1999.

Comment êtes-vous arrivé en France ?

J'ai quitté la Sierra Leone de façon précipitée en 1999. La France n'était pas ma destination initiale. Je voulais plutôt aller en Angleterre en raison de la langue mais aussi de la présence d'une communauté sierra léonaise plus importante. En arrivant ici, j'étais complètement perdu, je ne connaissais absolument personne. Mais j'ai eu la chance de rencontrer les bonnes personnes aux bons moments. Ce sont elles qui m'ont aidé à faire mes premiers pas en France.

Quelles sont pour vous les principales difficultés rencontrées par les étrangers en France ?

Elles sont nombreuses. La première difficulté c'est l'accès au logement mais aussi au travail : sans logement on n'a pas de travail, et celui-ci est largement tributaire du logement. Pour ce qui est de ce dernier, le plus gros problème repose sur les garanties, qui s'apparentent plutôt à des critères d'exclusion, qu'il faut fournir pour trouver un logement en location dans le secteur privé, notamment : preuves de solvabilité, bulletins de salaire, revenus financiers, versement d'un dépôt de garantie (montant équivalant à 2 ou 3 loyers), le loyer n'excédant pas le tiers du total des revenus du ménage sont autant de mesures discriminatoires qui freinent tous les efforts déployés pour mener à bien cette intégration tant clamée dans les espaces médiatiques. Il y a aussi des problèmes de discrimination et l'Etat en est le premier responsable puisqu'il bloque l'accès des étrangers à certaines professions, principalement dans le secteur public, de même pour le secteur privé. A partir du moment où un emploi exige de la force physique ou n'implique pas un contact direct avec le public, il n'y a pas de souci. Mais dès qu'il s'agit d'être « visible » auprès de la clientèle, les problèmes se posent.

Que pensez-vous de l'instauration d'un contrat d'intégration ?

L'apprentissage de la langue est effectivement une priorité, à condition qu'on y mette les moyens nécessaires. Pour ce qui est des cours d'instruction civique, je n'en vois pas vraiment l'utilité pour nous réfugiés. C'est parce que nous partageons les valeurs et les principes de la France que nous avons été contraints de fuir nos pays.

Le problème du contrat d'intégration proposé par le gouvernement c'est qu'il ne s'adresse qu'aux étrangers qui sont récemment arrivés en France et qu'il exclue donc tous ceux qui sont déjà là. En plus, tout contrat implique forcément des sanctions pour le non-respect de ces clauses, qui dans ce contexte sont assez floues. L'Etat est à la fois partie et juge. Est-ce cela la définition d'un contrat ? Pour celui qui ne respectera pas les clauses mal connues à nos jours, quelles en seront les sanctions ? Quand considèrera-t-on qu'il est arrivé à son terme ?

Il faut aussi aller plus loin que ce qui est proposé. Il faut par exemple accompagner l'étranger dans son insertion professionnelle et sociale en étant attentif à son profil et à ses besoins. L'Etat doit aussi lever les obstacles à l'accès à certaines professions de service public.

Cahiers du Social n°2

« Asile en France : Bilan de l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2002 »



France
Terre
d'Asile

Pour commander :

Adressez un courrier à

France Terre d'Asile

25, rue Ganneron 75018 Paris

Fax. 01 53 04 02 40

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

Avec ce numéro des Cahiers du Social consacré à l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2002, nous avons souhaité transmettre les éléments de réflexion nécessaires à l'élaboration de toute politique d'accueil. A l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs de s'en saisir pour qu'enfin un véritable débat s'instaure dans notre pays sur les conditions dans lesquelles, dans le respect de la personne, du droit français et des conventions internationales, doivent être accueillies les populations qui demandent ou qui ont obtenu la protection de la France.



Tarifs : 1 exemplaire 3 € ; 5 exemplaires 14 € ; 10 exemplaires 25 €

BULLETIN D'ABONNEMENT :

NomPrénom.....

Adresse

Code postal Ville.....Tél.....

☐ Je ne souhaite plus recevoir Pro Asile

☐ Je souscris un abonnement d'un an aux publications de France Terre d'Asile
au tarif de 16 € (2 numéros de **Pro Asile** et 4 numéros du **Courrier**)

☐ 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 :

Les minorités en Géorgie

Silvia SERRANO*

La Géorgie est un pays multiethnique. Selon le recensement de 1989 (le dernier dont les résultats aient été publiés), sur une population de 5,4 millions d'habitants, 70 % étaient Géorgiens « de souche »¹, les 30% restant étaient composés de différentes nationalités : les Arméniens représentaient 8%, puis les Russes, les Azéris, mais il existait également un nombre important de groupes différenciés : Ossètes, Kurdes, Allemands, Kistes, Abkhazes, etc.

Cette variété est imputable à la donne générale du Caucase, région montagneuse présentée depuis toujours comme une « mosaïque des peuples ». Au Daghestan par exemple, coexistent une trentaine de groupes parlant une langue propre. Mais c'est aussi dû à la situation géographique : le Caucase est au carrefour entre trois empires. La colonisation par l'empire tsariste, au 19^e siècle, s'est faite au rythme de l'expansion vers le sud et des guerres russo-turques et russo-persanes, et s'est accompagnée d'échanges de populations et de migrations plus ou moins forcées. Par exemple, les Arméniens, chrétiens et à ce titre plus enclins à la fidélité au Tsar, se sont implantés (ou ré-implantés) au sud de la Géorgie à la suite à la place des populations musulmanes envoyées dans l'Empire ottoman en 1830.

Cette carte ethnique déjà embrouillée a été maintenue, voire compliquée à l'époque soviétique, le pays devenant, de l'avis de nombreux historiens, un laboratoire de la politique des nationalités mise en place par Staline. En particulier, certains « peuples » (ou décrétés tels, comme les Adjars, qui ne se distinguent en rien du reste des Géorgiens, si ce n'est qu'ils sont de confession musulmane), mais pas tous, se sont vus dotés d'entités administratives autonomes au sein de la République Soviétique Socialiste de Géorgie, qui reproduisait, dans un jeu de poupées russes, la structure fédérale de l'Union Soviétique. Dans ces trois entités, la République autonome d'Adjarie, la République autonome d'Abkhazie, et la Région autonome d'Ossétie du Sud, les « peuples titulaires » jouissaient de certains droits spécifiques, comme des quotas dans les instances politiques locales, même s'ils y étaient en minorité ! Ainsi, les Abkhazes ne constituaient qu'à peine 18% de la population de la

République autonome d'Abkhazie, contre plus de 45% pour les Géorgiens. Parallèlement, certaines régions de peuplement compact de minorités ne jouissaient d'aucune autonomie particulière, comme la Djavakhétie, une région frontalière de la Turquie et de l'Arménie, peuplée pourtant à 90% d'Arméniens.

Ce fragile édifice s'était tant bien que mal maintenu à l'époque soviétique, où tous étaient des citoyens soviétiques. La circulation entre les Républiques était alors fluide, chacun pouvait s'installer et faire carrière dans « sa » République, même s'il était originaire de Géorgie. Les indépendances l'ont fait exploser. Les minorités se sont alors vues contraintes de lier exclusivement leur sort aux Géorgiens, et de prêter allégeance à un Etat dans lequel elles n'avaient pas appris à se reconnaître.

A l'effondrement de l'URSS les Abkhazes et les Ossètes, au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et encouragés par l'existence d'entités administratives propres, ont revendiqué une plus grande autonomie, voire la sécession, au moment où les Géorgiens cherchaient à mettre en cause les autonomies dans lesquelles ils voyaient un levier possible pour entraver leur accession à l'indépendance. Deux conflits armés ont alors éclaté, en 1991 en Ossétie du Sud, et surtout, en 1992, en

* Spécialiste du Caucase, INALCO

¹ Selon la législation soviétique, chaque citoyen était pourvu de la « citoyenneté » soviétique, et d'une « nationalité » distincte inscrite sur son passeport. Le maintien de ce système ou son abandon ont donné lieu à des débats dans l'ensemble de l'espace post-soviétique, mais quelles que soient les législations adoptées, l'appartenance à une « nation » ou une « ethnie » reste un paramètre important. Les « Juifs » étaient reconnus comme nationalité, et toujours considérés comme tels dans les recensements.

Abkhazie, qui fait plusieurs milliers de victimes, au terme desquels les autorités de Tbilissi ont perdu le contrôle sur l'Abkhazie et l'Ossétie. S'en est suivi un processus de « purification ethnique » : en octobre 1993, les 230 000 Géorgiens d'Abkhazie ont été contraints de fuir le pays, comme ils avaient quitté la plupart des villages d'Ossétie du Sud. Les Ossètes vivant dans les autres régions de Géorgie ont également pris le chemin de l'exil (très peu d'Abkhazes résidaient hors d'Abkhazie, le problème s'est donc peu posé). Le sort de ces personnes déplacées, vivant dans une grande précarité, est l'un des problèmes majeurs auquel est aujourd'hui confronté le pays.

Si les autres conflits potentiels ont pu être évités, la situation n'en a pas moins été tendue. En 1990 parvient au pouvoir un ancien dissident nationaliste, Zviad Gamsakhourdia, qui tient un discours très hostile aux « étrangers », et avance comme slogan « la Géorgie pour les Géorgiens ». Les familles non-géorgiennes ont alors pu subir des pressions importantes, les contraignant parfois à quitter la République. La situation était alors d'autant plus alarmante que l'on redoutait les répercussions en Géorgie même des autres conflits en cours au Caucase : en particulier, alors que les Arméniens et les Azerbaïdjanais étaient en guerre à propos du Haut-Karabagh, il existait en Géorgie des villages arméno-azéris, où l'on pouvait craindre des heurts. Mais la liste des différends potentiels était longue : entre Ossètes et Kistes, une population proche des Tchétchènes et des Ingouches, en conflit avec les Ossètes du Nord, avec les Meskhètes, un groupe déporté en Asie Central pendant la seconde guerre mondiale, et qui demande à retourner sur ses terres, ... et même entre Géorgiens de différentes régions. Dans un climat de méfiance généralisée, chaque communauté s'est armée au cas où l'auto-défense serait nécessaire.

Dans les régions de peuplement compact, la méfiance à l'égard d'un gouvernement central nationaliste et potentiellement hostile a encouragé la population locale à avancer un temps des revendications irrédentistes, ou du moins à exiger une plus grande autonomie, ce qui représentait pour elles la seule garantie, si ce n'est de sécurité, du moins du respect de leurs intérêts.

Pourtant globalement, à l'exception des tragédies abkhazes et ossètes, les choses se sont mieux passées qu'on aurait pu le craindre. Après le renversement de Gamsakhourdia en décembre 1991, revient au pouvoir l'ancien premier secrétaire du Parti communiste, Edouard Chévardnadzé, riche d'une longue expérience de gestion des nationalités. Il commet certes l'erreur criminelle d'envoyer des troupes reprendre le contrôle de l'Abkhazie, donnant le signal de la guerre, mais pour le reste, il rassure les minorités qui accueillent son retour avec soulagement.

Quelle est la situation des minorités depuis ? Globalement, la législation est protectrice des minorités, dont le respect est inscrit dans la constitution. Ils jouissent de leur pleins droits de citoyens géorgiens, et en outre, les tex-

tes leur assurent des droits spécifiques : à l'enseignement secondaire dans sa « langue natale », droit d'associations, etc. La question de l'autonomie des régions hors de contrôle de Tbilissi n'est toujours pas réglée. Dans les faits, la diversité de la population géorgienne est reconnue : il existe une presse dans les langues des minorités, des théâtres, des associations, etc.

Les minorités sont finalement victimes des droits spécifiques qui leur sont accordés. La politique linguistique a des effets singulièrement pervers : la possibilité de faire des études dans sa propre langue a peu encouragé l'étude du géorgien, particulièrement dans les régions de peuplement compact, où les occasions de le pratiquer sont rares. Or la méconnaissance de la langue officielle devient l'un des obstacles majeurs à l'intégration des minorités, et une des incitations au départ les plus certaines.

Surtout, la société géorgienne est profondément nationaliste et les stéréotypes sur les différents groupes ethniques généralisés. La faible représentation politique des citoyens d'origine non-géorgienne montre les limites d'un modèle politique qui se veut égalitaire. En outre, à la faveur des conflits, de la déliquescence des structures étatiques incapables de contrôler les agissements des agents de l'Etat, et de l'effondrement de l'économie qui a brusquement plongé dans la misère une part importante de la population habituée à un relatif bien-être matériel, le degré de violence diffuse s'est accrue. Dans ces conditions, les non-Géorgiens peuvent être quotidiennement victimes d'actes discriminatoires d'intensité variable ; les rapports d'organisation de défense de droits de l'homme attestent de violations plus fréquentes les concernant : ils sont plus souvent la cible du racket, de tabassages dans les postes de police, de discrimination à l'emploi, etc. Même si elles ne sont pas attribuables à une politique étatique délibérée, ces discriminations peuvent parfois atteindre des degrés tragiques, voire des atteintes à la vie. Certaines catégories sont assurément plus exposées que d'autres : les couples mixtes, qui encourent le risque d'être rejetés par les deux communautés, les « ethnies » traditionnellement ostracisées et au bas de l'échelle sociale, telles les Yezidis, les Tchétchènes mal protégés par le statut de réfugié, qui sont autant de candidats potentiels à l'exil.



Les Roms de Zamoly et les autres : au-delà des droits des réfugiés

Ania MARCHAND*

En mars 2001, deux familles de Roms originaires du village de Zamoly en Hongrie, arrivés à Strasbourg quelques mois plus tôt, obtenaient l'asile politique. La France reconnaissait ainsi qu'elles avaient été, « *du seul fait de leur origine ethnique, victimes de l'arbitraire des autorités locales (...), systématiquement en butte aux harcèlements et agressions d'éléments de la population, (...) à tout le moins volontairement tolérés par les autorités publiques hongroises* »¹. La Hongrie, candidate à l'Union européenne, est cependant considérée comme un pays sûr, et concernée par la clause de cessation. Au même titre d'ailleurs que la Slovaquie, la Tchéquie, la Bulgarie ou la Roumanie, Etats que les Roms fuient pour l'Union européenne, la Suisse ou le Canada. Alors que la France développe une politique de plus en plus répressive à leur égard, il semble important d'examiner les facteurs-clés de leur migration actuelle et son impact sur leur position dans l'Europe en construction.

Depuis leur arrivée d'Inde à l'époque médiévale et la dispersion sur le continent européen, les Tsiganes se heurtent au rejet et à la discrimination. Les deux tiers de leur population en Europe, es-

timée à presque 10 millions, vivent dans les pays post-communistes. Selon de nombreux rapports², leur situation dans cette région reste inquiétante : vivant pour la plupart dans la misère, les Roms (comme on les appelle dans ces pays) éprouvent des difficultés pour accéder à la scolarisation, aux services sociaux et à l'emploi. A titre d'exemple, en Roumanie ou en Hongrie, un nombre d'offres d'embauche récentes décourage explicitement les candidatures émanant de leur communauté. Certaines atrocités pratiquées à l'époque communiste n'ont pas non plus disparu. Le Center for Reproductive Rights révèle notamment des cas de stérilisation forcée de femmes roms, repérés en Slovaquie en 2002³. Partout, ils souffrent de l'intolérance de la communauté majoritaire, conduisant à des actes de violence, destructions de logements, agressions ou menaces de mort. Ainsi au Kosovo, malgré l'apaisement visible des tensions dans les Balkans, la sécurité des Roms demeure préoccupante et leur vie reste toujours en danger⁴.

L'aggravation de leur situation après la chute du communisme favorise une migration vers l'Ouest. Malgré les apparences, ce flux n'est

pas, selon le Comité européen sur les migrations, supérieur à celui des autres populations de cette région. La part des Roms dans les migrations récentes reste cependant dure à évaluer, compte tenu du pourcentage élevé des clandestins et de la difficulté à recenser les arrivants selon leur origine ethnique. Bien que la mobilité marque l'identité de toute leur communauté, il ne faut pas confondre ces migrations avec le mode de vie itinérant maintenu par les gens du voyage dans les pays occidentaux. Sédentarisés de force depuis plusieurs décennies, les Roms européens reprennent aujourd'hui la route pour fuir leur pays d'origine, et abandonnent leurs maisons pour des caravanes de fortune. Outre sa forte visibilité, ce qui

* Politologue, chargée de mission à l'Ecole de la Paix de Grenoble

Auteur de « *La protection des droits des Tsiganes dans l'Europe d'aujourd'hui* », L'Harmattan, 2001

¹ CRR, 20/12/01, 377261, Lakatos.

² Notamment : Human Rights Watch World Report 2002 ; Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion COM (2002)700 final ; Rapport sur la situation des Roms en Europe orientale, centrale et balkanique, Collectif Romeurope, Médecins du Monde 2002.

³ Body and Soul, Forced Sterilization and Other Assaults on Roma Reproductive Freedom in Slovakia, Center for Reproductive Rights / Poradna pre obcianske a ludske prava 2003.

⁴ Update on the situation of Roma, Ashkaelia, Egyptian, Bosniak and Gorani in Kosovo, UNHCR 2003, p. 3.

différencie ce phénomène des flux observés dans les années 70 et 80, est que les Roms invoquent comme motif de migration leur appartenance à un groupe ethnique discriminé.

Toutefois, les raisons de leur départ, à la fois économiques et politiques, sont complexes et devraient être appréciées au cas par cas. Le rejet et la discrimination dont les Roms sont victimes restent aux sources de leur marginalisation sociale et de leurs difficultés économiques, et il est impossible de distinguer les deux aspects. La pauvreté et l'injustice sociale s'inscrivent dans le cercle vicieux de la persécution ethnique, renforçant le scepticisme des pays d'accueil quant à leur véritable motivation de la recherche d'asile. Soupçonnés dans certains pays, notamment en Grande-Bretagne et en Irlande, de vouloir exploiter les avantages offerts par la qualité de demandeurs d'asile, ils se heurtent souvent au refus, avant même l'analyse de chaque cas, de la reconnaissance de ce statut. Lors de la procédure, ils fondent généralement leur demande de statut de réfugié sur le manque de protection de la part de leur Etat d'origine face aux violences à motivation raciale perpétrées par des acteurs non-étatiques, comme les skinheads.

A l'exception de certains Roms des Balkans, pour tous les autres, y compris pour ceux qui fuient agressions violentes, pillages d'habitations et menaces de mort, l'accès à la protection instaurée par la Convention de Genève reste très aléatoire. Ainsi, traitant la question tzigane à la demande du Comité de Ministres du Conseil de l'Europe, le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) a affirmé que « *le fait d'être victime d'un pogrom ou de craindre raisonnablement de le devenir ne constitue pas en soi une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de 1951* »⁵. A cela s'ajoutent les difficultés d'apporter d'éventuelles preuves

écrites de persécution. Souvent illettrés, ils ne gardent pas de documents pouvant être utiles lors de la procédure. Par conséquent, rares sont ceux qui parviennent à obtenir le statut de réfugiés en Europe occidentale, le taux de reconnaissance ne dépassant pas 1 %⁶.

L'asile politique leur étant systématiquement refusé, les Roms, en particulier ceux d'origine roumaine dont le nombre en France atteindrait plusieurs milliers, privilégient les demandes d'asile territorial, moins avantageux mais plus pertinent dans la plupart des cas. Nombreux sont également ceux qui entrent dans l'Union européenne en bénéficiant de la libre circulation. A noter que depuis le 1er janvier 2002, les Roumains sont dispensés de visa dans l'espace Schengen. Ils sont toutefois contraints par des mesures d'encadrement, telle l'obligation de posséder une certaine somme d'argent. Demandeurs d'asile territorial ou touristes, dans la plupart des Etats dont la France, ils n'ont droit ni au travail ni aux indemnités, et vivent du « travail de rue » dans les bidonvilles. Souvent sans aucun titre de séjour, et donc exclus des droits fondamentaux, ils sont exposés au risque d'exploitation par des réseaux mafieux, n'échappant ni à la mendicité ni à la délinquance.

La réaction des pays hôtes est unanime : durcissement des contrôles et prolifération des accords bilatéraux de réadmission - comme celui, l'un des premiers, conclu entre l'Allemagne et la Roumanie en 1992, ou celui signé par la France en août 2002 au sujet de l'« *éloignement des ressortissants roumains en situation irrégulière* ». Puis, expulsions en cascade : selon les informations diffusées par le HCR, 74 Roms ont été renvoyés en Tchéquie de Suède en juin 2002, 20 en Slovaquie de Norvège en août de la même année, et 40 de Suisse en direction de la Roumanie deux mois plus tard, la liste n'étant pas exhaustive. Aujourd'hui, le Danemark s'ap-

prête à déporter un groupe de Roms au Kosovo, en leur offrant de l'argent pour qu'ils quittent volontairement le pays⁷. Pour stopper l'afflux de la population tzigane, certains Etats prennent des mesures préventives, comme l'obligation des visas pour les Slovaques introduite en juillet 1999 par la Finlande, ou le filtrage prévu par la loi britannique d'avril 2001, menant à la distinction entre les Roms et les autres passagers à l'aéroport de Prague.

Ainsi se développe le système qui, au lieu de résoudre les problèmes posés par la migration rom, cherche à les éviter et à les déplacer, dans le déni des standards internationaux. A commencer par celui de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, portant sur l'interdiction du traitement inhumain et dégradant, et de son Protocole 4, prohibant les expulsions collectives des étrangers. En février 2002, la Belgique a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour la déportation, en octobre 1999, de 74 Roms slovaques déboutés du droit d'asile. Cette décision permet de nourrir quelques espoirs en la justice internationale en faveur des Roms, dont la complexité de la situation commence à être reconnue au niveau européen. Mais pour l'instant, les Etats multiplient les expulsions, sans proposer de solutions alternatives aux familles renvoyées, et sans tenir compte de certains projets d'intégration engagés à leur égard par des ONG. La stratégie de répression persiste, mais est-elle pour autant efficace ?

Expulsés, ils ne cessent de revenir, car en dépit de la précarité, les pays occidentaux leur procurent davantage de sécurité. Ils espèrent également offrir un meilleur avenir à leurs enfants, compromis à leurs yeux en Europe de l'Est.

⁵ CM/dec/1999/656, Conseil de l'Europe 1999.

⁶ Situation juridique des Roms en Europe, Doc. 9417, Conseil de l'Europe 2002, p. 4.

⁷ Lettre de European Roma Rights Center adressée au Premier Ministre du Danemark, Anders Fogh Rasmussen, 13 mars 2003 (en anglais).

Pourtant, leur statut juridique y semble très avantageux : les Roms y sont reconnus comme minorité nationale et profitent de garanties institutionnelles pour assurer leurs droits politiques, sociaux et culturels. A titre d'exemple, la Hongrie a mis en place des conseils nationaux et locaux des minorités, dont les conseils tsiganes, veillant à la prise en compte de leurs intérêts dans la gestion des affaires publiques. En Roumanie, la constitution réserve un siège au parlement à chaque minorité nationale, y compris à la minorité rom. Pour améliorer sa situation, le gouvernement a en outre adopté en avril 2001 une stratégie nationale en collaboration avec des organisations tsiganes. Les initiatives de ce type sont à citer dans d'autres pays est-européens, « *le respect des minorités et leur protection* » faisant partie des critères politiques d'adhésion à l'UE. La communauté rom reste cependant affligée par des stéréotypes enracinés depuis des siècles, et rejetée non pas pour une identité ethnique particulière, mais comme groupe social défavorisé.

L'inefficacité des démarches institutionnelles révèle le vrai problème, qui semble être le même dans le pays d'origine, de passage ou d'accueil : pour la plupart des gens, il est aujourd'hui impensable de vivre ensemble avec les Tsiganes ! D'où l'urgence de promouvoir leur identité comme constitutive de l'enrichissement de la culture européenne et, à ce titre, méritant le respect. D'où la nécessité pour les représentants de cette communauté d'affirmer sa place en dehors des pays où ils vivent. N'ayant pas d'Etat prêt à les reconnaître comme les siens et capable de leur garantir une protection, les Tsiganes cherchent à élaborer un système de représentation au niveau international. Des ONG comme l'Union Romani Internationale ou Roma National Congress gagnent de la reconnaissance et portent leurs revendications devant les grandes organisations internationales. Uniques par rapport aux solutions élaborées à l'égard des autres po-

pulations, les instances comme le Groupe de spécialistes sur les Roms/Tsiganes du Conseil de l'Europe constituent un trait caractéristique de la protection actuelle des droits des Tsiganes.

Aujourd'hui, l'Europe semble leur offrir une véritable chance. L'orientation des critères d'adhésion sur les questions minoritaires contribue d'ores et déjà à la prise de conscience des problèmes des Roms. L'élargissement joue aussi sur leur mobilité, qui devrait évoluer, avec la libre circulation, vers une tendance inévitable de la société moderne, nécessaire au développement économique et à l'enrichissement culturel. De même, les questions de migrations devraient prochainement passer de l'échelon intergouvernemental à l'échelon communautaire. C'est à ce niveau-là que les Roms, les gens du voyage et les autres membres de la population tsigane obtiennent aujourd'hui une reconnaissance de leurs traditions qui « *font partie, depuis plus d'un demi-millenaire, du patrimoine culturel et linguistique de la Communauté* »⁸. N'ayant pas d'Etat-patrie parmi les pays européens, ils restent Européens par excellence. De nombreux instruments en témoignent, comme la Charte européenne des langues régionales et minoritaires du Conseil de l'Europe, dont le rapport explicatif évoque explicitement le romani, ou la Charte européenne des droits des Roms, aujourd'hui en préparation.

La reconnaissance des Roms comme réfugiés ou comme minorité, l'application des instruments protégeant leurs droits, la promotion de leur culture et de leur langue constituent des moyens de lutte contre le rejet auquel ils se heurtent. En tant que moyens, ils ne peuvent être efficaces que s'ils s'inscrivent dans une stratégie à long terme, s'articulant autour d'un « *vouloir vivre ensemble* », dans le respect de l'identité de chacun. Car au-delà des garanties institutionnelles, leur participation à la vie de la société

exige une compréhension mutuelle. Il y a les Roms de Zamoly et les autres : les autres Roms, à Bucarest ou à Paris, mais aussi les autres autour. Les relations restent complexes et il n'y a pas de solution rapide et efficace pour atténuer les tensions. Il existe cependant, ceci peut paraître évident, les pistes à privilégier - le dialogue - et celles à éviter - les expulsions. Il existe aussi des exemples à suivre, comme celui du camp des Roms roumains à Achères dans les Yvelines, où la mairie a fondé sa politique sur un projet d'intégration : les enfants étaient scolarisés, les adultes aidés dans la recherche du travail et des rencontres Roms-habitants régulièrement organisées. Un bon début de dialogue, brusquement interrompu, hélas, par l'expulsion du camp en mars 2003. Une expulsion de plus, accompagnée de nombreux renvois en Roumanie, démontrant qu'une politique cohérente et humaine à l'égard des nouveaux migrants roms reste encore à construire.



⁸ Résolution du Conseil concernant la scolarisation des enfants de tsiganes et de voyageurs, 22 mai 1989, JOCE C 1989 153/02.

Le chiisme duodécimain

Sabrina MERVIN*

Les associations et les travailleurs sociaux accueillent, parmi les demandeurs d'asile, des personnes de confession chiite. Mieux connaître leurs pratiques culturelles et religieuses pour mieux les accueillir, tel est l'objet de ces quelques pages.

Le chiisme constitue la deuxième grande branche de l'islam, dont les adeptes représentent environ 10% à 12% de l'ensemble des musulmans, répartis principalement entre le Proche-Orient et l'Inde. Les chiffres dont on dispose ne sont cependant que des évaluations, car les chiites ne sont pas comptabilisés en tant que tels dans les recensements de population.

La communauté la plus importante se trouve en Iran (plus de 50 millions), où le chiisme, largement majoritaire, est la religion de l'État depuis le début de la dynastie safavide, au XVI^e siècle. Puis vient celle d'Irak, où les chiites sont majoritaires puisqu'ils forment, selon les estimations, entre 56% et 60% de la population (la plus grande partie d'entre eux sont arabes, mais certains sont kurdes). Malgré cela, ils ont été écartés des rouages du pouvoir depuis la formation de l'Irak moderne, et particulièrement persécutés par le régime de Saddam Hussein. Les chiites du Liban, eux, après une percée démographique les hissant au rang de communauté majoritaire au Liban, sont parvenus à peser un certain poids sur la scène politique nationale et régionale, depuis la guerre civile libanaise, puis le retrait israélien du Liban-Sud, considéré comme une victoire du Hezbollah. Ce n'est pas le cas dans les pays du Golfe, où les chiites sont dans l'opposition : ils constituent 65% de la population à Bahreïn, 25% au Koweït, 20% au Qatar, et une minorité de 5 à 10% en Arabie Saoudite, concentrée dans la région pétrolière de l'est du pays. En Afghanistan, qu'ils soient tadjiks ou hazaras, ils sont encore politiquement dominés par les sunnites, et, selon les estimations, représentent entre 15 et 20% de la population. En Asie centrale, il existe une communauté chiite impor-

tante en Azerbaïdjan (75% de la population), et des poches disséminées dans d'autres régions, qui, souvent, se fondent parmi les autres musulmans. Enfin, l'Inde abrite une forte communauté chiite qui approche, si l'on compte les ismaéliens, environ 25 millions de membres (dans l'Uttar Pradesh, où se trouve le centre des duodécimains, Lucknow ; au Cachemire ; au Népal, etc.). Si, à cause de divergences avec les sunnites, les chiites ont préféré rester en Inde après la partition du pays, ils constituent néanmoins environ 15% de la population du Pakistan, où ils vivent principalement au Penjab et à Karachi, sans compter les réfugiés hazaras venant d'Afghanistan. À cela, il faut ajouter des groupes dispersés dans le monde entier, suite à des mouvements migratoires (en Amérique, en Afrique, et en Europe).

Minoritaires dans la plupart des cas, les chiites duodécimains sont aussi, le plus souvent, dans l'opposition, ce qui vient renforcer leur croyance dans le fait qu'ils sont les « opprimés », les « déshérités » du monde musulman. Si les termes, coraniques, ont été remis récemment à l'ordre du jour par des idéologues comme l'iranien Ali Shariati (m. 1977), ils correspondent à des représentations qui s'ancrent à la fois dans les doctrines chiites elles-mêmes et dans l'histoire des communautés chiites.

Le mot chiite vient de l'expression arabe chi'at 'Alî, désignant les partisans de 'Alî, **après la mort du prophète Muhammad**, en 632. Celui-ci n'ayant pas laissé

* Chargée de recherche au CNRS

de fils, ni désigné son successeur, deux conceptions du pouvoir allaient bientôt diviser la communauté des croyants qu'il avait fondée. Ceux qui deviendraient les « sunnites », après la période de formation des doctrines, optaient pour un dirigeant choisi parmi les compagnons du prophète : le calife. Ceux qui deviendraient les chiites estimaient que la succession du prophète devait revenir à l'un de ses descendants par sa fille Fâtima et 'Alî, son gendre et cousin. Mais alors que, pour les sunnites, le calife fut, pratiquement, un dirigeant politique plus qu'un guide spirituel, les chiites développèrent une théorie de l'imamat qui fit partie des fondements même de leurs doctrines. L'imamat, ainsi, complète la prophétie de Muhammad ; comme lui, les imams sont des êtres impeccables, auxquels les fidèles doivent à la fois amour et obéissance. C'est pourquoi ils sont tant vénérés, jusqu'à ce jour, et que les croyants effectuent des visites pieuses à leurs tombeaux, dont les principaux, ceux de 'Alî et de Husayn notamment, sont situés en Irak.

Après la mort du prophète, le deuxième moment fondateur du chiisme est le martyre de son troisième imam, Husayn, en 680. L'événement, historique, fonctionne, en fait, comme un mythe que le rituel reproduit chaque année, par la commémoration. La période des « califes bien dirigés », selon l'expression sunnite, était révolue. Les Omeyyades s'étaient emparés du pouvoir, et régnaient sur l'Empire musulman, à partir de leur cour de Damas. Assassiné en 661, 'Alî, reconnu à la fois par les sunnites, comme leur quatrième calife, et par les chiites, pour qui il est le premier imam, avait laissé deux fils. L'aîné, Hasan, pactisa avec le calife omeyyade Mu'âwiya et lui abandonna son pouvoir. À sa mort, resta Hussein, le cadet, qui tenta de reconquérir ce pouvoir par les armes. En effet, à la faveur de la succession de Mu'âwiya et de l'accession au trône de son fils Yazîd, les chiites de la ville de Kûfa appelèrent Hussein à refuser de prêter allégeance au nouveau calife en lui promettant de lui prêter main forte. Hussein quitta La Mecque, où il résidait, pour rejoindre ses partisans à Kûfa, accompagné de sa famille et d'une poignée de compagnons. En chemin, la petite troupe fut interceptée par l'armée de Yazîd, qui l'assiégea, puis livra un combat inégal, vu les forces en présence. Hussein fut le dernier combattant à mourir ; les membres de sa famille encore en vie furent emmenés à Damas, en captivité. La bataille se passait sur les bords de l'Euphrate, près d'un endroit aujourd'hui appelé Karbala, la ville qui abrite le mausolée de Hussein.

Après la bataille de Karbala les imams des chiites duodécimains ne tentèrent plus de récupérer leur droit, qu'ils continuaient de considérer comme légitime, à la succession du prophète. Pour eux, le pouvoir en place était donc inique. Cette idée perdure aujourd'hui : selon la doctrine, tout pouvoir, en dehors de celui de l'imam, est injuste. Un troisième moment fondateur a complété cette doctrine : l'occultation du douzième imam. En

effet, les chiites duodécimains doivent leur nom à une lignée de douze imams, dont chacun a désigné son successeur. Or, le onzième imam n'eut pas de successeur. Selon la doctrine, c'est parce que son fils, le douzième dit « le Mahdî » était entré en occultation ; il est depuis toujours parmi nous, mais demeure caché, et doit revenir, avant la fin des temps, pour restaurer la justice sur terre. Les croyants, donc, attendent son retour, depuis la « grande occultation », en 941. Cette doctrine a, jusque récemment, conforté les chiites dans une attitude détachée par rapport au pouvoir, attentiste. Elle a aussi permis de déclencher un activisme politique visant à la conquête du pouvoir, sous la conduite d'un chef religieux charismatique susceptible d'être pris par ses fidèles pour l'imam attendu, ou tout au moins de préfigurer son « retour » (Khomeini, en Iran ; Mûsâ Sadr, au Liban ; Muhammad Bâqir al-Sadr, en Irak). Accordant une valeur particulière au martyr, toujours brimés, déchus de leurs droits mais promis à des jours meilleurs, les chiites pouvaient trouver dans leurs doctrines et leurs pratiques autant d'outils de mobilisation des masses. Ainsi, notamment, des rites observés pendant les célébrations de 'Achûrâ qui commémorent, chaque année, le martyr de Hussein : les pratiques de mortification, qui furent longtemps utilisées pour canaliser la violence des fidèles, servirent, par exemple, à partir des années 1970, à mobiliser les chiites du Liban contre l'ennemi israélien.

L'une des spécificités que l'on relève souvent dans le chiisme est le fait qu'il se passe du soufisme puisqu'il contient, déjà, des éléments ésotériques, propres à la mystique musulmane ; ceci est avéré non seulement pour les doctrines, mais aussi pour les pratiques, notamment la vénération des imams et le culte qui leur est rendu auprès de leurs tombeaux.

Cependant, on oublie de noter qu'ils sont, du point de vue de la pensée théologique, mus par la raison. Pour ce qui concerne le droit islamique, ils ont développé leur propre école, appelée ja'farite, du nom du sixième imam, Ja'far al-Sâdiq, qui en est considéré comme le fondateur. Elle ne diffère pas plus des quatre écoles sunnites que celles-ci ne diffèrent entre elles. En revanche, la particularité chiite en matière de droit islamique réside dans un processus historique inverse de celui que connut le sunnisme, concernant la possibilité d'élaborer des normes juridiques. Alors que les sunnites ont eu tendance à fermer cette possibilité, et à se contenter d'imiter les anciens et, ce, au moins jusqu'aux mouvements réformistes de la fin du XIX^e siècle, les chiites ouvrirent de plus en plus le champ d'intervention de leurs oulémas en ce domaine.

À l'origine du chiisme, l'élaboration des normes, comme la direction spirituelle et politique de la communauté, étaient réservées à l'imam. Peu à peu, à partir de l'occultation du douzième imam, les oulémas émi-

rent des concepts et des théories leur permettant de statuer à la place de l'imam, et d'agir en tant que son représentant. Ce processus arriva à maturation avec les travaux de Murtadâ al-Ansarî (m. 1864), qui systématisa la doctrine de ce qu'on appela plus tard la *marja'iyya*, la référence à une direction spirituelle chiite. Selon cette doctrine, le croyant doit se référer à un savant en sciences religieuses vivant, qui sera sa référence en matière de préceptes islamiques. C'est dire qu'il doit se conformer à ses avis. Toutefois, chaque croyant a le droit de choisir son *marja'*. Ainsi, les chiites disposent d'une hiérarchie propre, financièrement autonome, puisque chaque croyant verse les impôts religieux au *marja'* qu'il a choisi de suivre, et que celui-ci peut ensuite reverser des fonds aux indigents, ou bien fonder des institutions religieuses, et notamment des écoles. Ainsi, plus un *marja'* compte d'adeptes, plus il accroît son prestige. Cette autonomie financière garantit à la *marja'iyya* son indépendance par rapport à l'État, et lui confère un caractère transnational. Même lorsque, dans certains pays, les clercs chiites sont nommés par l'État (notamment en Iran ou, dans une moindre mesure, au Liban), cette hiérarchie autonome perdure en parallèle, et jouit d'une plus grande autorité que la hiérarchie « officielle ». Aujourd'hui, le *marja'* le plus suivi par les chiites est certainement 'Alî Sistani, qui réside à Najaf, le grand foyer de savoir chiite, où il est en résidence surveillée. Les autorités irakiennes, en effet, supportent difficilement de ne pas pouvoir exercer leur contrôle sur les religieux chiites, même si, comme dans le cas de Sistani, ils ne s'intéressent pas aux affaires politiques.

La *marja'iyya*, si elle est indépendante de l'État, est très liée aux écoles religieuses qui dispensent un enseignement supérieur, c'est-à-dire aux écoles assurant la formation des clercs et la reproduction des élites religieuses. D'abord, en tant que savant en sciences religieuses, il en émane, il y a longuement étudié. Ensuite, la plupart du temps, il y enseigne. C'est, d'ailleurs, au nombre d'étudiants qu'il attire à ses cours que l'on reconnaît le prestige et le charisme d'un maître. Ainsi, le *marja'*, selon l'expression utilisée, « émerge » de ces cercles cléricaux : il doit se distinguer par l'étendue de son savoir, par sa piété,

sa probité morale, et autres qualités nécessaires à celui qui doit représenter l'imam. Il n'y a ni élection, ni désignation du *marja'*, mais celui-ci se distingue de ses pairs qui le reconnaissent comme tel. C'est dire toute la place que peuvent prendre les jeux de rivalité et de pouvoir dans ces questions, autant entre les candidats eux-mêmes qu'entre les courants politiques (ou apolitiques), ou encore entre les villes saintes où sont implantées les écoles religieuses. De ce point de vue, la rivalité s'exerce surtout entre Qom, en Iran, et Najaf, en Irak.

Historiquement, Najaf fut certainement le plus grand lieu saint du chiisme, et son foyer de savoir qui perdura comme tel le plus longtemps. Najaf fait partie de ce que les chiites appellent leurs « seuils sacrés », des villes saintes abritant les mausolées de leurs imams. Najaf a celui du premier imam, 'Alî ; dans cette région du sud de l'Irak, il y a aussi Karbala, où se trouve celui de Hussein ; plus au nord, Sâmarra et al-Kâzimiyya recèlent d'autres tombeaux d'imams. Autant dire que l'Irak renferme

les lieux saints chiites les plus importants. L'Iran, lui, a le mausolée du huitième imam, à Machhad, et celui de sa sœur Fâtima, à Qom. Cet ancien centre chiite fut réactivé dans les années 1930, et des écoles religieuses y furent ouvertes, qui connurent un essor nouveau après la révolution islamique, à partir de 1979.

Parallèlement, Najaf déclinait peu à peu, à cause de l'attitude répressive des autorités irakiennes, qui poussait les étudiants à fuir. Le phénomène s'est accentué après le soulèvement des chiites, en 1991, suite à la guerre du Golfe, qui fut écrasé par l'armée irakienne. Les villes saintes furent bombardées, les dignitaires religieux arrêtés, voire exécutés, et une nouvelle vague d'é-

migration s'ensuivit. Najaf et ses écoles étaient quasiment désertés. L'un des espoirs des chiites, pour l'après-guerre qui s'annonce, est de voir battre de nouveau ce cœur du monde chiite.



“Asyle”, “asile” et droit d’asile : les origines grecques

Marie-Françoise BASLEZ *

Le mot « asile », écrit ainsi, selon l’orthographe latine, dérive du grec « asyle », qui ne désigne pas au sens premier un lieu ni un droit, mais une pratique, ou plutôt la renonciation à une pratique, celle du droit de représailles (*sylan*). Les Grecs, en effet, étaient pris dans un cycle infernal de violence, puisqu’il était toujours licite de se chercher soi-même réparation, pour un dommage subi individuellement et collectivement, sur n’importe quel membre de la communauté responsable et en n’importe quel lieu.

L’« asile » désigne donc, au sens grec du terme, une situation d’exception, une immunité qui protégeait le bénéficiaire contre les violences physiques et les prises de gages. Toutes les civilisations de l’Antiquité avaient connu les situations de réfugié, d’exilé, de déporté, d’immigré... Sans doute dans des proportions encore plus considérables qu’aujourd’hui. Jusqu’au IV^e siècle avant notre ère, la guerre fut l’état normal de la vie collective et des relations entre États. Les déportations massives furent utilisées par les souverains orientaux, assyriens et

perses, pour pacifier leur Empire après la conquête. Les disettes et famines locales, endémiques, encourageaient les déplacements individuels ou collectifs vers des terres plus fertiles. Surtout, le morcellement extrême du monde grec en de petites cités-États très proches et concurrentes les unes des autres nourrit une xénophobie latente. Enfin, le corollaire de la démocratie directe et d’une participation politique active fut la pratique systématique du bannissement et de l’ostracisme (procédure d’exil pour dix ans), afin d’assainir le jeu politique.

Les Grecs furent donc les premiers à prendre en considérations la précarité des personnes déplacées. Elles étaient sans terres et dépourvues de moyens de subsistance, coupées de leurs solidarités naturelles sans pouvoir établir leur identité, sans garantie judiciaire ni protection d’aucune sorte dans un environnement hostile. Mais la réflexion grecque se fonda moins sur des principes de droit ou d’humanité que sur des conceptions religieuses et une très forte crainte du sacré. La première protection offerte à l’étranger est de nature religieuse.

Tout lieu sacré bénéficiait d’une inviolabilité, consubstantielle en quelque sorte, implicite pendant longtemps mais reconnue par tous. Celle-ci s’étendait à tout ce qui se trouvait à l’intérieur de l’enceinte sacrée, objets ou gens, qui étaient considérés comme le bien de la divinité ; y porter atteinte constituait donc un sacrilège. Dès le VII^e-VI^e siècle, les Grecs instituèrent un rituel pour formaliser cette relation particulière avec le divin, ainsi que les garanties qu’elle procurait. C’est le rituel du suppliant. Il fallait porter des bandelettes et des rameaux au creux du bras, pour signifier qu’on était consacré au dieu, et, surtout, il fallait maintenir un contact physique avec un objet porteur de sacré : temple, autel, statue ou même foyer domestique... Il était donc possible, en définitive, d’arrêter ou de mettre à mort un suppliant sans porter la main sur lui, soit en l’arrachant de l’endroit sacré où il s’était attaché, soit en l’emmurant et en l’affamant. On en a des exemples, assez nombreux. Mais, à l’inverse, des suppliants ont pu demeurer des années dans un sanctuaire en toute sécurité.

* Professeur à l’Université de Paris XII

Au-delà de ces procédures et de ces contraintes formelles, le statut de suppliant ouvrait, de façon intéressante, une occasion de réflexion, de dialogue et de débats, où tout devenait possible. Même en cas de guerre et de défaite, c'était une possibilité offerte à tout étranger en position précaire (et d'ailleurs aussi au citoyen et à l'esclave) pour se présenter et présenter sa cause, pour se trouver un intermédiaire au sein de la cité où il s'était réfugié et obtenir ainsi que sa situation soit débattue en assemblée, afin qu'il soit statué sur son accueil ou son expulsion. Dans le cas d'un réfugié politique important, on discutait de son intégration, et même souvent de sa naturalisation, ou de sa reconduite à la frontière de son choix. Les auteurs grecs réfléchirent sur les conditions qui pouvaient faciliter l'accueil des suppliants, et certains dramaturges voulurent même mettre le problème en scène dans leurs tragédies. Il fallait prendre un « profil bas », être conscient de sa différence, voire de son apparence exotique, pour l'atténuer, jouer de sa faiblesse sans rien revendiquer. Ce statut d'immunité subsista jusqu'à la fin du paganisme, tout en étant développé de façon plus juridique à travers la notion de lieu d'asile, qu'héritèrent les églises chrétiennes.

À partir du V^e siècle, en effet, les sanctuaires grecs s'efforcèrent d'institutionnaliser leur inviolabilité et de la faire reconnaître par des accords internationaux bilatéraux, afin d'offrir les meilleures conditions de voyage aux pèlerins qui les fréquentaient, alors même que la pratique des représailles (*sylan*), au titre des dommages subis par un particulier ou un État, n'épargnait personne. Dans un premier temps, aux V^e et IV^e siècles, l'« asylie » fut une garantie personnelle, octroyée par une cité,

par décret, qui valait sur l'ensemble de son territoire : on pouvait le traverser et y séjourner en toute sécurité. C'était une garantie perpétuelle et même souvent héréditaire, qu'on utilisait suivant les circonstances ou en cas de besoin ; elle était souvent associée à l'immunité et à la franchise fiscale (*atélie*). À partir du III^e siècle avant notre ère, quand le monde des cités grecques s'unifia davantage dans le cadre de nouveaux royaumes, il fut plus facile d'attacher l'« asylie » à un territoire, dont l'inviolabilité était garantie par les armées royales. Chaque grand sanctuaire, à partir du moment où il devenait un centre de pèlerinage et le cadre de festivals périodiques, se vit reconnaître une zone « asyle », matérialisée et délimitée par des bornes, plus ou moins étendue selon les cas : dans celui du sanctuaire insulaire de Délos, c'était toute l'île et même les eaux territoriales, qui étaient lieu « asyle ». La notion de lieu d'asile fut une spécificité grecque, que les Romains eurent un certain mal à admettre après la conquête : ils trouvaient que le problème des réfugiés troublait l'ordre public, surtout celui des esclaves fugitifs qui se regroupaient dans les temples et dont il fallait indemniser les anciens propriétaires. Mais les principaux sanctuaires grecs finirent par faire reconnaître leur privilège, au titre des droits historiques. Sous cette forme, le droit d'asile ne bouleversait pas l'ordre social, ni le droit commun, mais il offrait, répétons-le, une possibilité de dialogue : nous possédons des lettres de Saint Paul et de notables romains, qui ont joué les intermédiaires entre un esclave fugitif et son maître pour tenter de régler la situation à l'amiable. Progressivement on voit apparaître dans ces lettres des considérations humanitaires. Ce sont surtout les milieux marqués par la philosophie stoïcienne qui

développèrent l'idée de la fraternité entre les hommes ; davantage provocateurs, les philosophes cyniques insistaient, quant à eux, sur l'incertitude de tout destin humain, ce qui les conduisait à revaloriser la condition de l'exilé.

Peu à peu aussi, la notion de droit d'asile se laïcisa et la cité grecque établit ses propres règles, surtout en matière d'asile politique. On a des exemples de demande d'extradition dès le Ve siècle, mais il est rare que les cités d'accueil y aient répondu positivement. Au pire, on faisait passer le réfugié sur le territoire d'une cité voisine, au mieux, dans la plupart des cas, on le gardait et on lui donnait les moyens de s'intégrer, à condition qu'il ne cause pas de troubles. Son cas faisait toujours l'objet d'un débat public et la décision était toujours prise collectivement, en assemblée. Dans un délai très bref, à savoir un mois à Athènes, le réfugié entraînait automatiquement dans la catégorie des « étrangers domiciliés », les *metèques*. Il devait acquitter une taxe de séjour mensuelle, au demeurant modique puisqu'elle correspondait à une journée de travail. Il pouvait exercer un métier librement, était intégré socialement, mais il lui demeurait interdit d'être propriétaire (sauf privilège spécifique) et, bien sûr, de participer à la vie politique ; s'il se mariait sur place, ses enfants étaient considérés comme des bâtards. L'intégration du réfugié ou de l'immigré restait donc limitée, mais la cité était très préoccupée par la sécurité de ses réfugiés politiques : plusieurs décrets assimilent leur meurtre à celui d'un citoyen, bien qu'ils ne soient pas sujets de droit.

L'amélioration de l'accueil des réfugiés, à Athènes, résulte de la multiplication des guerres civiles et des conflits internationaux, à

partir de la fin du V^e siècle. Les alliés d'Athènes, ou encore ses partisans au sein des cités étrangères, revendiquèrent le droit d'être accueillis, individuellement ou collectivement, dans de meilleures conditions, si le sort des armes ou les vicissitudes politiques les contraignaient à partir. Les exils en masse furent de plus en plus fréquents à partir du IV^e siècle, quand on prit l'habitude de détruire complètement les cités vaincues à l'issue du siège. D'autre part, les conditions de vie des réfugiés politiques devinrent aussi de plus en plus difficiles, à partir du moment où l'on ne se contenta pas de les priver de leurs droits politiques mais qu'on leur enleva aussi le revenu des biens qu'ils conservaient chez eux. Des négociations avaient donc lieu, dès avant la fin des opérations, entre une population ou une faction, qui craignait d'être expulsée de sa patrie, et une cité susceptible de l'accueillir. Du point de vue de la cité d'accueil, ouvrir ses frontières à un groupe assez nombreux de réfugiés était une chose ; les intégrer en était une autre, qui relevait d'une décision politique de l'assemblée du peuple, souvent prise en plusieurs étapes. Athènes finit par octroyer le droit de cité à certains groupes de réfugiés, ce qui était la seule façon de les intégrer en les faisant participer à la vie politique, en leur donnant accès aux tribunaux et en leur permettant d'acquérir des terres et des immeubles. Mais c'était une solution temporaire et l'on n'envisageait pas pour autant leur installation définitive : ces privilèges statutaires n'étaient octroyés que pour la durée du temps d'exil et la cité d'accueil se préoccupait avant tout d'aider ses réfugiés politiques à regagner leur patrie, plus encore que de leur sécurité et de leur bien-être. À plusieurs reprises, Athènes soutint des souverains détrônés pour qu'ils recouvrent leur royaume ; quand

il s'agissait d'une communauté entière de déportés, chassée par la guerre, on s'entremettait auprès du vainqueur pour obtenir leur retour au bout d'un certain temps. Les réfugiés eux-mêmes ne jouaient pas vraiment la carte de l'intégration ; ils souhaitaient par-dessus tout revenir chez eux et relever leurs ruines. Seuls, les plus compromis se proposaient de s'installer définitivement à Athènes, leur naturalisation devenant alors effective.

Le droit d'asile resta donc délibérément limité dans le temps. D'un autre point de vue, les cités n'étaient pas vraiment malthusiennes, puisque accueillir un groupe de plusieurs milliers d'hommes, avec leur famille, ne faisait pas problème (à titre de comparaison, il y avait à Athènes de 20 à 25 000 citoyens, chefs de famille). Cependant la cité hésitait entre deux politiques : ou bien elle leur permettait de s'installer n'importe où, en s'inscrivant dans n'importe quelle tribu et n'importe quel quartier, au risque de reconstituer une cité dans la cité, ou elle leur affectait autoritairement, au contraire, un lieu de résidence, en les dispersant au sein du corps civique. Nous savons, indirectement, que les réfugiés ne perdaient pas leur identité nationale et que, même s'ils étaient éparpillés dans la ville, ils se réunissaient régulièrement dans un lieu qui leur était propre. Athènes redoutait qu'à la faveur de ces rassemblements, des clandestins ne s'infiltrèrent dans la communauté d'origine, en particulier des esclaves fugitifs. C'est pourquoi, même en cas d'exil collectif, les privilèges étaient toujours nominaux et, au moment du vote des décrets d'intégration, la cité d'accueil établissait soigneusement la liste des ayant droit ; un réfugié, qui arrivait ultérieurement, n'en faisait pas partie et devait recourir à une

procédure d'intégration individuelle.

Les Grecs ne furent jamais des juristes. Ils ne surent formuler ni le droit d'asile, ni plus généralement les droits de l'homme. Ce que nous leur devons résulte d'une adaptation tout à fait empirique et progressive à la précarité de la condition de réfugié, dont ils avaient été les premiers à prendre conscience.



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)

Un forum de questions-réponses est également à votre disposition tous les mercredi de 14h30 à 16h30

Le Service Formation de France Terre d'Asile

6 ANS AU SERVICE DES PROFESSIONNELS

Nos actions de formation s'adressent à des professionnels de l'action sociale, débutants ou expérimentés, travaillant au contact des populations exilées. L'objectif des stages est d'apporter les savoirs faire et compétences nécessaires à l'accompagnement des demandeurs d'asile tout au long de la procédure de détermination de la qualité de réfugié. Nos modules ont été élaborés à partir des évaluations des besoins auprès des acteurs de terrain. Nous menons également une politique de formation à destination des Instituts de Formation aux Métiers du Travail social.



Pour tout renseignement :

El Mehdi GUADI : 01 53 06 64 39

Responsable de la formation

Bénédicte MASSON : 01 53 06 64 30

Assistante

Fax : 01 53 06 64 21

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

Programme Mai

Le traumatisme chez les demandeurs d'asile et les réfugiés,
5 et 6 mai 2003

La gestion des déboutés et les mesures d'éloignement,
12 et 13 mai 2003

Santé des demandeurs d'asile et les réfugiés,
15, 16 et 17 mai 2003

Scolarité des enfants des demandeurs d'asile,
19 et 20 mai 2003

Urgence, Violence et travail social,
21 et 22 mai 2003

Missions des CADA,
21, 22 et 23 mai 2003

Conférences Séminaires : la région des grands lacs et la demande d'asile Roms, **26 et 27 mai 2003**

Programme Juin

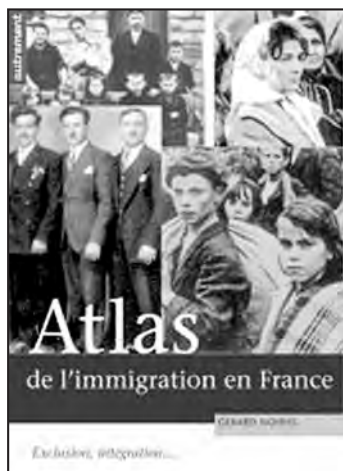
Droit d'asile et construction européenne,
9 et 10 juin 2003

Instruments juridiques du droit d'asile,
11 et 12 juin 2003

Logement et accompagnement social lié au logement,
16, 17, 18 et 19 juin 2003

Aide aux dossiers,
23 et 24 juin 2003

LIVRES...



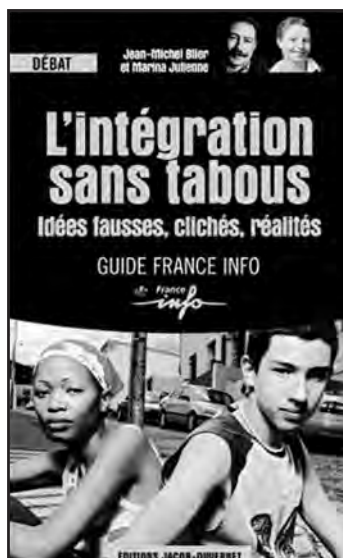
Atlas de l'immigration en France

Gérard NOIRIEL, Editions Autrement, Collection Atlas, octobre 2002

Cet atlas est centré sur l'histoire de l'immigration en France de 1789 à nos jours afin de comprendre comment cette logique s'est progressivement mise en place et quelles sont ses conséquences économiques, sociales et culturelles. Trois parties présentent les vagues d'immigration successives depuis le XIX^e siècle, les caractéristiques sociales, culturelles et religieuses des populations issues de l'immigration. Qui se fait naturaliser ? Quelles sont les formes de métissage ? Quelles sont les formes de mobilité sociale et géographique ?

Les problèmes posés par l'immigration sont également abordés de front ; d'abord le rejet de l'autre : xénophobie, racisme, antisémitisme, mais aussi les « pathologies » propres aux milieux sociaux ayant connu le déracinement. Parmi ces questions, souvent à la une de l'actualité, dominent les conflits entre les valeurs des parents marqués par leur culture d'origine et leurs enfants désireux de se conformer aux normes véhiculées par la jeunesse du pays dans lequel ils vivent ; le problème de la violence comme mode d'expression de ceux qui se sentent rejetés par la société d'accueil.

Grâce à ses nombreux graphiques et cartes et à son approche historique, cet atlas propose une image nouvelle du phénomène d'immigration. Image qu'il convient de prendre en compte puisque tout le monde s'accorde à penser que, comme par le passé, la prospérité des pays les plus développés nécessitera le recours à de nouveaux groupes d'immigrants.



L'intégration sans tabous. Idées fausses, clichés, réalités

Jean-Michel BLIER et Marina JULIENNE, Editions Jacob-Duvernet, Collection Guides France-info, octobre 2002

Qui sont les immigrés aujourd'hui en France ? De quel pays viennent-ils ? Dans quels secteurs travaillent-ils ? Comment s'intègrent-ils dans leur pays d'accueil ? Pour mettre à mal la plupart des idées reçues et briser les tabous, Jean-Michel Blier et Marina Julienne dressent un état des lieux de la population immigrée en France. Travail, vie sociale, loisirs, religion, sans oublier la politique d'intégration du pays d'accueil, tous les aspects de ce sujet délicat sont traités clairement et sans préjugés. Des clichés les plus tenaces (« les étrangers accroissent la délinquance ») aux débats toujours brûlants (faut-il leur accorder le droit de vote ? régulariser les sans-papiers ?), les questions essentielles sont abordées de façon objective. Un guide complet pour mieux comprendre la situation actuelle et réfléchir autrement à la délicate question de l'intégration.



Etrangers en France, vos droits

Sylvie LARRIERE et Pinidié GNANOU, Editions du Puits Fleuri, février 2003

De l'obtention d'un visa au transfert de biens vers la France, du titre de séjour en passant par les bourses d'études, la demande d'asile, le regroupement familial, le droit de vote ou encore l'acquisition de la nationalité française et la retraite, ce livre sera l'outil utile pour tous ceux qui s'intéressent au droit des étrangers en France. Rédigé par un sociologue et un journaliste, ce guide aborde de façon simple et pratique la plupart des démarches que les étrangers sont amenés à entamer dans l'hexagone.

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

Respecter le droit d'asile

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

Cinquante demandeurs d'asile

France Terre d'Asile

Extrait d'un témoignage de José Kagame, anthropologue rwandais, aujourd'hui exilé à Paris : historien, il est professeur à l'Ecole Normale Supérieure et a fait de hautes études en sciences sociales (1).

DROIT D'ASILE



France
Terre
d'Asile

ASSOCIATION REGIEE 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
25, RUE GANNERON
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 :

☐ 40 € Membre actif (8 € étudiants et chômeurs)

☐ 150 € Membre bienfaiteur

✓ Je m'abonne aux publications de France Terre d'Asile :
le Courrier (trimestriel), la revue Pro Asile (semestrielle) :

☐ Abonnement seul 16 €

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

☐ Adhésion et abonnement 50 €

✓ 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°096-559 du 24 juillet 1994 (Journal Officiel du 25 juin 1996), tout versement (cotisations et dons) vous donne droit à une déduction d'impôt égale à 52% de son montant, dans la limite de 6% de votre revenu imposable (3.35% du chiffre d'affaires pour les entreprises).

MES COORDONNÉES

Nom : Prénom :

Adresse :

Code Postal : Ville : Tél. :

XIL Rajan, Marcellin, s'adresse et
luchon, tous les quatre mineurs.
est lui le Sri Lanka, le Rwanda,
Afghanistan ou la Sierra Leone. Ils
ont débarqué un jour à Rosoy sans

rien, ou si peu, et ont pris le chemin
de l'ignorance de France terre
d'Asile, à Cretail. C'est ici qu'ils
travaillent, depuis vingt ans, des mil-
liers de « mineurs isolés ». En

France, deux cents enfants et jeunes
commencent cette détresse chaque
année et vivent une situation ré-
ellement analysée dans un rapport
rédigé par la « Coordination réfo-

giste » qui dénonce une accumula-
tion de zones de non-droit et de
profils tragiques dont ils sont
victimes. ■ SI L'OPÉRATION de régu-
larisation décidée par le gouverne-

ment il y a un an tend à réduire le
nombre des mineurs étrangers sans
papiers, elle ne règle pas pour au-
tant certaines situations dramati-
ques.

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, ou ils essaient dans les pires difficultés de se réinventer une vie

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

Le droit d'asile délivré au compte-gouttes

Un asile en points de suspension

Le 53ème centre d'accueil pour