

Dans ce numéro :

**Hubert Prévot, Jean-Michel Bloch-Lainé,
Jean-Michel Belorgey ...**



Dossier central :

**“Les associations, l'Etat
et l'intérêt général”**

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, Iradj ZIAI.

COMITÉ D'HONNEUR :

José BIDEGAIN †, Aimé CÉSAIRE, Jacques CHATAGNER, Simone CINO DEL DUCA, Francis CRÉMIEUX, André ESSEL, Roger ETCHEGARAY, Gérard FROMANGER, Maurice GRIMAUD, Stéphane HESSEL, Georges HOURDIN, Ivor JACKSON, François JACOB, Gilbert JAEGER, Jean LACOUTURE, René LENOIR, Claude LUSSAN, Gabriel MATAGRIN, Alexandre MINKOWSKI, Théodore MONOD †, Gérard MOREAU, Louis NEEL, Joe NORDMANN, Olivier PHILIP, Edgard PISANI, REZA, Paul 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 : Pierre Trevel

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

5

La parole à... Claude Leblanc

6

Actualités

9

Droit et jurisprudences

Jean-Michel Bélorgey - Le contentieux du droit d'asile et l'intime conviction du juge

Olivier Clochard - L'impossible exercice du droit d'asile aux frontières françaises

Frédéric Tiberghien - Droit d'asile : un droit de l'homme fondamental

18

Santé, Social, Intégration

Philippe Mahieu - Accompagner le demandeur d'asile dans son attente d'obtenir le statut de réfugié : gageure ou travail social ?

Fanny Jedlicki - La mémoire de l'exil chilien

Fatiha Mlati - Le difficile accès aux droits des réfugiés statutaires

Jean-Paul Péneau - L'accueil des demandeurs d'asile : un dispositif sous-dimensionné

Ahmed Chtaïbat - Accueillir les demandeurs d'asile en CADA

31

Dossier central – Les associations, l'Etat et l'intérêt général

Hubert Prévot - Les associations et la politique de l'Etat

Jean-Michel Bloch-Lainé - Le rôle des associations dans la construction des politiques sociales

Pierre Henry - L'Etat social, la marchandisation et le rôle des acteurs associatifs

Eric Dacheux - Les enjeux de la communication des associations dans l'espace public

Nicole Questiaux - Réfugiés, demandeurs d'asile et société civile : actualité du rôle des associations

49

International

Christine Messiant - Quelle paix pour l'Angola ?

Jean-Pierre Chrétien - Burundi : cette paix qui ne vient jamais

Catherine Wihtol de Wenden - L'Europe et le droit d'asile : une lente remise en cause de la Convention de Genève

60

Perspectives historiques

Geneviève Dreyfus-Armand - *La retirada* : le grand exode des républicains espagnols

Jeanne-Mary Parly - France Terre d'Asile, une idée d'avenir

68

Santé, Social, Intégration

Jacques Ribs - Quelles perspectives pour FTDA ?

Le voile de l'illusion

Jacques Ribs*

Comment ne pas applaudir aux propos de Dominique de Villepin devant le Sénat, lorsqu'il déclarait «Oui, dans ce monde d'incertitude et de violence, il y a plus que jamais besoin de refuge pour les persécutés» ? Comment ne pas se féliciter qu'il propose au Parlement d'admettre les persécutions étatiques comme cause de recevabilité des demandes d'asile et la création d'une protection subsidiaire pour les persécutés qui n'entreraient pas dans les conditions permettant d'obtenir l'asile conventionnel ?

Mais comment ne pas s'inquiéter lorsque l'on crée une notion de pays réputés sûrs et celle de protection interne, en bouleversant l'équilibre très précis de la Convention de Genève et en se mettant dès lors en claire contravention avec celle-ci, qui ne met à l'octroi de la qualité de réfugié d'autres conditions que la crainte fondée – et non l'existence – d'une persécution pour des causes précisément énumérées et le fait de se trouver hors du pays dont on a la nationalité, cette crainte faisant qu'on ne veuille ou ne puisse se réclamer de cette protection.

En ce qui concerne l'asile interne on ne peut que relever, la contradiction entre les propos du Ministre au Sénat assimilant les zones où il pourrait s'exercer aux zones sécurisées sous protection des Nations Unies, définition précise et partiellement rassurante, alors que le texte du projet de loi ne dit rien de tel, usant d'une définition aussi incertaine qu'impraticable.

Comment ne pas s'inquiéter, en ce qui concerne la notion de pays sûrs, en constatant que celle-ci aboutira à une procédure «prioritaire», ce qui signifiera que les dossiers les concernant seront traités, non pas en priorité, mais dans un délai raccourci à fixer dans le décret à intervenir et donc laissés à la volonté du Gouvernement. S'agissant par définition des dossiers les plus complexes et les plus délicats on voit mal comment dans ces conditions ils pourraient être, comme l'a affirmé le Ministre, sérieusement examinés au fond. De la même manière il est dit, d'une part, que cette liste sera établie par le Conseil d'administration de l'OFPRA, mais sans encadrement précis, tandis que, d'autre part, le projet de loi prévoit que l'administration préfectorale pourra refuser l'admission en France d'un national d'un pays réputé sûr, non par référence à cette liste, mais selon sa propre appré-

ciation d'un ensemble de critères particulièrement difficile à apprécier, surtout à ce niveau. Il est dit que ce demandeur d'asile pourra néanmoins présenter sa demande à l'OFPRA. On voit mal matériellement comment, étant absent, il pourra le faire, mais surtout comment, il pourra bénéficier des garanties procédurales annoncées par le Ministre et quel examen au fond sérieux pourra être pratiqué en dehors de sa présence. Quelle contrariété de jugement ne risque-t-on pas aussi en la matière, la censure de la décision du préfet relevant de la juridiction administrative et celle de l'OFPRA de la CRR ?

En réalité les plus grands pouvoirs sont donnés par ce texte à l'administration préfectorale, compliquant encore un peu plus le dramatique parcours du combattant du demandeur d'asile ignorant généralement notre langue et les arcanes de notre droit, qu'a si bien décrit Louis Mermaz devant le Sénat.

Et que dire de la co-tutelle de fait sur l'OFPRA instituée par la désignation de son directeur sur avis conforme des Ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères là où jusque là, il y avait nomination par le seul ministre des Affaires étrangères.

Au lyrisme des déclarations de principe correspond dans la réalité, un resserrement, dans les faits et le droit, du dispositif de fermeture du donjon français qui lève, un peu plus chaque jour, sa herse de protection.

Il y a de nombreux déboutés dans notre pays. Mais encore faudrait-il être véritablement assuré du caractère totalement infondé de leur démarche. Le pire, eu égard au calvaire généralement suivi pour arriver jusque là, serait de produire de faux déboutés. L'exemple des CADA de France Terre d'Asile montre un taux de reconnaissance au statut de réfugié de l'ordre de 70%. Même en tenant compte du fait que certaines nationalités ayant peu de chances d'obtenir l'asile ne fréquentent guère les CADA, le chiffre par rapport aux 12 % des statistiques OFPRA a de quoi faire sérieusement réfléchir.

Comme le dit justement Dominique de Villepin, «il y a plus que jamais besoin de refuge pour les persécutés». Dès lors, c'est l'attitude d'esprit exactement inverse à celle qui domine et dont ce projet de loi est

le reflet qu'il conviendrait d'adopter. Là où l'on s'efforce désormais de hérissier des défenses de la forteresse Europe, il faudrait s'ouvrir au contraire avec justice et générosité, si l'on veut être dignes de notre héritage moral, à tous ceux des persécutés qui le réclament, en ayant toujours en esprit qu'il s'agit d'êtres humains à la dignité égale à la notre et qu'il doivent être traités comme nous souhaiterions l'être, les restrictions motivées par l'ordre public ne peuvent être que celles que trace la Convention de Genève, d'une force supérieure à la loi, et avec laquelle il faut cesser de jouer. Soit on s'y soumet mais pleinement, soit on a le courage de la dénoncer avec toutes les conséquences que cela suppose.

Si l'on s'accorde sur ces prémices, la ligne est claire : l'OFPRA doit être seul compétent, dès la frontière, pour apprécier le droit à entrer sur le territoire du demandeur d'asile. Toutes les demandes d'asile doivent faire l'objet d'un examen approfondi par les services de l'OFPRA, avec convocation et audition de l'intéressé, assisté gratuitement d'un conseil et d'un interprète, s'il le souhaite. Il en est de même pour la CRR pour lui permettre d'examiner, avec le soin qui est le sien, les dossiers aussi rapidement que possible sans rien sacrifier des droits de la défense.

Les délais d'examen se trouvant ainsi raccourcis sans porter atteinte à la qualité des décisions rendues, la fluidité dans les CADA s'en trouvera nécessairement accrue, mais à la condition que parallèlement soit offert aux réfugiés statutaires un emploi et un logement dignes leur permettant de quitter les CADA où ils étaient hébergés.

Pour mettre fin au scandale des conditions de vie de ceux qui, ne pouvant entrer en CADA, faute de places, sont amenés à vivre de leur seule et dérisoire indemnité d'insertion, leur droit au travail ayant été supprimé, et logeant souvent dans des conditions indignes, il est indispensable d'ouvrir le nombre de places de CADA nécessaire, cette formule coûtant, en tout état de cause, trois fois moins cher que la précédente assortie d'un hébergement en hôtel et offrant l'avantage, pour le même prix, d'un accompagnement social et juridique indispensable aux demandeurs d'asile ignorant tout de notre société. Il faut oublier le non-dit, si ravageur, de «l'appel d'air excessif», inacceptable sur le plan humain, générateur de tant de désordre et dépourvu de sens, dès lors que serait établie la fluidité que l'on vient de décrire.

Et là, il est clair - tout ce numéro de Pro Asile en témoigne - que seul le mouvement associatif assisté de travailleurs sociaux compétents est réellement à

même de gérer ce secteur avec humanité et efficacité et à moindre coût.

Il faudrait régler aussi le sort de cette étrange catégorie, sans-papiers administratifs que sont les déboutés inexpulsables, en leur accordant un titre de séjour régulier durant tout le temps où durera cette situation.

Enfin pour ceux que les examens les plus attentifs auraient placés dans la catégorie des déboutés, seules des conditions économiques les ayant conduits à affronter les rigueurs de l'exil, je préfère laisser la parole à Dominique de Villepin pour définir ce qui doit être fait en disant : «Ce devoir ne s'appelle pas asile mais solidarité, aide au développement, coopération humanitaire...». Parfait ! Sauf que rien d'utile n'existe sur ce plan.

Ce n'est qu'au prix de ces différentes réformes, postulant un changement complet des mentalités politiques et administratives que l'on pourra vraiment, déchirant le voile de l'illusion, dire, comme le même orateur : «Rendre sa force au droit d'asile, c'est favoriser le rayonnement de la France. C'est confirmer l'engagement de notre pays en faveur des libertés. Redonner de la vigueur au droit d'asile, c'est affirmer devant le monde que la France continue à vivre ses valeurs et sa traditions». Hélas, nous en sommes loin !

* Président de France Terre d'Asile

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

N°8 : Robert Ménard, secrétaire général de Reporters Sans Frontières

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 Tadjbaksh, division de la protection internationale, HCR
« La protection temporaire », Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat, membre du Conseil d'administration de France Terre d'Asile

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

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

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

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

N°7 : « La contribution du Conseil d'Etat à la notion de réfugié et à l'encadrement des cas d'exclusion ou de retrait du statut de réfugié », Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'Etat, membre du Conseil d'administration de France Terre d'Asile

« La directive européenne sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile : beaucoup de bruit pour rien », Carmen Duarte, chargée des questions européennes à France Terre d'Asile

« La réforme du droit d'asile à l'ordre du jour », Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile

N°8 : Le droit d'asile au service des Etats – Luc Legoux, Maître de conférences, Université Paris I Panthéon Sorbonne

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 coordonnateur du COMEDE (Comité médical pour les Exilés)

N°4 : « Le regroupement familial – de l'efficacité d'un droit » François Hoche, Directeur du Service social d'aide aux émigrants (SSAE)

« La prise en charge des patients turcs en médecine générale », Michel About, médecin, psychothérapeute

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

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

N°7 : « Traumatisme de l'exil », Dr. Hélène Jaffé, Présidente de l'Association pour les Victimes de la Répression en Exil

« Traumatisme et accès au système de santé », Dr. René Knockaert, Médecin conseil de l'association ASIRE

N°8 : La santé dans les centres d'accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés, dix ans de coordination sanitaire – Dr. René Knockaert, médecin conseil de l'Association Asire

Un petit pas en arrière pour la protection sociale, un recul historique du droit des soins - René Fassin, Anthropologue et médecin, professeur à l'Université Paris XIII et à l'EHESS

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 »

N°8 : « L'intégration, au-delà des faux-semblants »

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

N°8 : Les femmes en Afghanistan, quel avenir ? – Ariane Brunet, Isabelle Solon Helal, coordinatrice et coordinatrice adjointe du programme Droits des femmes de Droits et démocratie

Les minorités en Géorgie – Sylvia Serrano, Spécialiste du Caucase à l'INALCO

Les Roms de Zamoły et les autres : au-delà des droits des réfugiés – Ania Marchand, politologue, chargée de mission à l'Ecole de la paix de Grenoble

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 Noiriel, Professeur des hautes études en sciences sociales (EHESS)

N°2 : « Laïcité et "différences", questions de principe », Henri Penaruz, agrégé de philosophie
« Protéger les populations civiles dans la guerre, une responsabilité morale, juridique et politique », Jacky Mamou, Président de Médecins du Monde

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

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

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

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

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

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

N°8 : Le chiisme duodécimain – Sabrina Mervin, chargée de recherches au CNRS

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

N°8 : « Asyle », « asile » et droit d'asile : les origines grecques – Marie Françoise Baslez, professeur à l'université Paris XII

Actualités

Mai 2003

Publication du rapport d'activité de l'OFPPA pour l'année 2002

Selon le rapport d'activité de l'OFPPA pour l'année 2002, 51.087 nouvelles demandes d'asile ont été déposées en 2002 (+ 8,7 % par rapport à l'année 2001). Les Turcs présentent le nombre de demandes le plus élevé (6.988 demandes), suivis des Congolais-RDC (5.375), des Mauritaniens (3.076), des Algériens (2.888), des Chinois (2.885), des Maliens (2.431) et des Congolais-Brazzaville (1.293). Par ailleurs, l'OFPPA a délivré en 2002 8.495 certificats de réfugié, ce qui correspond à un taux d'admission de 17%. Les Maliens, les Sénégalais et les Chinois affichent les taux d'admission les plus faibles (moins de 1%).

Juin 2003

Un drame de plus au large de la Sicile

Le 20 juin 2003, au moins 200 immigrés clandestins, originaires pour la plupart d'Egypte, du Maroc, du Niger, de Somalie et du Libéria, ont trouvé la mort dans le naufrage d'un chalutier transportant 250 personnes, alors qu'ils tentaient de rejoindre les côtes italiennes, après avoir embarqué en Libye.

Vers une constitution européenne

Le Conseil européen, réuni à Thessalonique les 19, 20 et 21 juin, a adopté le projet de traité constitutionnel élaboré par la Convention européenne, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, dont l'objectif est de réviser les systèmes décisionnel et institutionnel de l'Union européenne en vue de l'élargissement à 25. Le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe constitue la base des travaux de la conférence intergouvernementale qui s'est ouverte le 4 octobre 2003 pour adopter à l'unanimité la future Constitution de l'Europe. En matière d'asile et d'immigration, le projet propose de modifier le processus d'adoption des

instruments juridiques. A l'avenir, ceux-ci pourraient être adoptés en procédure de co-décision entre le conseil des ministres, votant à la majorité qualifiée (actuellement les textes sont votés à l'unanimité) et le parlement européen (se limitant actuellement à rendre un avis consultatif).

Des propositions pour un réel droit d'asile

France Terre d'Asile publie une plateforme de propositions pour un exercice effectif du droit d'asile en France et en Europe.

Juillet 2003

L'Italie, présidente de l'Union européenne

L'Italie préside le Conseil de l'Union européenne jusqu'à la fin de l'année 2003. Elle devra parvenir à faire aboutir les négociations au sein du Conseil des ministres autour des deux directives encore en discussion (procédures et définition des critères d'éligibilité au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire).

Le Haut Conseil à l'Intégration rend un avis sur les femmes immigrées

Le Haut Conseil à l'Intégration a rendu le 2 juillet un avis sur les droits civils des femmes issues de l'immigration qui fait état des carences des droits civils de ces femmes et des violences et inégalités dont elles peuvent être victimes (répudiation, excision, polygamie et mariages forcés). Le Haut Conseil a notamment recommandé d'intégrer dans le projet de loi sur l'immigration le signalement au parquet des mariages forcés, avec un renforcement des sanctions, et l'attribution des cartes de résident à titre individuel, et non plus à titre de conjoint, pour protéger les femmes confrontées à la polygamie. Il propose également la dénonciation des accords bilatéraux qui ne reconnaissent pas l'égalité homme-femme, au nom de la «loi du domicile» (primauté du droit français sur celui du pays d'origine) et la modification du Code civil concernant le divorce afin d'obtenir l'annulation des mariages obtenus par fraude, violence ou contrainte.

5.000 places supplémentaires pour le DNA

Le 17 juillet 2003, le Premier ministre a convoqué les ministres de l'intérieur et des affaires sociales ainsi que la secrétaire d'Etat à la lutte contre l'exclusion dans l'objectif de trouver des solutions à la crise de l'hébergement des demandeurs d'asile et de réfléchir à la réforme du droit d'asile. Il a notamment été décidé de créer 5.000 places CADA supplémentaires d'ici la fin de l'année 2004, ce qui porterait le dispositif à 17.000 places. Mais à ce jour seules 1.000 d'entre elles ont été inscrites en loi des finances.

Août 2003

Le doublement des places en centres de rétention

Le Ministre de l'Intérieur a annoncé le 1^{er} août la création de 600 places supplémentaires en centres de rétention pour les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement d'ici l'année 2006. Actuellement, les 23 centres de rétention comptent 715 places.

La Suisse, pionnière en matière de «pays d'origine sûrs»

L'office fédéral des réfugiés a rendu public une liste de pays d'origine sûrs dont les ressortissants ne pourront plus demander l'asile en Suisse. Les critères ayant présidé au choix des pays sont le respect des droits de l'homme et des traités internationaux dans le pays d'origine. Cette liste comprend actuellement les pays membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, les dix pays qui adhéreront à l'Union en mai 2004, la Bosnie, la Macédoine, l'Albanie, la Bulgarie, la Roumanie, la Gambie, le Ghana, le Sénégal, la Mongolie et l'Inde.

Le nombre d'étrangers maintenus en zone d'attente au plus bas

Dans un communiqué, le Ministère de l'Intérieur a annoncé que seules 93 personnes étaient maintenues dans la zone d'attente de Roissy à la fin du mois d'août (en novembre 2001, 571 personnes y avaient été recensées). Cette baisse s'expliquerait

par l'augmentation des éloignements immédiats d'étrangers dépourvus des documents d'entrée, la signature d'accords de ré-admission et l'instauration d'un visa de transit aéroportuaire pour les ressortissants d'un certain nombre de pays.

Septembre 2003

Adoption de la directive européenne sur le regroupement familial

Les Quinze ont adopté le 22 septembre 2003 une directive européenne relative au regroupement familial. Pour ce qui est des réfugiés, la directive établit que si leur demande de regroupement familial n'est pas introduite dans un délai de trois mois suivant leur admission au statut de réfugié, ils seront contraints de réunir les conditions de logement et de ressources habituellement exigées aux autres regroupants (article 12).

Octobre 2003

Adoption du projet de loi sur l'immigration

Le Parlement a définitivement adopté le projet de loi sur la maîtrise de l'immigration destiné à réviser les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France.

- Les sanctions aux transporteurs, responsables de l'arrivée sur le territoire français d'un étranger démuné de documents d'entrée, sont renforcées (de 1.500 Euros à 5.000 Euros).
- Le texte allonge de 4 jours le maintien en zone d'attente de l'étranger qui émet le souhait de faire une demande d'asile dans les quatre derniers jours de la durée légale du maintien en zone d'attente et allonge la durée légale de rétention administrative de 12 à 32 jours.
- Les audiences du 35 quater pourront être délocalisées dans les ports, aéro-gares ou aéroports.
- Les titulaires de la protection subsidiaire ne pourront accéder à la carte de résident qu'après cinq ans de séjour en France. Une bonne intégration leur sera également exigée ainsi que l'exercice

d'une activité professionnelle et l'intention de s'installer durablement en France.

- Introduction d'un délai de 3 ans de prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance pour qu'un mineur isolé puisse acquérir la nationalité par déclaration.
- Enfin, le regroupement familial n'ouvrira droit à la délivrance d'une carte de résident qu'à condition que le rejoignant justifie d'une intégration satisfaisante et de deux ans de présence en France, la formulation d'une demande de regroupement familial sur place devenant impossible sous peine de retrait de la carte de résident.

Les Sénateurs adoptent le projet de loi sur l'asile

Le projet de réforme du droit d'asile a été adopté par les sénateurs le 23 octobre 2003 après avoir été voté en première lecture par les députés le 5 juin 2003. Destinée à écarter du dispositif de l'asile les demandes jugées abusives et à réduire les délais d'instruction des demandes, la réforme anticipe également l'intégration d'un certain nombre de règles discutées au niveau européen. Le projet de loi prévoit l'abandon du critère jurisprudentiel de l'origine des persécutions et la mise en place d'un guichet unique pour toutes les demandes de protection (protection conventionnelle et protection subsidiaire). Cependant, il introduit certaines notions qui vont restreindre l'accès à la protection internationale et au territoire français : les notions de pays d'origine sûr, d'asile interne et d'agents de protection.

Expulsions en forte hausse

Selon les chiffres annoncés par le ministère de l'intérieur, plus de 22.000 étrangers en situation irrégulière auraient fait l'objet d'une mesure d'éloignement entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2003. 7.342 d'entre eux n'auraient pas été admis lors de leur arrivée à la frontière. Non satisfaits de ces résultats, dans une circulaire datée du 22 octobre, le ministre de l'Intérieur a enjoint les préfets de « doubler le nombre total des reconduites à la frontière des étrangers en situation irrégulière ».

La remise en cause de l'Aide Médicale d'Etat

Le Ministère des affaires sociales a décidé de renforcer le contrôle des conditions d'ouverture des droits à l'Aide Médicale d'Etat. Un décret en préparation prévoirait la fin de la gratuité des soins pour les bénéficiaires de l'AME et la mise en place d'un ticket modérateur. Le contrôle des ressources des bénéficiaires devrait également être renforcé, en vue de prendre en compte, dans le calcul des ressources ouvrant droit à l'AME, notamment les ressources en nature perçues par les bénéficiaires. Par ailleurs, les CPAM ne devraient accepter que de façon exceptionnelle les déclarations sur l'honneur concernant la résidence de l'intéressé et ne pourront plus procéder à des admissions immédiates.

Novembre 2003

France Terre d'Asile en 2003

France Terre d'Asile termine son déploiement sur le territoire national pour 2003. A ce jour elle est présente à Angers (49), Auch (32), Aurillac (15), Bergerac (24), Blois (41), Boissy-Saint-Léger (94), Carentan (50), Chambon-le-Château (48), Chaumont (52), Coutances (50), Créteil (94), Evreux (27), Mayenne (53), Melun (77), Niort (79), Paris (75), Pau (64), Périgueux (24), Rouen (76), Saint-Lô (50), Senlis (60), Sainte-Geneviève-des-Bois (91), Stains (93) et Toulon (83).

De nouvelles implantations sont prévues dès 2004 notamment dans les Hautes Alpes. Dans l'ensemble de ces départements, FTDA propose un service d'hébergement, d'accès aux droits (plate-forme) et d'accompagnement des réfugiés.

Quelles responsabilités peuvent avoir des élus locaux dans la mise en œuvre du droit d'asile ?

Claude LEBLANC*

L'asile est un droit constitutionnel et la mise en œuvre du droit d'asile relève de la responsabilité de l'Etat. On pourrait donc penser que dans ce domaine, comme dans bon nombre de domaines sociaux, que les collectivités locales n'ont pas à s'impliquer.

Ce n'est pas ma façon d'appréhender ces problèmes.

Pour ma part et pour ce qui concerne la ville de Mayenne, ce n'est pas de cette façon que nous avons l'habitude d'appréhender les choses.

Je pense qu'un élu local doit aussi, lorsqu'il s'agit de traiter des sujets tels que le droit d'asile, faire preuve de solidarité nationale.

C'est dans cet état d'esprit que j'ai reçu le Directeur Général de France Terre d'Asile qui venait en compagnie du Préfet de l'époque me proposer d'ouvrir un Centre d'accueil pour demandeurs d'asile à Mayenne.

Cela fait aujourd'hui 18 mois que le CADA est ouvert. Une douzaine de familles sont logées dans des logements du parc social dispersés sur l'ensemble de la ville de Mayenne. L'équipe de France Terre d'Asile est composée de six personnes qui assure un suivi de qualité auprès des familles accueillies dans notre ville.

Un intervenant social pour 10 personnes accueillies, l'organisation du suivi médical des demandeurs d'asile, la scolarisation des enfants dans les établissements scolaires de Mayenne, une bonne intégration des familles dans les activités de quartiers, le travail autour de l'aide au dossier dans le cadre de la demande d'asile, l'apprentissage du français... tout cela fait partie du travail quotidien des professionnels du CADA.

Nous avons souhaité en plus, avec l'accord de France Terre d'Asile, créer un Comité Local composé de bénévoles et d'élus de la collectivité pour accompagner le travail des professionnels, en leur apportant, chaque fois que cela est possible, notre aide sous la forme de soutien scolaire, d'aide à la traduction ou plus simplement en les accompagnant dans la mise en œuvre de manifestations qui contribuent à faire connaître le travail réalisé au CADA.

Tous ces éléments me permettent de vous dire que c'est de cette façon qu'un pays comme le nôtre se doit de traiter les demandeurs d'asile.

J'en suis d'autant plus persuadé que j'ai l'exemple de ce qu'il ne faut pas faire dans la ville d'à côté, où depuis deux ou trois ans la municipalité lavalloise refuse de voir ou de traiter l'arrivée importante de familles guinéennes...

Les résultats aujourd'hui sont :

- Des conditions de vie déplorables pour ces familles qui sont logées par des « marchands de sommeil »,
- Des enfants atteints de plombémies,
- Des difficultés pour scolariser les enfants,
- Des familles livrées à elles-mêmes ce qui les laisse à la merci de tous les trafics...

Je pense, pour ma part, que ce genre de pratique ne peut contribuer à grandir l'image de la France, Patrie des droits de l'homme.

Je crois, au contraire, que l'on doit rechercher au travers d'une solution partagée entre les différents territoires de la République, à développer les places d'accueil en CADA.

Je crois que face aux situations de détresse des demandeurs d'asile qui fuient les persécutions de leurs pays, la France se doit d'apporter des réponses dignes et humaines et que cette responsabilité est aussi celle des élus locaux.

Par contre, il faut que dans le même temps, l'Etat accentue les moyens de l'OFPRA pour que les demandes d'asile soient traitées dans des délais raisonnables, délais qui ne devraient pas excéder six mois et bien entendu, dans le cadre d'une procédure qui soit équitable pour tous.

Je suis donc persuadé, pour ma part, qu'en faisant le choix d'apporter une réponse adaptée aux problèmes des demandeurs d'asile, nous contribuons en tant qu'élus locaux à conforter ce droit fondamental qu'est le droit d'asile.

Intervention prononcée lors du colloque « 1973-2003, trente ans au service des demandeurs d'asile et des réfugiés, et maintenant ? », organisé par France Terre d'Asile le 20 juin 2003

*Maire de Mayenne

Le contentieux du droit d'asile et l'intime conviction du juge

Jean-Michel BELORGEY*

Les règles auxquelles obéit le contentieux du droit d'asile, et la jurisprudence à laquelle a donné lieu leur mise en œuvre, sont désormais bien connues ; au moins des spécialités et des militants des droits de l'homme ; de savants ouvrages en ont donné de longues et précises descriptions¹. Les modalités de formation, en ce domaine, de l'intime conviction du juge sont demeurées plus confidentielles. Faute de se prêter, sans doute à une analyse rassurante. De manière, à tout le moins, à ne pas trop donner à voir que le roi est, sinon nu, en tout cas fortement dévêtu. Ce qui est de nature, pourtant, à donner de la justice, qui a tout à y gagner, sur ce front comme sur d'autres, un visage plus humain.

Les données à la disposition du juge pour lui permettre d'élucider les situations dont il a à connaître, sont tout d'abord, en règle générale extraordinairement limitées. Il n'en va autrement que dans quelques cas, notamment en matière d'exclusion du statut pour commission de crimes contre la paix, de guerre, ou contre l'humanité, où cela ne simplifie pas, d'ailleurs, la solution, car certaines formes de pléthore ne sont pas plus confortables que la pénurie.

Ce sont :

1. Le texte de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, plus ou moins circonstancié, plus ou moins digressif, plus ou moins « stéréotypé », pour employer le vocabulaire de l'O.F.P.R.A.,
2. Le compte rendu d'entretien avec l'officier de protection de l'O.F.P.R.A., quand il y en a eu un, ce qui n'est pas toujours le cas,
3. Le texte de la demande devant la Commission des Recours des Réfugiés,
4. Des pièces à l'appui,
5. Les éléments fournis par la documentation réunie par la Commission des recours sur les situations nationales,
6. Les éléments fournis, à la demande de l'O.F.P.R.A. ou du juge, par les postes diplomatiques ou consulaires.

Le deuxième et le troisième document comportent inévitablement, par rapport au premier et entre eux :

- soit un caractère redondant,
- soit un caractère contradictoire.

Il n'en est autrement que s'ils apparaissent miraculeusement

comme un développement, une déclinaison méthodique des premières assertions formulées par le demandeur d'asile avec des précisions :

- quant aux dates des engagements politiques allégués, des arrestations, gardes à vue, emprisonnements, condamnations, prises à partie, visites domiciliaires, agressions, enrôlements forcés subis, des assassinats de parents ou de proches ayant joué un rôle dans le choix de s'exiler,
- quant à la raison sociale exacte, la nature, l'histoire des formations politiques ou para-politiques au sein desquelles un engagement est allégué, ainsi que la distribution des responsabilités au sein de celles-ci, et les caractéristiques de celles occupées par l'intéressé lui-même,
- quant au calendrier des événements politiques (élections, insurrections, rébellions) du pays, et plus précisément de la région et de la localité d'origine ou de résidence. C'est alors que le juge, à son corps plus ou moins défendant,

* Membre du Conseil d'état - Président de Section à la Commission des Recours des Réfugiés

¹ Notamment : Commission des recours des réfugiés : « Le droit des réfugiés en France », Tables décennales de jurisprudence de la Commission des recours des réfugiés (1988-1997), précédées d'une étude de Frédéric Tiberghien, Economica, 2000.

commence à s'associer à l'exercice de l'espèce de double contrainte qui, du fait de la nature de l'épreuve, de l'exigence de vérité, ou de la propension au soupçon, du contingentement de fait, aussi, qui règne en matière de reconnaissance de la qualité de réfugié, tend à s'appesantir sur le demandeur d'asile.

Car, si celui-ci est trop imprécis, il ne saurait naturellement convaincre. Mais s'il l'est (et il l'est rapidement) trop, cela ne peut naturellement qu'éveiller les doutes. Ce qui vaut pour les productions de forme narrative, vaut, a fortiori pour les productions de pièces à l'appui qui échappent rarement à une disqualification sous le signe aussi péremptoire que contradictoire (ou l'inverse) :

- de l'inadéquation,
- du faux.

Sont logiquement réputées inadéquats les articles de journaux ou tracts politiques de portée générale, les cartes témoignant d'une appartenance, de portée indécise, à une formation politique ou apparentée, les attestations de chefs peu ou prou historiques en exil.

Sont non moins logiquement réputés faux les procès-verbaux de police, décisions de justice, attestations administratives émanant des autorités du pays d'origine, dont on n'en finit pas de déplorer le défaut de production, mais dont la présence au dossier soulève trois espèces de doutes : le premier tiré de l'incertitude sur leur caractère authentique (certains ne paraissent effectivement pas crédibles, mais tous les documents réels de pays bizarres ne sont, de fait, pas crédibles, et la plupart des postes diplomatiques ou consulaires sont trop loin des réalités souterraines du pays de résidence, ou trop légitimistes,

pour avoir là-dessus des idées précises, ou, à défaut, bienveillantes) ; le second tiré du degré de plausibilité de l'entrée en possession de documents authentiques de l'espèce (on semble oublier, quand on les réclame improbablement, que les tortionnaires ne délivrent pas de certificats, mais on hésite tout autant, à tort ou à raison, à admettre que leur activité puisse laisser des traces administratives) ; le troisième, enfin, tiré de la supputation de la possibilité qu'un persécuté cherchant à quitter son pays en catastrophe pense d'abord, parvienne ensuite, à se munir de semblables documents, ou de documents apparentés (photos compromettantes à raison de la prise ou de la détention desquelles on aurait été recherché ou poursuivi).

Et ce n'est pas tout. Dès lors que, pour bénéficier de la reconnaissance de la qualité de réfugié, l'enjeu n'est pas d'établir – ou personne n'y parviendrait jamais – l'existence de persécutions, ou de menaces de persécutions, mais d'accréditer une narration plausible des persécutions subies ou redoutées : quelles sont, par-delà la précision des faits invoqués, et leur compatibilité avec les informations disponibles (forcément fragmentaires elles aussi, et qu'on ne peut tenir pour fixant la limite des occurrences possibles), les formes de réactions à ces persécutions elles-mêmes regardées comme plausibles ? Les persécutions doivent-elles, avant de déclencher l'exil, avoir été répétitives, ou peut-on admettre que leur victime ait, à la première alerte, choisi cette issue ? Que faut-il penser d'un exil tardivement choisi, après qu'une longue série de persécutions ait préalablement été endurée sans faillir ? Jusqu'à quel point, ou à partir de quelle intensité, la double pression de forces gouvernementales et de

forces rebelles, alternant leurs exactions et leurs tentatives d'enrôlement, peut-elle être regardée comme constitutive de persécutions ? Jusqu'où les membres d'une même famille (et à quel degré de parenté) sont-ils fatalement, et cela vaut-il également dans toutes les sociétés et dans toutes les cultures, exposés à des persécutions dès lors qu'un premier membre s'est lui-même trouvé pris dans l'engrenage ?

Autant de questions auxquelles s'est, avant le juge, évidemment trouvé confronté, lorsqu'un entretien est intervenu avant la décision de l'O.F.P.R.A., l'officier de protection commis par cet organisme. Il peut avoir contribué à les résoudre. Pour peu que l'entretien n'ait pas été mené avec trop de hâte. Pour peu qu'il ait eu lieu dans une langue commune aux deux interlocuteurs, ou ait bénéficié du concours d'un interprète. Pour peu que l'officier de protection ne se soit abandonné à aucun a priori ethnique, ou social. Et ne se soit pas, légitimement, ou illégitimement mais irrésistiblement, cru tenu par des consignes hiérarchiques. Et encore n'ait pas cédé à la tentation d'une sur-justification de sa fin de non recevoir au prix, le cas échéant, de la mise en évidence comme révélatrices d'un mensonge ou d'une manœuvre d'erreurs, ou de contradictions de hasard. Ces conditions sont, hélas, rarement réunies. Il est, dès lors, peu fréquent que l'entretien, dont le défaut se fait forcément sentir soit, lorsqu'il existe, d'un réel secours ; ne pose pas des problèmes ; ou ne risque pas, par certains des constats auxquels il procède, de peser contre le demandeur d'asile.

Tel est aussi le cas, hélas, de l'intervention de certains avocats qui, habitués ou non à l'exercice, n'en ont pas compris la portée, et,

soit font exagérément confiance au juge, soit le soupçonnent à tort, ou n'en ont cure, mais le plus souvent le harassent de détails, de digressions et d'arguments hors sujet, au lieu d'affronter les questions clefs :

- Est-on, ou non dans le champ de la Convention ?
- La narration est-elle plausible, suffisamment précise, compatible avec l'information disponible, ou avec ses silences ?
- Que valent les pièces, y compris celles attestant des séquelles de violences ou de tortures qui impressionnent, souvent à juste titre, le juge, mais peuvent ne pas avoir cet effet, ne peuvent, en tout cas, à elles seules, au moins en principe, faire la décision, pas plus que leur absence la compromettre ?

On a déjà traité du problème de la plausibilité de la narration et des pièces produites ; encore faut-il marquer que, si l'asile n'est pas réservé à des héros intellectuels ou bourgeois de luttes aux contours clairement définis, mais vaut aussi, ce qui semble, aux termes de la Convention de Genève, bien être le cas, pour les humbles et les comparses , ainsi que pour les combats douteux, on ne peut faire de la compétence des requérants en science politique, et en histoire électorale, militaire ou diplomatique, le test de leur sincérité, ni tenir qu'en dehors des événements déjà recensés par les documents disponibles aux archives, il ne s'est rien passé où le droit d'asile puisse prendre racine, au fond d'aucune jungle, savane, djebel, ou bas quartier. Il arrive malheureusement qu'on s'y oublie.

La Première des questions soulevées est évidemment planétaire. Et la réponse n'y est qu'en apparence fermement guidée par le droit conventionnel applicable, éclairé par la jurisprudence.

Ne sont ainsi sûrement pas dans le champ de la convention les mauvais traitements subis du fait de l'existence de désordres ordinaires (brigandage, bandes armées tolérées par les autorités, par impuissance, ou sous le signe de diverses complicités) ; ni ceux subis à la suite d'un emprisonnement, serait-il arbitraire, mais sans être lié à une appartenance, réelle ou supposée, d'ordre ethnique politique ou religieux, pour des motifs de droit commun ; ni encore les craintes de mauvais traitement résultat de la commission ou de l'imputation de commission d'un délit. La Convention de Genève ne protège pas –c'est une de ses limites– contre le mauvais gouvernement, la corruption de l'Administration, de la police ou de la justice.

Reste que cela n'est pas toujours aisément intelligible pour les requérants ; et que les frontières demeurent, même pour le juge, malaisées à tracer, si bien que, tandis que les plus naïfs des demandeurs tombent dans le panneau et articulent très précisément ce qu'il faut pour être éconduits, d'autres se montrent plus habiles ; et qu'il est parfois également difficile au juge, à moins qu'il n'incline, ce qui lui arrive, à prendre ses aises, de démonter un argumentaire habile que de «sauver» un maladroit.

La pratique des mariages forcés est naturellement, elle aussi, hors convention ; il n'est pas anormal, cependant, que, dans certains cas d'espèce, elle ait pu recevoir une interprétation l'y faisant entrer. Cela n'a pas été le cas, jusqu'à présent, pour les situations de proscription, avec ou sans menace de mort, liées au refus d'assurer des fonctions de «roi» ou de «reine» d'ensembles tribaux de taille variable, situations qui ne se rencontrent que chez les demandeurs d'asile d'o-

rigine ghanéenne, heureusement, car on n'y comprend pas grand-chose.

Comment ne pas admettre, en revanche, que la pratique systématique de l'expulsion hors du territoire du pays dont ils ont la nationalité de ressortissants de groupes ethniques minoritaires est dans le champ de la Convention ? Cette conviction ne paraît malheureusement pas généralement partagée. Le juge dispose toujours, il est vrai, dans l'interprétation et la qualification des faits invoqués, d'une telle latitude que les solutions sont très largement aléatoires. Une telle situation peut se révéler préoccupante, dans tous les sens, si celui qui tranche ne contrôle pas ses intuitions ou ses préventions, et y plie trop volontiers sa conviction et sa plume (dans le souci, louable, d'éviter la cassation).

Un étrange contentieux, au total, dont la réforme en cours du droit applicable risque malheureusement, plutôt que d'assainir, de maximiser les faiblesses. Tant du fait de la multiplication des fins de non recevoir opposables aux demandeurs que du fait de la multiplication des procédures d'urgence. La combinaison des deux stratégies pourrait bien sonner le glas du droit d'asile.



L'impossible exercice du droit d'asile aux frontières françaises

Olivier CLOCHARD*

La majeure partie des demandeurs d'asile enregistrés par l'OFPRA arrive par la voie terrestre, seules 10 à 20 % des arrivées, selon les années, s'effectuent aux frontières maritimes et aériennes. Si à la frontière terrestre, le demandeur d'asile est l'objet généralement d'un refus d'entrée, en vertu de l'application des accords de Schengen ; dans les ports et les aéroports, une partie des requérants est maintenue en zone d'attente : une procédure particulière dans des espaces frontaliers où les étrangers sont considérés comme n'étant pas sur le territoire français. L'aéroport de Roissy concentre 98 % des demandes d'asile à la frontière, la seconde zone d'attente concernée par ces arrivées est l'aéroport d'Orly et les chiffres du ministère de l'Intérieur accréditent l'idée selon laquelle les demandeurs d'asile arrivant dans les ports et autres aéroports sont assez rares.

La consignation à bord des navires

Les récits de certains demandeurs d'asile arrivant par bateau (et rencontrés sur le territoire) semblent indiquer que les estimations sont en dessous de la réalité : que ce soit du côté des exilés, qui tentent de passer, ou du côté des gardes frontières qui renvoient ou maintiennent dans des lieux en dehors de tout cadre légal. Dans les ports, de nombreux passagers clandestins sont consignés à bord du bateau par lequel ils sont arrivés. La police aux frontières confirme cette pratique largement répandue malgré l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 juillet 1998 jugeant les consignations des passagers clandestins maritimes à bord des navires comme illégales. Sous peine d'amende, les transporteurs repartent donc avec les étrangers à bord de leur navire. Lorsque l'escale ne dépasse pas

une journée, ces « exilés de la mer » ne sont pas toujours comptabilisés dans les chiffres du ministère de l'Intérieur. Ces procédés sont parfois lourds de conséquence car ils incitent des passagers clandestins maritimes à sauter des navires lorsqu'ils arrivent au bord des côtes ; si certains réussissent, d'autres se noient. Ces dernières années, plusieurs cas ont été révélés aux abords du port de La Rochelle, entre Nantes et Saint-Nazaire et récemment près du Havre où trois Guinéens se sont jetés dans la Seine.

Au sein de ces places portuaires et dans les aéroports situés en province, les étrangers qui demandent l'asile, sont signalés à la DLPJ¹. Cette dernière fait parvenir un questionnaire par fax aux policiers de province, afin de pouvoir enregistrer les différentes réponses du demandeur d'asile. Puis les réponses sont transférées de la même façon vers Paris. « Nous avons un très faible pourcentage d'acceptation ; il faut vraiment que la personne arrive d'un pays où il existe un réel danger pour elle. Il est très rare que la DLPJ donne une réponse favorable » précise cet officier de quart.

La procédure de la demande d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile à Roissy

Au sein de l'aéroport de Roissy, les étrangers arrivant sans les documents de voyage nécessaires à l'entrée sur le territoire ou suspectés d'avoir des passeports et/ou des visas falsifiés, sont l'objet d'une procédure

* Doctorant, Migrinter, Université de Poitiers

¹ Direction des Libertés Publiques et des Affaires Judiciaires

de maintien en zone d'attente. Selon le ministère de l'Intérieur, près de la moitié des personnes maintenues en zone d'attente est enregistrée comme des demandeurs d'asile. Or l'enregistrement de leur demande n'est qu'une pré-étape à la procédure de la demande d'asile sur le territoire. Sans faire d'équivoque, il est important de rappeler que c'est une procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile visant à déterminer si la demande d'asile n'est pas «manifestement infondée». En effet, si la réponse à leur demande s'avère positive, la police aux frontières délivre aux requérants un visa de régularisation de 8 jours (plus communément appelé sauf-conduit) leur permettant de se rendre à la préfecture de leur choix et de saisir l'OFPPA².

Au sein de la zone d'attente, les étrangers manifestent la volonté de demander l'asile soit à la sortie de l'avion lors des premiers contrôles, soit durant la période de maintien en zone d'attente, voire durant l'audience au tribunal de grande instance. L'autorité judiciaire est requise pour prolonger le maintien d'un étranger en zone d'attente au-delà du quatrième jour et à titre exceptionnel au-delà du douzième jour.

Une fois l'enregistrement effectué, l'étranger rencontre un agent du ministère des Affaires Étrangères (MAE). L'objet de cet entretien est de connaître les éléments probants qui vont étayer la requête de l'exilé. L'avis de l'agent de protection du ministère des Affaires étrangères est ensuite envoyé à la DLPJ qui notifie une réponse au requérant.

De 1995 à 2001, la situation des demandeurs d'asile aux frontières se caractérise par une évolution paradoxale : le taux d'admission au titre de l'asile ne cesse de diminuer, passant de 60 % en 1995 à 18,4 % en 2001, alors que durant la même période, le nombre d'autorisations d'entrée augmente avec un taux évoluant de 52 % en 1995 à 94 % en 2001. En effet, la procédure de maintien en zone d'attente permet des libérations pour d'autres motifs que l'asile. Au cours de l'année 2001, si 18,4 % des requérants sont autorisés à entrer sur le territoire au titre de l'asile, 39,8 % sont admis suite à une décision de ne pas renouveler le maintien prononcée par le tribunal de grande instance ou la cour d'appel; 25,8 % des admissions ont été faites à titre exceptionnel (en l'absence de destination de renvoi) ; et 16 % des entrées sur le territoire sont liées soit à des raisons médicales, soit à des poursuites pénales pour «refus de coopérer en vue du réacheminement» (sic !) au titre de l'article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

L'année 2002 et les neuf premiers mois de l'année 2003 soulignent cependant un renversement de situation avec une sévérité croissante de l'administration présente aux frontières. Le nombre de demandeurs d'asile aux frontières est passé de plus de 10.000 en 2001 à moins de 8.000 en 2002 ; sur ce dernier chiffre, 5.855 personnes (soit 75,2 %) ont été admises à entrer sur le territoire. Enfin, depuis l'automne 2002, on assiste à une diminution spectaculaire du taux d'admission au titre de l'asile : de 18,8 % en novembre 2002, il est passé à 3,4 % au mois de mars 2003 pour arriver à moins de 1 % en septembre 2003. La frontière aéroportuaire, à l'image des zones portuaires, est devenue une véritable impasse pour l'exercice du droit d'asile.

Asile à la frontière : degré 0

Comment expliquer une telle diminution du taux d'admission au titre de l'asile ? L'assujettissement de la politique d'asile à la politique migratoire, la tentation de contrebalancer les autres mesures de libération, une exigence plus importante de la part des agents du ministère des Affaires Étrangères au sujet des critères d'admission, l'utilisation de motifs contestables dans les décisions... Tous ces aspects énumérés semblent concourir à ce faible taux jamais atteint.

Les gouvernements successifs prétendent que la plupart de ces exilés ne relèvent pas de la définition de la convention de Genève, en conséquence pour ne pas être envahis, les contrôles en amont ont été renforcés depuis plusieurs années (la présence d'agents de liaison dans les aéroports de départ, l'obligation de visa pour les ressortissants de nombreux pays tiers). Malgré cela, des étrangers tentent de contourner ces dispositifs en empruntant des vols transitant par Paris qui leur permettent de demander l'asile lors de l'escale. Dans le rapport annuel 2002 sur les zones d'attente, il est indiqué que les principales provenances connues des demandeurs d'asile sont : Dakar (10,92%), Abidjan (5,88%), Bamako (4,48%), Conakry (4,06%), Douala (3,77%). Ces aéroports figurent dorénavant parmi la liste des 10 nouveaux pays soumis à l'obligation de visa de transit aéroportuaire (VTA) en 2002. Pourtant les ressortissants, issus de ces pays, semblent avoir de bonnes raisons de chercher une protection ; il en est de même pour les Sierra Léonnais, les Palestiniens, les Congolais, les Irakiens très représentés à Roissy dont les taux

d'admission au titre de l'asile sont respectivement de 9,75 %, 10 %, 34,75 % et 53,8 % (également soumis au VTA depuis la fin des années 90).

L'augmentation du taux d'admission des demandeurs d'asile (quels que soient les motifs) jusqu'en 2001 semble avoir favorisé une sévérité croissante des décisions émanant des agents du MAE. Divers entretiens avec des employés de ce ministère travaillant à Roissy soulignent ce climat de paranoïa générale : une suspicion qui s'exprime au départ dans les formations des agents, ensuite relayée par certains agents de la police aux frontières. Ces mêmes personnes précisent qu'il est souvent évoqué dans les ministères concernés que la plupart de ces étrangers issus de pays tiers ne peuvent prétendre à une protection, a fortiori au statut de réfugié. Ils sont considérés comme des migrants économiques et n'ont dès lors aucune vocation à rester sur le territoire. Le ministère des Affaires Étrangères semble donc travailler dans une logique de gardien des frontières, bien plus qu'en gardien du droit d'asile.

Les examens des demandes d'asile à la frontière consistent à vérifier que les explications des requérants correspondent à une recherche de protection suite à des menaces ou des persécutions énoncées par la Convention de Genève de 1951 ou dans la loi de 1998 relative à l'asile territorial. Selon le principe du caractère « manifestement infondé », l'officier de protection, présent dans les zones d'attente, devrait juste appréhender la situation des intéressés sans avoir à rentrer dans les détails. Il ne s'agit pas d'un examen approfondi de la demande d'asile, mais d'une procédure qui vise à écarter les personnes qui souhaiteraient venir en France pour un autre motif (tourisme, travail, étude, regroupement familial, etc.) en s'affranchissant de l'obligation des visas. Une décision du tribunal administratif de Paris du 5 mai 2000 définit la notion de « manifestement infondée » comme non susceptible « de se rattacher aux critères prévus par la convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, ou à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile ». Or depuis la fin de l'année 2002, les examens effectués à la frontière s'appuient sur des détails qui normalement sont du ressort de l'OFPRA.

Les rédactions des décisions de refus d'admission s'écartent du cadre imposé par l'examen du caractère « manifestement infondé » et utilisent des développements de plus en plus contestables. Des refus d'admission au titre de l'asile ont été prononcés de la

sorte : « il s'avère être dans l'incapacité de donner de plus amples informations sur ses ravisseurs, notamment sur leur identité ou sur l'endroit où il aurait été enfermé » ; l'argumentation de certains refus s'appuie sur le fait que le requérant a transité par un autre pays comme le Cameroun, l'Inde, malgré la décision du Conseil d'État du 18 décembre 1996 soulignant que le principe du pays tiers sûr, ou pays de premier accueil, ne peut être appliqué. Une telle situation ne devrait donc pas conduire à considérer la demande d'asile comme « manifestement infondée ». Dans ce processus, on en arrive à des situations kafkaïennes. Un Ivoirien arrivé en février 2002, après avoir essuyé un refus d'admission au titre de l'asile, plusieurs tentatives de refoulement et une interdiction du territoire de 3 ans à titre de peine principale par le TGI de Bobigny, a pu toutefois dans le centre de rétention saisir l'OFPRA qui lui accordera le statut de réfugié !

Des personnes ont été auditionnées quelques heures seulement après leur arrivée, sans laisser aux étrangers le temps de s'informer, de comprendre le fonctionnement de la procédure et le rôle de l'entretien avec l'officier du MAE. Or une personne persécutée ayant fui son pays, n'est pas forcément disposée à évoquer les détails de ses sévices dès son arrivée, avec d'autant plus de difficultés quand les conditions matérielles sont parfois déplorables dans la zone d'attente de Roissy.

Ces différents mécanismes observés en zone d'attente dans les ports ou les aéroports constituent de véritables obstacles pour ces exilés à la recherche d'une protection. Mais au-delà des demandeurs d'asile aux frontières, cette politique d'asile attachée de plus en plus à la politique migratoire produit de nombreux dégâts humains : des parcours professionnels fragilisés, des mineurs séparés de leur famille, quand ce ne sont pas des gens renvoyés vers leur pays d'origine malgré des risques de persécutions.



Droit d'asile : un droit de l'homme fondamental

Frédéric TIBERGHIE*

Alors que ce matin¹ nous avons évoqué les 30 dernières années et la situation actuelle du droit d'asile, nous sommes invités cette après-midi à nous tourner vers l'avenir et à développer des perspectives ainsi que les propositions de France Terre d'Asile. Pour l'essentiel celles-ci se trouvent résumées dans «la Plate-forme de France Terre d'Asile analyses et propositions» que je vous invite à lire.

Mais, pour parler de l'avenir, il faut aussi rappeler d'où nous venons et quelles sont nos racines. C'est l'objet de ce propos que je considère comme introductif à ceux que tiendront les orateurs qui suivront.

Le droit d'asile est un droit de l'Homme fondamental qui nous vient de loin. Il constitue un des socles de l'action de notre association. Je souhaiterais donc vous rappeler très rapidement d'où vient ce fondement et quelles conséquences nous devons en tirer pour l'avenir.

La source du droit d'asile est double. D'une part, il s'agit d'une source nationale. La France est un pays qui a assez tôt sacralisé le droit d'asile dans sa représenta-

tion idéologique et politique. On en trouve la 1^{ère} trace dans la constitution de 1793 qui dispose que *«le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté et le refuse aux tyrans»*. Ainsi, dès l'époque de la Révolution notre pays se veut accueillant pour ceux qui luttent en faveur de la liberté et des droits de l'homme et, depuis lors, a accueilli de façon régulière un certain nombre de gouvernements en exil ou des minorités.

La deuxième source importante de ce droit de l'Homme se trouve dans l'action des institutions internationales qui est plus tardive et qui n'apparaît qu'au XX^{ème} siècle. Le droit d'asile est d'abord l'œuvre d'ONG et d'organisations internationales. En effet, entre les deux premières guerres mondiales, c'est à l'initiative d'une grande ONG, la Croix Rouge, et de la Société des Nations qu'ont été réalisés les premiers travaux sur le statut international des réfugiés et qu'a été créé le premier Haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Cet élan international resurgit à l'issue de la 2^{nde} guerre mondiale sous l'égide de l'ONU dans trois directions :

- La Déclaration Universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948, dont l'article 14 déclare que *«Devant la persécution toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays»*, proclame un droit subjectif de la personne sans qu'il ne soit dit que l'Etat d'accueil est tenu d'accueillir : il s'agit bien de la proclamation d'un droit politique subjectif.

- Parallèlement à cela l'ONU crée en 1950 une institution spécialisée, le HCR, en vue d'organiser la solidarité internationale entre les Etats. A l'origine du droit d'asile se trouve la prise de conscience que le droit d'asile peut devenir une cause potentielle de tensions entre les Etats et que la seule façon de régler ce problème est d'organiser, en vertu d'un principe de solidarité entre les Etats, une solidarité internationale qui veut que certains Etats accueillent ceux qui fuient d'autres Etats. Ce principe de solidarité, dont nous regrettons qu'il soit en voie d'affaiblissement, est donc à la source internationale de cette coopération qu'incarne le HCR.

* Maître de requêtes au Conseil d'Etat, Membre du Conseil d'Administration de France Terre d'Asile

• Le 3^{ème} volet de cette action internationale est la négociation qui démarre en mars 1948 sous l'égide du Conseil économique et social et qui aboutit à la Convention de Genève de juillet 1951.

Ainsi, trois actions essentielles sont entreprises dans l'immédiate après guerre. Le droit d'asile est de ce point de vue la réponse des Etats démocratiques européens aux déplacements forcés de populations qui ont été créés par les deux grands régimes totalitaires que l'Europe a vus naître, les régimes nazi et communiste.

Au total le droit d'asile est d'abord défendu par les ONG et par les organisations internationales avant de l'être par les Etats. Ne nous trompons pas d'analyse : ce sont toujours les ONG et les organisations internationales qui sont en pointe sur ces sujets et les Etats plutôt en arrière de la main.

Enfin, il faut rappeler le caractère social et humanitaire des problèmes d'asile, ce qui est souligné dès le départ dans les travaux internationaux lorsque l'on insiste sur le fait qu'il est essentiel d'éviter de faire de cette matière une cause de tension entre les Etats. En un mot, il ne faut pas politiser l'asile dans les rapports entre les Etats ni en faire une question diplomatique.

Je terminerai ce rappel historique en disant que le droit d'asile est au cœur des préoccupations politiques uniquement lorsque l'humanité rêve d'un monde international nouveau. C'est le cas après la 1^{ère} guerre mondiale avec la doctrine Wilson qui voit la naissance de la SDN et l'espoir d'établir de nouveaux rapports entre les Etats. C'est aussi le cas après la 2^{ème} guerre mondiale à l'occasion de la Conférence de San Francisco avec le rêve d'un ordre international nouveau. Or, il est clair qu'aujourd'hui on ne rêve plus d'ordre international nouveau.

L'affaiblissement du droit d'asile est à mettre en relation avec cet affaiblissement de l'idée qu'il est possible d'organiser des rapports internationaux plus harmonieux. Nous avons vu s'évanouir ce rêve collectif qui surgit surtout après les grandes guerres et les grands conflits.

Ayant rappelé les sources de ce droit fondamental, quelles conséquences doit-on tirer de cette double origine ?

La première conséquence est que ce droit fondamental, ce droit constitutionnel qui est devenu un droit international, une convention universelle des droits de l'Homme, n'est pas compatible avec une régionalisation des droits de l'Homme. Or, c'est bien ce à quoi nous assistons en Europe en particulier. La Convention de Genève est un instrument universel qui fait partie des Droits de l'Homme, qui est prévu par la Charte des Nations Unies et l'Europe est en train de construire un outil à sa mesure totalement dérogatoire par rapport aux instruments internationaux nés dans l'après guerre.

La Convention de Genève rappelle notamment dans son article 3 qu'elle doit être mise en œuvre sans discrimination au regard de l'origine des intéressés. Or, nous voyons que l'Europe construit depuis déjà une vingtaine d'années une interprétation régionale des textes fondamentaux à portée universelle : on l'a vu avec le protocole Aznar et on est en train de le voir aujourd'hui avec l'introduction de la notion de pays d'origine sûrs, dont la liste va être étendue aux nouveaux pays membres de l'Union européenne et à d'autres ultérieurement, et avec la notion d'asile interne.

Il est important de souligner à cette occasion que l'Europe oublie l'i-

déologie démocratique qui est au fondement du droit d'asile. En effet, si les grands continents et les grands pays démocratiques ne développent pas la politique d'accueil des réfugiés et des persécutés, je ne vois pas comment la démocratie peut survivre et se développer dans le monde. L'Europe a été conçue essentiellement jusqu'ici comme une construction économique et financière et on s'aperçoit, qu'en ce qui concerne le pilier des droits politiques et des droits de l'Homme elle est très en retard. Certes, le droit d'asile est proclamé dans la Charte européenne des droits fondamentaux, mais on voit bien que la réalité des programmes européens est très en retrait par rapport à cet idéal. L'Europe reste d'abord une construction économique et financière. En matière de droits de l'Homme, nous manquons encore d'une vision mondiale et internationale et l'Europe est plutôt extrêmement frileuse. Elle ne considère pas comme une chance de développer la démocratie et l'accueil des réfugiés et des combattants de la liberté. Elle considère cela plutôt comme une charge, une charge sociale et financière : c'est un fardeau à partager. On ne voit pas cela comme une opportunité, comme une chance de développer nos conceptions des régimes démocratiques, du co-développement. L'Europe est ainsi très en retard dans l'élaboration d'une pensée politique en matière d'asile et d'appui à la démocratisation des régimes.

La deuxième conséquence que nous tirons de ce fondement est que la mise en œuvre de ce droit politique ne peut pas être liée aux vicissitudes de la politique d'immigration. Nous soutenons depuis toujours que s'agissant d'un droit de l'Homme internationalement reconnu l'asile présente des causes et des solutions radicalement distinctes de celles qui conduisent à la

migration. Nous avons toujours soutenu que la distinction entre asile et immigration était fondamentale et qu'il ne fallait pas confondre les deux choses, même si les Etats ont le droit d'avoir une politique d'immigration. Il y a une logique propre à l'asile. Les législations concernant l'asile et l'immigration doivent être distinctes, les discours politiques et administratifs doivent clairement distinguer ces deux situations en direction de l'opinion publique, ce qu'ils font de moins en moins, les pratiques institutionnelles et administratives également.

Nous estimons qu'il n'est pas souhaitable de confier aux préfetures et à la police de l'air et des frontières une fonction de filtrage des demandeurs d'asile parce que tout ceci accroît la confusion des rôles et la confusion des genres.

De même, nous pensons qu'on ne peut pas demander à une même administration d'être chargée à la fois de l'accueil des demandeurs d'asile, qui sont accueillis dans une logique d'insertion provisoire avec une perspective de retour dans le pays d'origine dès que la situation le permettra, avec les immigrés qui sont dans une logique d'intégration au pays d'accueil mais en conservant des liens avec le pays d'origine. Nous allons avoir à partir de 2004 une institution qui va être chargée d'accueillir deux populations dont les logiques d'arrivée sur notre territoire sont totalement distinctes et qui d'ailleurs n'ont jusqu'ici aucune expérience dans aucun des deux secteurs.

Le Sommet européen de Tampere en 1999 nous a paru exprimer remarquablement cette différenciation. Malheureusement, depuis ce sommet, les préoccupations de sécurité après les événements du 11 septembre 2001 ont repris le dessus et nous sommes à nouveau dans

une période de confusion grandissante entre asile et immigration. Ceci nous semble tout à fait regrettable.

Enfin, nous tirons de ce droit de l'Homme fondamental, trois conséquences pour l'organisation des politiques d'asile.

- Nous insistons sur la nécessité pour les demandeurs d'asile d'avoir accès au territoire. Or, toute ou une partie de la construction européenne s'est faite pour rendre plus difficile l'accès au territoire. Nous estimons qu'en présence d'un droit de l'Homme fondamental, il faut tirer la conséquence que l'accès au territoire doit être facilité, de même que l'accès à la procédure. Autrefois, nous avions un droit d'accès au territoire qui était extrêmement facile et une procédure de détermination de statut qui était extrêmement longue. Sous l'influence des travaux européens, on voit s'esquisser la situation inverse où on a un accès au territoire qui devient difficile et problématique et des procédures qui deviennent très courtes avec en particulier le développement de procédures accélérées. Cette orientation n'est pas compatible avec l'affirmation que nous sommes en présence d'un droit de l'Homme fondamental.

- Une des composantes d'une politique d'asile doit être l'accès à la procédure. Là aussi nous faisons des propositions sur ce que doit être une procédure rapide et équitable, avec un certain nombre de garanties

- Un autre axe d'une politique d'asile doit être l'insertion sociale des demandeurs d'asile et des réfugiés. Les propositions de FTDA sont également nombreuses sur ce point.

En conclusion, il est important pour l'avenir de militer pour que la cons-

truction européenne s'accompagne d'une véritable prise en compte de cette dimension droit de l'Homme qui à nos yeux reste très insuffisante. En même temps il faut garder de nos traditions historiques et politiques cette exigence que nous sommes en présence d'un droit constitutionnel qui doit continuer à s'appliquer en dépit des orientations que peut prendre la construction européenne. Il faut aussi jouer sur ce double héritage et fondamentalement pour que la construction européenne ne fasse pas reculer la mise en œuvre d'un droit constitutionnel dans notre pays.

Je terminerai en disant que ce droit fondamental ne trouvera à se développer qu'à une condition. Nous devons retrouver la valeur de solidarité à la fois sur le plan international entre les Etats, mais aussi sur le plan intérieur en accueillant localement les demandeurs d'asile et les réfugiés. Nous savons combien sur ce point les élus locaux peuvent être parfois réticents. Il faut que cette préoccupation reste portée par des élus nationaux et des élus locaux. L'accueil passe aussi par le développement d'un dispositif d'accueil et d'insertion et, pour cela, il faut que des conditions propices soient réunies au plan local.



*¹Intervention prononcée
lors du colloque « 1973-2003,
trente ans au service des demandeurs d'asile
et des réfugiés, et maintenant ? »,
organisé par France Terre d'Asile
le 20 juin 2003*

Accompagner le demandeur d'asile dans son attente d'obtenir le statut de réfugié : Gageure ou travail social ?

Philippe MAHIEU*

La question de l'accompagnement social du demandeur d'asile est une question qui réveille chez bon nombre de travailleurs sociaux la crise épistémologique d'une profession qui a, à travers l'histoire, maintes fois interrogé le sens et le rôle du travail social.

L'approche sociologique la plus courante consiste à considérer le travailleur social, au moins, comme un des agents du système d'action sociale. En outre, ce système implique d'autres personnages : les bénéficiaires de l'aide ou de l'action sociale, les hommes politiques, décideurs et indirectement payeurs, leurs administrateurs, au niveau local ou central ; et enfin, les acteurs de la société civile avec les associations et leurs personnalités, ainsi que l'opinion publique.

La crise de 1973 a modifié fondamentalement le jeu de va et vient perpétuel entre la demande sociale (demande de lien social, de cohésion sociale mais aussi demande individualisée de réadaptation) et la réponse sociale, réponse donnée par la politique sociale ; jeu de va et vient où le travailleur social n'était que l'intermédiaire, l'interface entre l'individu à la reconquête de sa citoyenneté et la Cité (Etat-Providence) porteuse de solutions, elle-même garante de cette cohésion sociale.

Le travailleur social s'est, souvent, inscrit, jusqu'à cette crise de 1973, dans une logique de *réparation*. L'usager avait eu un *accident* et le

travailleur social trouvait son sens dans l'aide qu'il pouvait apporter au rattrapage de la situation.

Aujourd'hui, le rattrapage est une utopie : il n'y a plus rien à rattraper. La seule réponse, aujourd'hui, du travail social consisterait donc à *anticiper à autre chose*. Le travailleur social doit être conscient qu'il a une responsabilité de ce que la société se construit pour demain.

Cette action présuppose que le travailleur social considère que l'usager est «dépôt de sa sortie» et qu'à ce titre il est détenteur d'un savoir. Par ailleurs, pour construire du lien social, il est fondamental que l'on s'entende sur les valeurs et, force est de constater, que les valeurs anciennes (travail, famille, progrès, citoyenneté) ne marchent plus.

C'est là, que le travailleur social d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile rejoint la longue marche des travailleurs sociaux en quête du sens de leur action. Car, qui plus que lui, est plongé dans cette injonction paradoxale de : «faire du travail social», avec un public à qui les décideurs refusent l'accès à ces valeurs anciennes (logement, emploi) et dont

l'histoire même qui les a amenés en France pour y déposer une demande d'asile, a ôté famille et citoyenneté ?

C'est dans ce contexte que nous devons lire la Circulaire MES/DPM n° 2000-170 du 29 mars 2000 énonçant les missions d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Nous pouvons y lire que «les missions des CADA sont les suivantes : l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, l'accompagnement administratif, social et médical, l'animation et scolarisation des enfants et enfin, la gestion des sorties du centre».

La circulaire précise par ailleurs que «la durée du séjour étant souvent très longue, la gestion du temps libre revêt un caractère important. L'équipe doit être en mesure de proposer des activités aussi diversifiées que possible, même si la participation des demandeurs d'asile à la vie du centre demeure fondée sur le volontariat».

Dans ce cadre, la circulaire permet de dispenser un système d'initiation à la langue française, en précisant

* Responsable du Centre d'accueil pour demandeurs d'asile de France Terre d'Asile situé à Evreux

bien qu'il ne s'agit là que d'une animation basée sur le volontariat.

Gérer le temps libre, la gestion de l'attente : voilà bien des terminologies qui me donnent le frisson. En effet, cela revient-il à réduire l'action sociale d'un CADA à l'activité d'un foyer occupationnel pour personnes sans projet ? Et si tel est le sens de notre action, pourquoi avoir catégorisé le CADA parmi les CHRS ?

A vrai dire, mon sentiment est que nous sommes hypnotisés par une injonction : ne pas « trop » travailler l'insertion du demandeur d'asile (car il faut lui laisser l'idée qu'il pourrait être amené à rentrer dans son pays en cas de refus de l'OFPPRA ou de la CRR de lui octroyer le statut de réfugié), et, notre angoisse : la notification d'un tel refus.

S'il est vrai que l'objectif principal et parfois unique du demandeur d'asile est d'obtenir son sésame à une nouvelle vie en France via l'obtention du statut de réfugié, cela ne signifie pas pour autant que le demandeur d'asile n'a pas de projet. Et c'est bien là, le rôle du travailleur social en CADA.

Le travailleur social doit dès lors quitter la posture de *tuteur d'un projet d'assistance à l'individu pour prendre celle de co-acteur d'un projet collectif* qui fait participer l'usager en vue de son émancipation. Nous sommes là au cœur d'un débat épistémologique ou politique entre une conception néo-libérale (qui considère l'individu libre et libéré de la protection de l'Etat Providence) et, une conception républicaine de l'assistance visant l'égalité et l'émancipation de l'individu. Dans cette rupture épistémologique, l'usager devient acteur (Auteur) de sa prise en charge.

Car, en effet, ne s'agit-il pas, pour les travailleurs sociaux d'un CADA, d'arrêter de réduire le demandeur d'asile à sa seule qualité de demandeur d'asile et à le prendre en compte dans sa globalité ?

Il est inconvenant, me semble-t-il, de pouvoir se dire, qu'à partir du moment où l'accueil et l'hébergement sont fournis, que les enfants sont scolarisés, que les bilans santé sont effectués et que le dossier OFPPRA est instruit, que la mission du CADA est remplie et qu'il ne reste rien d'autre à faire que d'*attendre avec lui* la réponse de l'OFPPRA ou de la CRR.

Je dirais même, que, une fois ces préliminaires faits ; c'est là que tout le travail commence. Qu'importe, à ce moment-là, que le demandeur d'asile soit appelé à rester en France ou à retourner dans son pays. Nous avons pour mission de l'écouter, de l'accompagner à se projeter c'est-à-dire à *jeter au devant de lui* ce qu'il souhaite bâtir et devenir.

L'atout d'une équipe pluridisciplinaire, au sein d'un CADA, sera de pouvoir nourrir l'élaboration de ce projet, des différents éclairages que sont : les approches différenciées de chacun, sur ce qu'est une insertion et une construction de soi.

Le CADA aura alors pour mission, au moyen d'entretiens individualisés avec l'usager mais aussi à travers un programme pertinent d'ateliers, de permettre au demandeur d'asile de se familiariser avec l'organisation de la société française, de compléter ses acquis linguistiques et professionnels, de faire le deuil d'une vie antérieure et de donner un sens nouveau à son présent.

Il y a lieu dans cette mission de rompre avec des conceptions réductrices de l'insertion sociale qui, aujourd'hui, pour bon nombre d'entre nous, ne se déclinent qu'à travers un logement et un emploi.

Souvent, et essentiellement avec un public de demandeurs d'asile, nous aurons à travailler d'autres concepts que nous n'avons pas l'habitude de visiter dans un travail d'accompagnement social. C'est là sans doute, ce que j'appelais plus haut *anticiper à autre chose*. Les portes d'entrée pour une insertion peuvent être multiples.

Nous pouvons y inscrire un travail sur la parentalité. Qu'en est-il du concept de parentalité, d'autorité parentale dans le pays d'où vient le demandeur d'asile ? Qu'en est-il de ces concepts en France ? Il s'agira, dès lors, de travailler sur l'écart entre ces deux visions et de trouver avec l'usager, comment il peut concilier ces deux approches afin qu'il s'y retrouve, bien évidemment, tout en n'étant pas en permanence en porte à faux avec ce que notre société attendra de lui.

Nous pouvons encore travailler le concept de scolarité. Nombre de nos résidents viennent d'un pays où l'accès à l'école est bien plus difficile que chez nous. Cela signifie que l'obligation scolaire et le suivi de la scolarité des enfants n'est pas une chose acquise comme elle peut l'être pour un Français.

Nous avons à travailler le concept de la santé. Si l'accès à la santé est simple du fait qu'ils bénéficient de la CMU, quelle image ont-ils de leur santé, de leur corps ? Elle est bien souvent différente de la nôtre, de plus est quand les corps sont meurtris par les exactions qu'ils ont hélas, eues à subir au pays. Il ne suffit pas de dire qu'ils ont accès au médecin. Il faut travailler avec eux la restauration du corps dans un grand travail d'accompagnement à la restauration de soi.

Nous avons, enfin, aussi à travailler le concept de droit. Que signifie avoir des droits pour des personnes qui ont plus souvent été bafouées dans les plus élémentaires droits de l'homme ? Que signifie avoir des droits et des devoirs pour des personnes que le système d'accueil confine dans un système d'assistance sociale, sans le droit fondamental d'être autonomes ?

C'est dans cet esprit que le centre d'accueil de demandeurs d'asile d'Evreux a depuis près d'un an développé un programme d'ateliers décliné en trois axes :

Premier axe : atelier Echanges solidaires

Boutique / Bibliothèque / Atelier réparation / Atelier couture / Atelier jardinage / Atelier cuisine

Les séquences proposées dans le cadre de cet atelier visent d'une part la solidarité entre les résidents, la mutualisation des savoirs-faire, la création d'une identité communautaire.

La Cuisine et la couture se déroulent chez les résidents. Un intervenant social accompagne deux ou trois résidents dans l'appartement d'un autre résident. Ils définissent le programme du jour, font les achats ensemble et réalisent l'activité. Outre un partage culturel et de savoirs, cela permet également de créer un lieu de parole au travers d'une activité bien définie.

L'atelier Réparation est réuni uniquement quand il est nécessaire de faire des travaux chez l'un ou l'autre des résidents. Il permet la garantie d'une intervention rapide où chacun peut mettre au service de l'autre ses compétences manuelles.

Le Jardinage permet la production de denrées alimentaires qui pourront être mis en libre distribution entre les résidents du CADA. La Boutique est le lieu d'échanges. Outre les denrées du jardin, elle recueille les vêtements récupérés de ci de là, le matériel de puériculture ou encore autres matériels divers. A travers ces séquences, les résidents seront amenés à réfléchir aux règles de distribution et d'échange. Gérée conjointement par une intervenante sociale et les résidents, cette animation permet à tous d'être co-porteurs du projet d'établissement et d'être auteurs d'une identité collective.

La Bibliothèque devrait permettre une mutualisation des ouvrages. Le centre réfléchit aujourd'hui à la possibilité d'ouvrir ce lieu à des ouvrages originaux des pays d'où viennent les résidents pour leur permettre de garder un lien avec leur pays d'origine.

Plus tard ce lieu pourra aussi s'ouvrir vers l'extérieur et y créer une dynamique encore plus enrichissante.

Deuxième axe : atelier Citoyenneté

Information Droit / Information Administrative / Information Santé et Hygiène / Information Sécurité Routière / Concept Parentalité / Information sociale

C'est dans cet atelier qu'est travaillée une approche à la société française. Outre de donner des informations concrètes, cet atelier a pour but de préparer l'insertion à venir, en vue de l'obtention du statut, certes, mais la longueur du séjour en France oblige les demandeurs d'asile à comprendre les rouages de notre société. Cet atelier est un lieu d'interaction où chacun peut instruire l'autre sur les us et coutumes de son pays et les mettre en lien avec ce qui se passe en France. C'est ici aussi que peuvent se travailler des concepts décrits plus avant dans mon propos.

Troisième axe : atelier Apprentissages

Français Langue Etrangère / Soutien Scolaire / Informatique / Atelier Communication / Atelier Lecture Vivante / Atelier travaux manuels enfants

C'est là, le lieu de l'apprentissage. Que le demandeur d'asile puisse ou non rester en France, via l'obtention du statut, la longueur de son séjour en France peut être mise à profit pour parfaire un ensemble de connaissances et de compétence qu'il pourra utiliser lors de son insertion, mais qui pourrait l'aider, le cas échéant, s'il retournerait chez lui, à vivre mieux.

Si accompagner le demandeur d'asile dans l'ensemble de ces aspects s'appelle gérer l'attente, alors nous aurons le sens de notre action et, nous n'entendrons plus dire certains que

«le réfugié a été trop assisté tout au long de sa trajectoire (surtout s'il est passé en CADA). On lui a enlevé son énergie, son dynamisme, sa fierté.», comme on pouvait le lire dans une synthèse de travaux sur l'immigration et la présence étrangère en France dont Migrations Etudes s'est fait le rapporteur en novembre-décembre 2002.



La mémoire familiale de l'exil chilien¹

Fanny JEDLICKI*

Le 11 septembre 1973, une junte militaire renverse le gouvernement dirigé par Salvador Allende et instaure au Chili une dictature qui va durer dix-sept ans. Entre 250.000 et 500.000 militants et sympathisants de l'Unité Populaire² sont expulsés ou fuient la répression³. Leurs enfants, qui grandissent en exil, reçoivent une mémoire familiale teintée des relations complexes qu'entretiennent leurs aînés au Chili et à une histoire marquée par le politique, la violence et la migration. Ainsi les rapports de la seconde génération à la terre des pères sont-ils affectés par l'ambivalence ; elle compose néanmoins avec cet héritage, réinterprétant et transformant la mémoire familiale, fondement identitaire.

L'exil

Les parcours des réfugiés chiliens sont variés, se déclinant selon les expériences de chacun, les appartenances sociales, l'âge, le genre, les sociétés d'accueil. Le traumatisme est quant à lui collectif : sur le plan physique et psychique pour ceux qui sortent des camps de concentration et des prisons, où ils subirent la torture ; moral pour chacun, affligé par la culpabilité du « vaincu » et du survivant.

Les premiers temps sont caractérisés par l'instabilité et la précarité, mais aussi par un militantisme « frénétique » contre la dictature, qui est également un moyen de conserver un sens à son parcours brisé, à son identité confrontée à l'étrangeté. C'est le temps suspendu de l'attente d'un prompt retour au Chili, où le dictateur ne saurait tarder à « tom-

ber ». On ne se projette alors guère dans les sociétés d'accueil.

Mais Augusto Pinochet conserve le pouvoir jusqu'en 1989 : les réfugiés chiliens s'installent tant bien que mal en exil, gardant cependant les « valises toujours ouvertes ». Ils continuent à militer, chaque année moins nombreux, dans des structures qui changent (moins politiques et plus « culturelles »). Ils s'investissent davantage, notamment professionnellement, dans leur société de résidence, dont ils sont rapprochés par leurs enfants, petits Chiliens à trait d'union (franco-chiliens, etc.).

Une mémoire ambivalente

L'un des corollaires de l'exil est la nostalgie, qui est « le mal du pays »⁴. « Mal » de la

terre aux paysages si variés, à la splendide cordillère et aux fruits dont la taille et le goût sont dithyrambiques dans les récits... autant de souvenirs magnifiés par la distance et le temps, que les réfugiés réalimentent collectivement⁵, en consommant au cours des réunions communautaires des aliments de « là-bas ». Supports d'une identité continue, ces souvenirs forment également l'armature de l'histoire racontée aux enfants.

Ils regrettent l'époque où ils avaient le sentiment de « faire l'Histoire », durant les mille jours de l'Unité Populaire, cristallisée dans un mythe quasi intouchable du fait de sa fin tragique. Enfin la mémoire est profondément marquée par le coup d'Etat et la répression.

Il s'agit ainsi d'une mémoire contrastée et contradictoire, d'un pays qui devient cha-

que jour plus imaginaire, tandis que le pays réel se transforme sans qu'on ne puisse de l'étranger s'en rendre véritablement compte. Le Chili a en effet beaucoup changé en dix-sept années de régime militaire,

* Doctorante
URMIS-Université Paris 7 Denis Diderot

1-Cette contribution est la forme réduite d'un article paru dans la revue *Espaces Latins*, n°205, septembre 2003 (pp. 10-13) : Fanny Jedlicki, « La mémoire des enfants de l'exil ».

2-Les chiffres officiels et ceux des organismes de défense des droits de l'Homme s'affrontent.

3-On recense à la fin de la dictature 4 000 assassinats politiques, près de 2 000 disparitions et 300 000 à 400 000 arrestations et cas de torture ; 45 % de la population vit alors sous le seuil de pauvreté. Ces chiffres sont controversés par les organismes des droits de l'Homme et il est probable que le nombre de victimes directes et indirectes du régime militaire chilien soit plus grand.

4-Anne Marie Gaillard, *Exils et retours : itinéraires chiliens*, CIEMI et L'Harmattan, 1997.

5-Comme nous rappelle Maurice Halbwachs (*Les cadres sociaux de la mémoire*, Albin Michel, Paris, 1994 (1^{re} éd. 1925) la mémoire est avant tout portée par un groupe.

avec sa politique ultra-libérale qui s'inscrit dans les indices de production comme dans les indicateurs de pauvreté, l'architecture urbaine ou encore les mentalités. Malgré le retour à la démocratie en 1990, le déni de la torture, des morts, disparitions et des souffrances de l'exil, va longtemps régner.

Aujourd'hui encore, malgré de récentes actions judiciaires ou politiques pour en «finir avec ce passé là», l'impunité dont jouissent la plupart des «bourreaux» recouvre une histoire officielle controversée. Enfin, le Chili, comme le pays originaire de tout émigré, évolue avec le temps, tandis que les réfugiés se transforment en exil. Alors, lorsque les retrouvailles tant espérées avec le pays «regretté» se font enfin, c'est non sans mal. Les retours ne sont pas si nombreux⁶ et la réinsertion s'effectue souvent dans de grandes difficultés. Un «fossé» sépare ceux qui sont restés et ceux qui sont partis : les uns sont accusés d'avoir fui et vécu un «exil doré», les autres d'avoir laissé le pays devenir ce qu'il est aujourd'hui, au point que les exilés ne le reconnaissent pas. «Chaque fois que je reviens, je m'interroge : que reste-t-il de chilien dans mon pays ?» dit ainsi le cinéaste Raoul Ruiz⁷.

Ce sont toutes ces ambivalences que les réfugiés transmettent à leurs enfants, qui grandissent en exil. «Les enfants comprenaient qu'il y a une idéalisation de beaucoup de choses [dans le discours parental] : les fruits, la cordillère, la ville, la mer... et le récit en parallèle de comment c'est atroce de vi-

vre là-bas, les tortures, la mort, la misère des uns, l'enrichissement des autres, ça c'est complètement contradictoire : c'est le pays idéal mais c'est le pays atroce!» explique la psychologue Anna Vasquez⁸.

Les cicatrices de la mémoire

La mémoire des réfugiés chiliens est marquée par les expériences violentes et traumatiques vécues, et si «se taire est interdit, parler est impossible⁹». Les souvenirs s'inscrivent jusque dans le corps, la torture étant rappelée dans les cauchemars, l'insomnie, les intestins, des irritations de peau, etc. C'est l'inoubliable que l'on voudrait oublier mais qu'on ne peut refouler, surtout au nom d'un «devoir de mémoire» pour ceux qui ne sont plus là. Et comment raconter la violence subie à ses enfants, leur donner de soi l'image d'une victime martyrisée ? Les réfugiés décident donc généralement de ne pas «empoisonner» leurs cadets, soucieux de ne pas leur transmettre «la haine», ni de les «dogmatiser». C'est ainsi que la mémoire se transmet le plus souvent en pointillés entre ses silences et ses «fantômes», qui viennent hanter les enfants. Bien que pesantes, laissant libre court aux fantasmes, ces zones d'ombres sont respectées, sinon approuvées par la seconde génération, consciente de la douleur parentale et craignant de s'y confronter. C'est auprès des membres de la communauté, ces «oncles et tantes» de la migration, qui ont traversé

les mêmes épreuves, qu'ils peuvent assouvir leur besoin de savoir «ce qui s'est passé».

Pourtant, quel que soit le degré de transmission, tous expriment cette étrange sensation «d'avoir toujours su». La mémoire de la violence s'est transmise clandestinement, au-delà des silences et des mots, et elle s'insinue dans leurs cauchemars, leur rejet de l'uniforme, leurs peurs décalées avec la réalité «paisible» qu'ils vivent au quotidien. «Quand on est enfant de [ces militants de l'Unité Populaire], on a quelque fois l'illusion d'avoir tout vu à Santiago : on se souvient de faits que nous n'avons pas vécus et de personnes que nous n'avons pas connues¹⁰». Entre mémoire collective assumée et prise en charge inconsciente de certains pans de l'histoire parentale, les enfants s'identifient ainsi, sans toujours le vouloir, aux parcours de leurs aînés.

Le Chili idéalisé

L'héritage transmis se compose également des récits idéalisés par la nostalgie, auxquels se mêlent les images des documentaires qui donnent couleurs et formes aux fantasmes personnels. Les enfants convertissent le Chili en un véritable Paradis, à la végétation extraordinaire, où les relations humaines sont perçues comme plus chaleureuses et authentiques que celles des pays de résidence. La terre originaire devient source d'orgueil national, dont on revendique l'appartenance, quand bien même on n'y a jamais vécu.

Ce Chili transmis par les parents est aussi le pays d'autrefois, de l'Unité Populaire, avec ses grandes manifestations et ses conquêtes sociales. Et les enfants imaginent bien souvent le peuple chilien profondément anti-pinochériste, affrontant au moment des voyages une sévère déception.

L'éducation est marquée par les valeurs fondant l'engagement des (ex) militants. Fondamentale, cette mémoire politique forge une sensibilité au monde, avec ses principes de solidarité et de partage, son refus de l'injustice et de la violence, son enclave à gauche que les jeunes générations revendiquent avec fierté. Même s'ils recomposent également celle-ci en accord avec leur époque : si peu d'entre eux militent dans des partis traditionnels et ne se reconnaissent pas dans le marxisme révolutionnaire parental, tous participent à leur manière (dans des mobilisations ponctuelles, contre le racisme et la mondialisation par exemple ; professionnellement ou artistiquement) aux sociétés contemporaines, envers lesquelles ils se montrent très critiques.

On raconte et idéalise également la famille lointaine,

6-Il n'existe guère de chiffres fiables, mais l'on parle communément de 30 % de «retornados».

7-Interviewé dans le Nouvel Observateur (15-21 mai 2003) à la sortie de son film «Ce jour là» (2003).

8-Elle-même exilée en France, interviewée en 1999. Ana-Maria Araujo, Ana Vasquez, Exils latino-américains. La malédiction d'Ulysse, CIEMI & L'Harmattan, 1988.

9-Jorge Semprun ; Elie Wiesel, Se taire est impossible, Ed. Mille et Une Nuits, 1995.

10-Antonia Garcia Castro, La mort lente des disparus au Chili sous la négociation civils-militaires (1973-2002), Maisonneuve et Larose, 2002.

inconnue ou mal connue, mais qui semble faire cruellement défaut à l'étranger ; c'est la communauté qui fait alors office de « famille de coeur ».

Finalement, le pays duquel se sont échappés les parents, devient dans l'imaginaire des cadets quasiment un lieu de refuge : c'est bien souvent dans le rêve ou le projet « *d'aller un jour au Chili* » qu'ils s'échappent, quand les « *galères* » du quotidien leur tombent dessus, comme s'ils disposaient d'un mieux-être potentiel dans la possibilité de « *repartir* » au Chili.

Le Chili réel

Mais le paradis perd nombre de ses couleurs d'Épinal quand a lieu la rencontre tant désirée. Les enfants s'y confrontent à la distance qui existe entre eux, chiliens d'origine et de coeur, et ceux qui sont restés au pays. Il s'agit de décalages socio-culturels bien sûr, mais aussi de cette fracture aux accents idéologiques, séparant les exilés des autres Chiliens et qui se réalise souvent au sein des familles, que l'on voulait tant connaître ! Finalement, le quotidien partagé dans le temps, des expériences communes manquent à ces relations : « *Avant je me faisais des idées, j'idéalisais, je fantasmais... là-bas, j'ai vu. La famille reste très longtemps quelque chose de lointain, d'imaginaire et d'un seul coup... c'était presque trop tard quand j'y ai été. Ma famille, c'est presque des étrangers* »¹¹.

C'est surtout leur identité qui est mise en péril. En effet, beaucoup de ces jeu-

nes gens se revendiquaient chiliens dans les pays où ils ont grandi... mais au Chili, ils prennent conscience de tous les codes qu'ils ne manipulent pas, de toutes les évolutions (comme la langue) que leurs parents, transmetteurs, et eux-mêmes, n'ont pas vécues. Et le rejet ou la méfiance dont ils sont l'objet (en tant qu'enfant d'exilés) leur est



"Todos tus muertos". El Barrio de la Victoria, Santiago du Chili février 2001

incompréhensible et intolérable, d'autant plus lorsqu'elle vient d'une frange de la population qu'ils considèrent comme proche d'eux (les jeunes, la gauche). C'est alors bien souvent un sentiment de déchirement qui apparaît, la sensation de n'être ni d'ici ni de là : « *Au Chili, je suis Française, mais en France je suis Chilienne* »¹². Tel est le lot des enfants de migrants, étiquetés étrangers ou se revendiquant comme tel dans le pays où ils vivent depuis toujours, terre d'immigration des parents, puis taxés d'étrangers à nouveau dans le pays originaire : ils ne seraient finalement de nulle part dans un monde qui exige que les êtres soient rangés dans des catégories prédéterminées, telles que le sont les nations.

Mémoire et identité : des processus dynamiques

Pourtant, tout comme la mémoire, les processus identitaires ne sont pas figés, et les secondes générations sont actrices de ceux-ci, pouvant les modifier

en partie.

C'est le cas de ce jeune garçon vivant en banlieue parisienne, et dont le look rappelle à la police qu'il est un « *jeune d'origine immigrée* », donc suspect. Opérant un renversement du stigmat, il se proclame chilien, malgré sa carte d'identité française, son refus de parler espagnol à la maison... mais il a reconstruit dans un groupe de pairs, franco-latins, une identité valorisante, portée par des pratiques culturelles (danser la salsa, parler « *frañol* », jouer au football dans des clubs « *latinos* »).

D'autres encore ont su transformer la mémoire traumatique et l'identité fragmentée en participant à la mobilisation communautaire qu'il y eut en Europe, contre « *l'impunité de Pinochet* » (octobre 1998-mars 2001). S'ils

suivent au début les initiatives de leurs parents, ils vont progressivement s'en démarquer. Eux qui sont taxés par leurs aînés de « *rationnels et cartésiens* », tandis qu'ils jugent leurs parents « *idéalistes et utopistes* », trouvent ces derniers trop enfermés dans l'espace communautaire : les jeunes franco-chiliens entendent faire appel à la société française à laquelle ils se sentent également appartenir ! Ils fondent une association indépendante, au sein de laquelle ils poursuivent leur participation originale au mouvement. Ils y résolvent aussi une partie de leurs conflits mémoriels et identitaires : avec un projet de recherche historique sur la répression, des actions socioculturelles, et surtout en passant du temps ensemble, parlant « *frañol* », dansant salsa et cueca¹³, buvant des vins de cépages français et chiliens, afin de réaffirmer ensemble qu'ils sont « *le fruit de tout cela* » ! Ils revendiquent à voix haute leur identité d'enfants de l'exil, « *citoyens du monde* », dotés du meilleur d'un héritage français (c'est l'esprit, la rationalité, la culture et le civisme qui sont invoqués) et du meilleur du chilien (qui serait du côté du corps, des sens et sentiments) : ils réconcilient ainsi leur double appartenance et réélaborent un héritage complémentaire et valorisant.

Il y a dans la mémoire familiale de l'exil chilien comme dans toute œuvre de transmission, recomposition, réinterprétation, appropriation

11-Isabel, 28 ans, arrivée avec ses parents en France en 1976.

12-Valentina, 21 ans, fille d'exilés arrivés en France en 1974.

13-Danse traditionnelle chilienne.

France Terre d'Asile s'engage aux côtés du Téléthon...

Téléthon 2003 : 2 jours qui comptent pour des années

Téléthon 2003 :

2 jours qui comptent pour des années

Les 5 et 6 décembre prochains, l'AFM (Association Française contre les Myopathies) lance à nouveau un appel à la mobilisation de tous sur le thème : «2 jours qui comptent pour des années». Son objectif : multiplier les essais thérapeutiques sur l'Homme pour mettre au point les génothérapies, seul espoir de guérison pour de nombreuses maladies génétiques, rares, encore incurables.

Franchir une Nouvelle Frontière : multiplier les essais thérapeutiques sur l'Homme

Les essais sur l'Homme marquent une étape décisive dans la mise au point des génothérapies, ces thérapies innovantes qui utilisent des gènes ou des cellules comme médicaments (thérapies génique et cellulaire). Le défi «Nouvelle Frontière»,

lancé l'année dernière par l'AFM, prévoit de financer une quinzaine d'essais thérapeutiques sur l'Homme d'ici 2007, pour des maladies de la peau, des muscles, de la vision, du sang...

Plus que jamais, les 5 et 6 décembre, durant deux jours, la mobilisation de tous sera indispensable à la conquête de la médecine de demain.

Rejoignez le Téléthon 2003

Soyez vous-même au cœur de l'action pour que cette année, ces deux jours connaissent un franc succès !

Nous avons besoin de votre soutien, de votre générosité et de votre don.

Soutenez le Téléthon : En appelant les 5 et 6 décembre, la ligne du don (0,15 € la minute) (36 37) et découvrez les cultures du monde avec France Terre d'Asile.

On peut être dans l'attente d'un accueil, savoir accueillir soi-même. Il sera proposé aux participants d'approcher la culture des pays d'origine à travers l'art culinaire et folklorique. Les sommes récoltées lors de ces manifestations seront reversées au profit de la recherche et de la lutte contre les maladies.

Rendez-vous sur le site : <http://www.france-terre-asile.org> où seront indiqués prochainement les différents sites participant à ces rencontres ainsi que la marche à suivre pour participer.

Venez nombreux découvrir la richesse des cultures du monde entier !



5-6 DECEMBRE
TELETHON 2003
2 JOURS QUI COMPTENT
POUR DES ANNÉES **3637**
la ligne du don

Rejoignez la grande famille qui lutte contre la maladie

TELETHON 2003 La nouvelle frontière

AFM

BLEU

inter

francetélévisions

2

ERRATUM

Dans l'article intitulé « La santé dans les Centres d'Accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés - dix ans de coordination sanitaire » publié dans numéro 8 de la revue Pro Asile (page 14), il est fait état d'une prévalence de la tuberculose de « 7% si l'on considère les cas dépistés (...) et 5% si l'on considère les cas dépistés à la première consultation et confirmés à la deuxième ». En réalité il faut lire respectivement « 0,7 % et 0,5% ».



Le difficile accès aux droits des réfugiés statutaires

Fatiha MLATI*

Il y a un an, ici même, après une campagne électorale où l'on a pu entendre que la France avait échoué sur sa politique d'intégration, nous nous interrogeons sur la nature du service à rendre, notamment aux réfugiés statutaires.

Quel constat peut-on dresser un an après, et plus généralement après 30 ans de délégations de missions de services publics auprès de cette population ?

De ces 30 années, je retiendrais deux dates clés : d'abord le tournant de 1991, avec la création de deux catégories : les demandeurs d'asile et les réfugiés statutaires, distinction qui va reposer sur l'opposabilité de l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile et le pari d'une procédure qui ne devait pas excéder les 6 mois, recours compris. Chacun d'entre nous sait que ce pari n'a jamais été gagné et a engendré une désstructuration néfaste pour leur insertion future.

Cette difficulté va s'accroître à partir de l'été 1997 où la pression de la demande d'asile va occuper, jusqu'à ce jour, la question de l'intégration des réfugiés statutaires.

Pourtant, les difficultés des réfugiés statutaires, qu'ils soient pris en charge dans le dispositif spécialisé ou qu'ils soient en milieu ouvert, sont connues de nous tous : lenteur des délais de délivrance des documents d'état civil - qui retarde l'accès aux droits et qui plonge les réfugiés dans une période de non-droit - absence de solutions durables quant à leurs modes d'hébergement, couplée à un dispositif d'apprentissage de la langue aléatoire, à une absence de système de validation des acquis professionnels ou à la reconnaissance des diplômes amenant de fait à une déperdition de leurs acquis et de leur savoir-faire, à des critères d'employabilité aujourd'hui de plus en plus sélectifs.

Pourtant, plusieurs études, notamment celle de la DRASSIF en 2001, mais également notre expérience, montrent que ceux

qui obtiennent la reconnaissance de la qualité de réfugié appartiennent à la main d'œuvre, la plus qualifiée, la plus diplômée. En réalité, cette donnée heurte les consciences, va à l'encontre de la figure du réfugié qui avec le temps a glissé de celle de l'intellectuel militant, opposant à la figure du pauvre, qui aurait avant tout fui son pays pour des raisons d'absence d'Etat de droit, pour des raisons d'absence d'avenir sur le plan économique.

Cette représentation trouve son fondement dans le passage d'un monde organisé autour de deux blocs, dont le mur de Berlin était l'emblème, à un monde émietté où les conflits sont caractérisés par l'avancée de l'ethnisme et le repli identitaire. La conséquence est qu'aujourd'hui, la représentation du réfugié est noyée dans une figure supplémentaire de l'étranger

déshérité à la recherche de l'Eldorado.

En réalité, si nous nous appuyons sur la place des étrangers dans la société française, et par exemple sur les chiffres rapportés par l'Observatoire National de l'Exclusion (rapport 2001-2002), il s'avère que dans cet Eldorado ceux qui ont recours au dispositif d'hébergement d'urgence, spécialisé ou non (qui sont à distinguer des SDF) :

- Lorsqu'ils travaillent, 9 fois sur 10 sont sur des métiers de bas niveau de qualification,
- Et lorsqu'ils sont sans emploi, ils sont majoritairement d'origine étrangère malgré le fait que 11 % d'entre eux étaient cadres ou membres de professions intermédiaires avant leur déclassement professionnel.
- avec une représentation

* Responsable du service Conseil Emploi Réfugiés Formation de France Terre d'Asile

des moins de 40 ans, c'est-à-dire de personnes qui composent la population active.

Plus précisément, lorsque nous analysons les chiffres sur le taux de pauvreté, qui au passage, toutes populations confondues, avoisine 7 % des ménages, soit près de 6 millions de personnes, enfants compris, nous remarquons que ce taux grimpe lorsque le chef de famille est Français par acquisition (jusqu'à 9 %) et lorsque le chef de famille est étranger, notamment nord africain, il avoisine les 25 %.

Lorsqu'on interroge les indicateurs de la CAF, nous remarquons qu'un tiers de ces allocataires, toutes prestations confondues, vit au dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire avec un revenu moyen de 540 € mensuel, que 50 % d'entre eux sont des étrangers.

Sans parler des allocataires du seul Revenu Minimum d'Insertion dont les chiffres avoisinent les 2,1 millions de personnes, nous ne pouvons ici que nous interroger sur les effets de la grande réforme de ce dispositif qui prévoit avec la mise en place du RMA la possibilité pour les Rmistes de souscrire, en contre partie d'une activité de 20h hebdomadaire, à un salaire net de 545 € ! Ce cadre, les Sénateurs, ces dernières semaines, ont souhaité l'amender : Monsieur Fillon prévoyait le recours au RMA après 2 années de RMI ; les Sénateurs suggèrent de réduire ce délai

à une année. Bref, ils resteront pauvres mais travailleront peut-être encore plus vite !

Mais surtout, le RMA repose sur un procès d'intention que les pauvres ne veulent pas travailler, profitent du système, donnent la possibilité aux employeurs d'exercer une pression forte sur les bas salaires et l'Etat y participe en offrant près de la moitié du salaire aux entreprises, sans parler d'autres exonérations, telles que les cotisations à la Sécurité Sociale. Enfin et surtout, ce dispositif défigure et occulte les difficultés objectives des Rmistes, en ne prenant pas en compte d'autres facteurs sociaux qui expliquent leur enlèvement dans l'exclusion sociale. Il sera demandé aux entreprises d'assurer un tutorat d'accompagnement. Je doute que la logique économique des entreprises soit compatible avec une telle mission.

Concernant les réfugiés statutaires, dont le recours au Revenu Minimum d'Insertion est devenu un rite de passage, notre expérience nous montre que lorsque ceux-ci sont informés, ils sont demandeurs de contractualisation (notamment pour accéder dans un premier temps à la formation professionnelle) et que le RMI et ses droits annexes deviennent alors, comme dans l'esprit de la loi promulguée en 1988, un outil pour dérouler un nouveau départ dans la

société d'accueil. Je crains que le RMA fige les véritables possibilités pour une insertion durable.

En effet, que ce soit de façon générale ou que ce soit uniquement sur des catégories tels que les primo-arrivants (les réfugiés en faisant partie), nous sommes dans une situation où le politique fonctionne sous l'angle de l'injonction paradoxale :

- Les Rmistes doivent travailler, sans avoir réfléchi aux causes de l'échec de la loi de 88.
- Les primo-arrivants doivent à travers le contrat d'intégration apprendre la langue (ce qui est une bonne chose) sans prendre en compte que ceux qui sont déjà présents sont confrontés à une offre déjà disparate et non adaptée. Le gel des crédits du FASILD depuis le début de l'année sonne le glas pour ceux qui sont déjà présents sur le territoire.

Vous l'aurez compris, les modalités de l'insertion des réfugiés statutaires agissent comme un effet miroir des dysfonctionnements de nos politiques publiques.

Ma volonté ici était de vous convaincre que nous ne pouvons pas analyser les trajectoires des réfugiés statutaires en occultant la question sociale, sans prendre en compte que notre modèle d'intégration est grippé par l'absence de perspectives, grippé par la crise sociale

et économique qui sévit depuis près de trente ans.

Dans ce contexte de crise durable, le préjudice est toujours dû à l'étranger, au pauvre, toujours soupçonné de ne pas vouloir s'intégrer, de ne pas vouloir faire d'efforts, sans jamais mettre au cœur de l'analyse la dialectique objectifs et moyens, sans interroger les outils vecteurs d'intégration (dispositif d'apprentissage de la langue, état du marché du travail, état du logement social, discriminations à l'embauche... la place et le rôle des respectifs services publics – associations) et les moyens dont ceux-ci disposent pour leur insertion sociale et professionnelle. Dans ce sens, les étrangers, réfugiés y compris, sont soumis aux mêmes difficultés que l'ensemble des désaffiliés que compte notre pays.

*Intervention prononcée
lors du colloque " 1973-2003,
trente ans au service
des demandeurs d'asile
et des réfugiés,
et maintenant ? ",
organisé par France Terre d'Asile
le 20 juin 2003*

L'accueil des demandeurs d'asile : un dispositif sous-dimensionné

Jean-Paul PÉNEAU*

Au-delà du constat, je vais essayer de réfléchir avec vous sur les conséquences que nous pouvons tirer du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile. Je le fais bien sûr au niveau national qui est celui de la FNARS et dans un combat que nous partageons avec vous.

En ce qui concerne les constats, des progrès incontestables ont été réalisés en matière d'ouverture de places CADA. Malgré tout, les efforts demeurent insuffisants. Les chiffres présentés par le gouvernement dans le cadre du plan national inclusion prétendent que la France dispose de 89.000 places pour l'ensemble du dispositif d'hébergement, ce qui inclut les CHRS, les foyers d'urgence et les 22.000 places pour l'accueil des demandeurs d'asile. Cela représente un quart des 89.000 places qui existeraient en France, c'est beaucoup mais c'est inférieur à la réalité.

Quelques chiffres tirés d'une enquête que vient de réaliser la FNARS et pour laquelle nous avons obtenu une centaine de réponses d'établissements qui représentent 8.000 places un peu partout en France : 50 % d'entre eux déclarent héberger environ 50 % de réfugiés et de demandeurs d'asile, ce qui est au dessus de ce que nous estimions (20-25 %). Dans ces 50 % il y en a quand même près de 20 % qui accueillent entre 50 et 75 % de réfugiés, de demandeurs d'asile, de déboutés et d'autres catégories assimilées. Tout ceci démontre combien dans ce dispositif polyvalent nous sommes embolisés. Nous essayons d'apporter un minimum à ces personnes mais nous n'avons absolument pas les moyens d'apporter une réponse spécifique à laquelle ils ont droit au titre de la dignité humaine, au titre du droit d'asile, au titre de la législation française.

Ainsi, même si la représentativité des réponses n'est que partielle, il est certain que la capacité quantitative est certainement très inférieure à ce qui est nécessaire. Et notre enquête comportait d'autres questions.

Que font les gestionnaires hors CADA face à cette situation ? Pratiquent-ils la rotation, c'est-à-dire la rotation imposée par des gestionnaires et non la rotation vou-

lue par la famille qui veut déménager ? 50 % des établissements interrogés répondent avoir une pratique régulière volontariste de rotation pour laisser la place à ceux qui sont dehors et qu'on a laissés dehors.

Etablissent-ils des quotas, malgré la stricte interdiction de la réglementation et l'interdiction officielle de l'Etat ? Oui à 40 %. Vous êtes probablement parmi ceux qui sont obligés d'avoir ces pratiques. C'est évidemment indigne de notre pays et c'est un signe évident de l'insuffisance de la capacité quantitative par rapport aux besoins.

Face à ce constat, quelques réflexions : le déficit qualitatif ou plutôt les déficits qualitatifs sont peut être encore plus graves. Vous le savez pour beaucoup d'entre vous que 50 % des personnes accueillies sont hébergées dans des établissements non adaptés. Si les demandeurs d'asile n'étaient que 50, on comprendrait qu'il n'y ait pas de dispositif spécialisé. Or, la situation est tout autre et la moitié des demandeurs d'asile qui bénéficient d'un hébergement institutionnel ne le sont pas dans un établissement spécialisé, ce qui représente un déficit qualitatif énorme.

Les inégalités territoriales sont également très importantes. Malgré toutes les consignes officielles, on renvoie fréquemment les personnes vers un autre département. J'ai sous les yeux une lettre d'il y a quelques mois, dans laquelle un préfet écrit à une association et à un député-maire pour leur demander de ne plus faire de nouvelles domiciliations de demandeurs d'asile ouvrant droit à un hébergement d'urgence et d'orienter les nouveaux demandeurs d'asile, le cas échéant, vers les départements susceptibles de les accueillir.

* Directeur général de la FNARS, Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réadaptation Sociale

Ce préfet a le courage de signer cette lettre, mais d'autres le font oralement, à Nice et ailleurs. C'est scandaleux qu'une partie de la France se veuille ouvertement fermée à ces demandes !!!

Pour ce qui est des dispositifs à bas prix, comme le dit souvent France Terre d'Asile, une partie d'entre nous est contrainte de faire du caritatif dans des conditions scandaleuses, du sous-humain car nous estimons que c'est mieux que de laisser les gens à la rue.

A titre d'illustration, connaissez-vous le prix moyen en France de l'accueil en CHRS, ces centres d'hébergement polyvalents qui accueillent des prostituées, des sans-abri etc. ? 35 € par jour et par personne, ce qui n'est pas terrible. Mais que fait-on dans notre secteur ? 20 €, 18 € voire 16 €, ce qui veut dire qu'on dépend de la banque alimentaire etc.

Ce déficit se traduit aussi par une absence de moyens au niveau de l'accompagnement social pour la formation, pour le retour à l'emploi etc. A côté de cela, les allocations données aux personnes ou aux familles sont d'un niveau tellement bas, d'une durée tellement limitée par rapport aux besoins réels, sans parler du gel des crédits de ces dernières semaines. Ces dernières semaines, nous nous sommes battus pour le dégel des crédits qui avaient été bloqués dans l'urgence sociale, dans l'insertion par l'économique, dans le logement. Nous n'avons pas encore tout obtenu et nous avons besoin de votre aide à vous tous pour faire débloquer les crédits de l'illettrisme, de l'alphabétisation etc., où les déficits quantitatifs et qualitatifs sont dramatiques.

Où allons-nous avec ces différents déficits ? On ne s'attend pas à une diminution des arrivées, quelles que soient les décisions qui vont être prises ce week-end à Thessalonique ou par d'autres conseils européens ou pays riches. Nous n'arrêterons pas le flux des arrivées. Celui-ci est d'ailleurs très modeste : nous n'accueillons aujourd'hui que le tiers du nombre de réfugiés accueillis il y a 50 ans alors que nous étions dans un pays démolé à reconstruire. L'Europe n'accueille qu'une minorité infime des réfugiés du monde, alors que nous sommes l'une des régions les plus riches. Les arrivées ne vont donc pas diminuer quels que soient les efforts des politiques qui symbolisent notre égoïsme.

A l'échelle nationale, les efforts pour réduire les délais vont-ils permettre de diminuer le flux des demandes ? Sans doute, dans une certaine mesure, tout dépendra du taux de refus et du sort qui sera fait aux déboutés. Est-ce que l'on va accélérer leur renvoi à l'extérieur par des charters ? Est-ce que l'on va accélérer le renvoi vers le travail clandestin ?

Face à ce constat il est nécessaire de corriger le projet de loi qui est en débat au Parlement. Il apporte des progrès incontestables, notamment avec la suppression de l'asile territorial et quelques autres mesures. Il est par contre

très négatif dans d'autres aspects. Il est pourtant fondamental que la loi française ne soit pas en recul par rapport au droit d'asile et elle ne doit pas anticiper sur l'égoïsme européen.

Cela implique aussi plus simplement pour nous tous et la société dans laquelle nous vivons, des changements de mentalité, de pratiques, de réglementation qui ne relèvent pas de la loi. J'en citerai quelques uns : la régularisation des inexpulsables, les « ni ni » ; le droit au travail qui forme une vieille revendication - même s'il n'est pas officiellement supprimé, il est pratiquement réduit à néant depuis la circulaire d'Edith Cresson il y a plus de 10 ans ; un accès à la santé, à la CMU ou au pire une AME un peu accessible et non pas rendue impossible comme le prévoyait la circulaire qui fort heureusement a été bloquée.

Bref, il faut changer un certain nombre de pratiques car elles gonflent artificiellement une demande d'hébergement collectif qui n'a pas lieu d'être pour une grande partie de ces demandeurs d'asile qui pourraient se passer de nous et nous laisser bien travailler pour ceux qui ont vraiment besoin de nous.

Il est aussi nécessaire de faire un effort budgétaire. L'Etat actuel a deux occasions de le faire.

Sur le plan européen, un Plan d'actions pour l'insertion va être déposé en juillet prochain à Bruxelles. La version du projet qui nous a été soumise ne dit rien sur les demandeurs d'asile. Aucun engagement pour les deux années à venir n'est pris au niveau de l'amélioration du sort et de l'accueil des demandeurs d'asile.

Sur le plan national, le projet de budget pour l'année 2004 sera voté au Parlement en décembre. Nous avons tous la possibilité d'interpeller nos députés et nos ministres de façon à ce que le projet de loi pour l'année prochaine soit sérieux. La France a les moyens ! Par exemple, dans le domaine du logement, il existe une mesure fiscale qui diminue les impôts des propriétaires qui louent aux gens en difficulté. Or, le Parlement vient de voter l'élargissement de cet avantage fiscal, de cette dépense de l'Etat au profit de ceux qui louent aux personnes disposant de revenus moyens élevés...

Je terminerai par une formule un peu souriante mais qui je l'espère n'est pas creuse : ce gouvernement fait un effort fantastique sur l'insécurité routière. Qu'il le fasse aussi pour l'insécurité sociale ! Il essaye de faire des efforts pour les accidentés de la route. Qu'il le fasse aussi pour les accidentés de l'asile !

Intervention prononcée lors du colloque « 1973-2003, trente ans au service des demandeurs d'asile et des réfugiés, et maintenant ? », organisé par France Terre d'Asile le 20 juin 2003



Accueillir les demandeurs d'asile en CADA

Ahmed CHTAÏBAT*

De nombreux rapports publics et privés ont pointé, ces dernières années, la précarisation croissante de la situation sociale des personnes qui sollicitent l'asile à la France. Cette situation est rendue encore plus visible lorsqu'il s'agit de familles accompagnées d'enfants, sans attaches communautaires, suffisamment structurées pour leur assurer au moins un premier accueil.

La possibilité pour les demandeurs d'asile d'accéder à certaines allocations, en amont et durant la procédure, ne permet pas de satisfaire ce qui apparaît comme leur besoin le plus fondamental : celui d'avoir enfin un abri et de retrouver ainsi une intimité. En plus de sa fonction restauratrice, l'accueil rend possible la pleine implication du demandeur dans la procédure de demande d'asile et du réfugié dans le processus d'intégration sociale et professionnelle.

Or, depuis 1997, les CADA n'accueillent que le cinquième de l'ensemble des demandeurs d'asile conventionnel. La crise du système d'accueil a provoqué sa fragmentation en plusieurs dispositifs d'accueil qui se sont empilés au gré des urgences et qui n'offrent pas les mêmes opportunités - ou le même niveau d'accompagnement - d'accès au droit

A l'heure où je vous parle, ce sont environ 30.000 demandeurs d'asile qui sont hébergés dans les différentes structures mis en place mais seul un tiers d'entre eux séjourne en CADA. Certains hébergements d'urgence offrent une prestation "humanitaire" de mise à l'abri qui ne peut être assimilée à une véritable action d'accueil. Trop souvent

les résultats sont catastrophiques pour les demandeurs d'asile : des demandes d'asile mal initiées, des vices de forme difficiles à rattraper et parfois même, des réfugiés statutaires sous-informés quant à leurs droits sociaux.

Sans être le dispositif le plus coûteux pour les deniers publics, les CADA proposent une prestation à la fois globale et personnalisée, c'est-à-dire un hébergement décent et une réponse aux besoins fondamentaux des demandeurs d'asile : un accès aux soins, à la scolarité, un minimum de ressources durant toute la procédure, et une information de qualité sur la procédure de demande d'asile.

Si, le concept de CADA semble faire l'unanimité quant à sa pertinence, sa légitimation est paradoxalement présentée sous l'angle réducteur d'un seul paramètre, le taux de reconnaissance qui serait plus élevé en CADA qu'ailleurs : 70% contre 17%.

Sur ce point, permettez moi d'apporter quelques précisions rapides :

1. La différence entre le taux de reconnaissance en CADA (70%) et le taux de reconnaissance global (17%) doit être nuancée au regard des nationalités accueillies en CADA. On sait que certaines nationalités, à très faible taux de reconnaissance, ne sollicitent pas ou très peu le dispositif CADA. C'est le cas des Chinois¹ (5.4% - 1%), des Maliens (4.5%- 0.4%) et dans une moindre mesure des Turcs (13.2% - 11.1%). (Cf. **Tableau «Nationalités, taux de reconnaissance et demande d'hébergement»**).

2. Malgré ce biais, les effets de l'accompagnement social en CADA sont incontestables. Les taux de reconnaissance des nationalités les plus représentées en CADA sont systématiquement supérieurs lorsque les demandeurs d'asile y sont hébergés. Seules quelques nationalités renvoyant à des pays emblématiques échappent à ce constat : le Rwanda et l'Irak par exemple. (Cf. **«Taux de reconnaissance comparés»**)

En réalité, il est très difficile d'isoler ou d'identifier les facteurs explicatifs de la contribution de l'accompagnement social en CADA. C'est-à-dire entre :

- La part qui revient au soutien méthodologique apporté aux demandeurs d'asile pour la mise en forme de leur récit, la recherche de compléments d'information pour combler les lacunes de la demande rédigée souvent dans des conditions difficiles, la préparation des entretiens etc.
- La part liée aux effets psychologiques de l'accueil dans la mesure où il permet au sujet humain en situation d'isolement et de détresse de se sentir écouté et donc respecté, ce qui ne manque pas de renforcer sa capacité psychologique, cognitive et matérielle à faire prévaloir son point de vue devant les instances de détermination.

En fait, le taux de reconnaissance est autant un effet induit qu'un effet recherché par l'accompagnement social

* Responsable du Réseau d'accueil, France Terre d'Asile

¹ En 2002, la demande d'asile chinoise représente 5,4 % de la demande globale et le taux de reconnaissance est de 1%

en CADA. Ce sont les impératifs de légitimation des CADA et de leur développement accentués par un défaut d'élaboration théorique du travail social en CADA qui semblent être à l'origine de cette focalisation sur les taux de reconnaissance.

Or, il ne faut pas perdre de vue, qu'au delà de la question de l'obtention du statut, les CADA permettent chaque année, à des milliers de personnes d'accéder à des droits fondamentaux qui signent avant tout leur appartenance au genre humain. Un discours et des pratiques centrés sur la valorisation des taux de reconnaissance peut infléchir la tradition actuelle d'un accueil sans a priori vers des formes excluantes de sélection.

Les CADA sont aussi en train de prouver leur adaptation à de nouveaux enjeux en lien avec l'accès aux droits des demandeurs d'asile et des réfugiés. Je souhaite attirer votre attention sur le fait que les CADA sont actuellement, à moyens constants, le principal acteur de l'accès au logement des réfugiés statutaires : 60% des sorties à la fin du premier trimestre 2003 ont été réalisées grâce à l'implication des CADA.

Pour conclure mon propos, je souhaite partager avec vous quelques interrogations sur la fonction des CADA dans le nouveau paysage qui se dessine dans le champ de l'asile.

- Nous savons tous que le travail social en CADA s'est progressivement construit sur la base d'un horizon temporel de 1 à 2 ans. Or la réduction des délais d'instruction ne manquera pas de remettre en question les critères actuels d'entrée en CADA. Que faire des personnes en accueil d'urgence et déjà rejetées en première instance ? Faut-il réorganiser les admissions selon la technique du LIFO² ?

- A taux de reconnaissance constants, la réduction des délais d'instruction impliquera, pour les CADA, plus de personnes déboutées et/ou réfugiés à sortir. Si les CADA disposent d'un minimum d'outils pour organiser la sortie des réfugiés, ils sont totalement démunis face aux déboutés. Faut-il que les CADA prennent à bras le corps la question des déboutés ou doit-on développer des dispositifs adaptés en aval des CADA ?

L'action des CADA tire sa pertinence de la globalité de l'accompagnement qui y est proposé aux demandeurs d'asile.

A ce titre, le CADA doit être proposé à tous les demandeurs d'asile qui le souhaitent. L'efficacité économique de ce dispositif milite également pour une politique d'hébergement systématique des demandeurs d'asile à la place du « système » actuel dont la mixité est largement virtuelle.

Parallèlement, il convient que les CADA approfondissent ensemble la réflexion sur le travail social en CADA et plus particulièrement sur les droits fondamentaux des personnes en situation transitoire dans notre pays. Le travail effectué depuis 2 ans par beaucoup de gestionnaires de CADA sur l'accompagnement devra se poursuivre pour aller au-delà des engagements éthiques vers la construction collective de véritables normes d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile. La loi du 2 janvier 2002, nous y invite.

*Intervention prononcée lors du colloque
« 1973-2003, trente ans
au service des demandeurs d'asile
et des réfugiés, et maintenant ? »,
organisé par France Terre d'Asile
le 20 juin 2003*

² Last-In, First Out = admettre en CADA les primo arrivants d'abord

Nationalités, taux de reconnaissance et demande d'hébergement

Sources : OFPRA 2002 et FTDA 2002

	Taux de reconnaissance	% de la demande d'asile en 2002	% des entrées CADA en 2002
Russie	38.1%	3,41%	16,10%
Angola	21.8%	3,12%	9,37%
Géorgie	10.3%	3,05%	8,35%
Arménie	16.3%	1,91%	6,66%
Yougoslavie	25.2%	3,18%	7,42%
RDC-ex Zaïre	21.8%	10,32%	9,80%
Moldavie	2.9%	2,03%	0,22%
Algérie	6.4%	5,62%	3,12%
Congo	19.4%	4,46%	1,92%
Sri Lanka	33.6%	3,91%	0,87%
Haïti	13.7%	3,74%	0,03%
Mali	0.4%	4,74%	0,01%
Mauritanie	15.8%	5,89%	0,75%
Chine	1.0%	5,63%	0,03%
Turquie	11.1%	12,91%	2,70%

Taux de reconnaissance comparés

Sources : rapport OFPRA 2002 et FTDA

NATIONALITÉ	2002					
	Décisions 1	Décisions 2	D2/D1	TRG (a)	TRC (b)	(b) - (a)
Afghanistan	93,0	34,0	36,56%	35,2	100	64,8
Algérie	170,0	20,0	11,76%	6,4	60,6	54,2
Arménie	92,0	54,0	58,70%	16,3	54	37,7
Angola	219,0	53,0	24,20%	21,8	54	32,2
Bosnie	364,0	143,0	39,29%	61,4	93,4	32
Congo	513,0	52,0	10,14%	19,4	83,8	64,4
RDC	1236,0	138,0	11,17%	21,8	62,3	40,5
Tchad	80,0	44,0	55,00%	45,2	81,4	36,2
Irak	109,0	23,0	21,10%	52,2	76,6	24,4
Russie	961,0	249,0	25,91%	38,1	90,8	52,7
Turquie	665,0	16,0	2,41%	11,1	38,1	27
Rwanda	229,0	71,0	31,00%	85,4	91	5,6
Albanie	116,0	37,0	31,90%	21,2	62,7	41,5
Géorgie	115,0	44,0	38,26%	10,3	47,8	37,5
Yougoslavie	525,0	154,0	29,33%	30,4	64,7	34,3
Sri Lanka	961,0	16,0	1,66%	33,6	59,3	25,7
Total	8495,0	1420	16,72	16,9	71,4	54,5

Décisions 1 = nombre de décisions positives OFPRA+CRR

Décisions 2 = nombre de décisions positives OFPRA+CRR en faveur de demandeurs d'asile hébergés en CADA

D2/D1 = Décisions 1 / Décisions 2

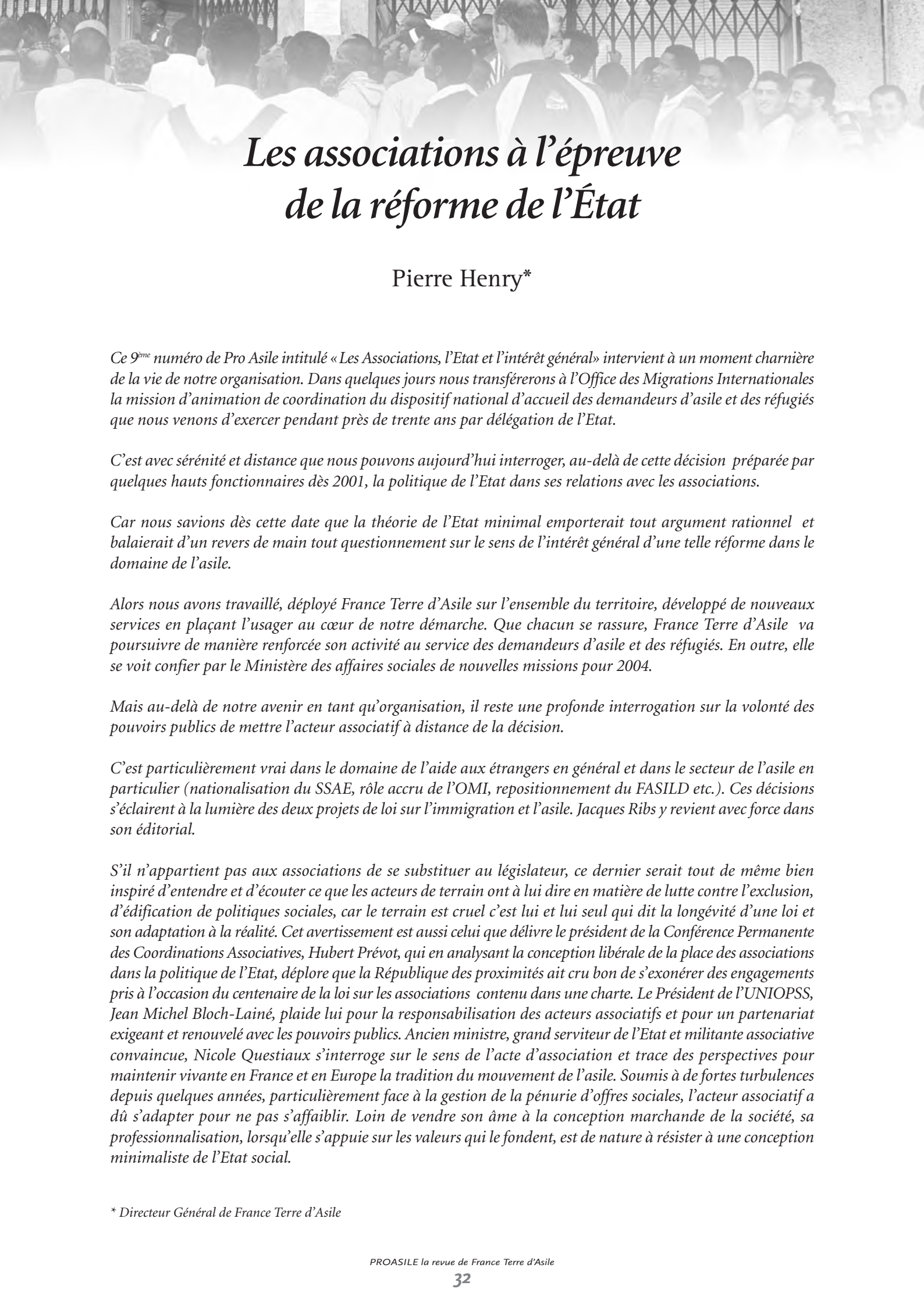
TRG = Taux de reconnaissance global ; TRC = Taux de reconnaissance des demandeurs d'asile en CADA

RELAIS

***Les associations,
l'Etat et
l'intérêt général***



France
Terre
d'Asile



Les associations à l'épreuve de la réforme de l'État

Pierre Henry*

Ce 9^{ème} numéro de Pro Asile intitulé « Les Associations, l'Etat et l'intérêt général » intervient à un moment charnière de la vie de notre organisation. Dans quelques jours nous transférerons à l'Office des Migrations Internationales la mission d'animation de coordination du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés que nous venons d'exercer pendant près de trente ans par délégation de l'Etat.

C'est avec sérénité et distance que nous pouvons aujourd'hui interroger, au-delà de cette décision préparée par quelques hauts fonctionnaires dès 2001, la politique de l'Etat dans ses relations avec les associations.

Car nous savions dès cette date que la théorie de l'Etat minimal emporterait tout argument rationnel et balayerait d'un revers de main tout questionnement sur le sens de l'intérêt général d'une telle réforme dans le domaine de l'asile.

Alors nous avons travaillé, déployé France Terre d'Asile sur l'ensemble du territoire, développé de nouveaux services en plaçant l'usager au cœur de notre démarche. Que chacun se rassure, France Terre d'Asile va poursuivre de manière renforcée son activité au service des demandeurs d'asile et des réfugiés. En outre, elle se voit confier par le Ministère des affaires sociales de nouvelles missions pour 2004.

Mais au-delà de notre avenir en tant qu'organisation, il reste une profonde interrogation sur la volonté des pouvoirs publics de mettre l'acteur associatif à distance de la décision.

C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'aide aux étrangers en général et dans le secteur de l'asile en particulier (nationalisation du SSAE, rôle accru de l'OMI, repositionnement du FASILD etc.). Ces décisions s'éclairent à la lumière des deux projets de loi sur l'immigration et l'asile. Jacques Ribs y revient avec force dans son éditorial.

S'il n'appartient pas aux associations de se substituer au législateur, ce dernier serait tout de même bien inspiré d'entendre et d'écouter ce que les acteurs de terrain ont à lui dire en matière de lutte contre l'exclusion, d'édification de politiques sociales, car le terrain est cruel c'est lui et lui seul qui dit la longévité d'une loi et son adaptation à la réalité. Cet avertissement est aussi celui que délivre le président de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives, Hubert Prévot, qui en analysant la conception libérale de la place des associations dans la politique de l'Etat, déplore que la République des proximités ait cru bon de s'exonérer des engagements pris à l'occasion du centenaire de la loi sur les associations contenu dans une charte. Le Président de l'UNIOPSS, Jean Michel Bloch-Lainé, plaide lui pour la responsabilisation des acteurs associatifs et pour un partenariat exigeant et renouvelé avec les pouvoirs publics. Ancien ministre, grand serviteur de l'Etat et militante associative convaincue, Nicole Questiaux s'interroge sur le sens de l'acte d'association et trace des perspectives pour maintenir vivante en France et en Europe la tradition du mouvement de l'asile. Soumis à de fortes turbulences depuis quelques années, particulièrement face à la gestion de la pénurie d'offres sociales, l'acteur associatif a dû s'adapter pour ne pas s'affaiblir. Loin de vendre son âme à la conception marchande de la société, sa professionnalisation, lorsqu'elle s'appuie sur les valeurs qui le fondent, est de nature à résister à une conception minimaliste de l'Etat social.

* Directeur Général de France Terre d'Asile



Les associations et la politique de l'Etat

Hubert PRÉVOT*

Pour aborder un tel sujet, il faut prendre une certaine distance par rapport aux effets de conjoncture, aux polémiques politiciennes, le sujet mérite d'être compris dans toutes ses dimensions. La Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), créée il y a maintenant 11 ans, est un poste d'observation privilégié de cette relation complexe entre la politique de l'Etat et les associations. Nous fédérons en effet seize coordinations sectorielles ou affinitaires qui représentent plus de 400.000 associations en France. Ensemble nous tentons de soutenir l'idée d'un « mouvement associatif français » susceptible d'être reconnu comme un partenaire social à part entière dans les négociations et concertations sur l'action publique nationale : sur l'emploi et l'insertion professionnelle, sur la décentralisation et l'organisation territoriale, sur la place des services privés d'intérêt généraux en Europe etc. Nous sommes aujourd'hui à un tournant de cette relation complexe : soit le gouvernement intègre l'action associative comme un élément dynamique de la « République des proximités », soit il continue d'en user comme d'une variable conjoncturelle d'ajustement des problèmes économiques et sociaux.

Un long cheminement vers des engagements réciproques

La relation entre les associations, comme corps intermédiaires, et l'Etat est un vieux débat qui, sans remonter à l'Ancien régime, se révèle très for-

tement à la Révolution française. La culture politique d'alors a défini d'une manière radicale la question de la distance entre le politique et la société. Cette question ressort périodiquement à l'Assemblée nationale dans les débats que peuvent avoir les députés à propos de la plus petite disposition législative relative aux associations, je pense par exemple au chèque emploi associatif il y a un an. En l'occurrence, le Président de la Commission des Affaires sociales exprimait dans des termes aigus le fait que les associations ne devaient pas représenter un nouveau clergé (sic) entre les citoyens et l'Etat, que ce dernier leur avait trop délégué de missions, de moyens, bref qu'elles détenaient trop de pouvoirs. Sans dénier la légitimité de l'association comme produit de la société organisée, ce courant de pensée, que l'on retrouve à gauche comme à droite d'ailleurs, n'entend pas remettre en cause une culture jacobine et centralisatrice qui fait de l'Etat, le producteur du social, l'agent qui unifie une société de plus en plus atomisée.

Pour comprendre l'état des relations entre les associations gestionnaires, qui font plus de 80% de la vie associative en France, et les pouvoirs publics aujourd'hui, il faut comprendre les enjeux idéologiques qu'elles suscitent dans le champ politique : le spectre du corporatisme, la crainte d'une légitimité auto-proclamée, et en fin de compte la peur réelle de devoir partager le pouvoir de dire « l'intérêt général ».

Malgré la force de cette culture politique, nous avons pu trouver ces dernières années des appuis politiques, à droite comme à gauche, pour réévaluer la place des associations dans notre société. La prise en compte du thème de la fracture sociale en 1995 et la volonté du gouvernement d'Alain Juppé d'organiser des financements publics dans la durée. Mais surtout avec la prise en compte par le gouvernement de Lionel Jospin des aspirations associatives au cours des Assises nationales de février 1999. Dès lors, la CPCA est reconnue et soutenue pour ce qu'elle est, une instance de représentation autonome de la vie associative. Des relations régulières sont nouées pour développer des mesures de soutien au bénévolat et de financements pluriannuels d'objectifs. Au-delà même de ces mesures strictement associatives, la CPCA est conviée à réfléchir sur les conséquences pour son secteur de la réforme de la commande publique, et autres lois de portée générale. Il faut dire que ces relations un peu organisées représentent déjà l'aboutissement d'une concertation plus conflictuelle mais finalement heureuse sur la question centrale de la fiscalité associative et ce dès 1997.

Cette succession d'événements a abouti à l'émergence d'une nécessité : formaliser un code de bonne conduite entre les associations et l'Etat. En s'inspirant du Compact britannique signé en 1998 et après plusieurs semaines de négociations, nous avons

* Président de la Conférence Permanente des Coordinations Associatives



pu présenter au Premier ministre « la Charte des engagements réciproques entre l'Etat et les associations ». Sa signature fut le point d'orgue du centenaire de la loi de 1901. Elle rappelle que l'Etat est le garant de l'intérêt général et le responsable de la conduite des politiques publiques, que les associations tirent leur légitimité de la participation libre, active et bénévole des citoyens à un projet commun, de la capacité à défendre des droits, à révéler les aspirations et les besoins de ceux qui vivent dans notre pays. Au travers d'une dizaine d'engagements réciproques de la part de l'Etat et des associations, la Charte explicite tous les enjeux de leur partenariat. Il s'agit en effet, en filigrane, ni plus ni moins que de la réforme de l'Etat, en tout cas de son action publique autour d'objectifs pluriannuels, de la confiance accordée aux associations pour les mener à bien dans un souci de qualité et de rigueur du service (public) rendu aux usagers ou aux adhérents. Il s'agit aussi de la capacité d'un pays de faire vivre son action publique en mobilisant l'énergie sociale des millions de bénévoles et des centaines de milliers de responsables associatifs élus.

On le voit, le fait associatif est au cœur de grandes questions qui n'ont jamais vraiment trouvé de réponses définitives depuis deux siècles : comment parachever notre contrat démocratique qui lie les citoyens aux représentants élus, comment renouveler la production de nouveaux droits individuels et sociaux ?

De la crise politique à la tentation libérale

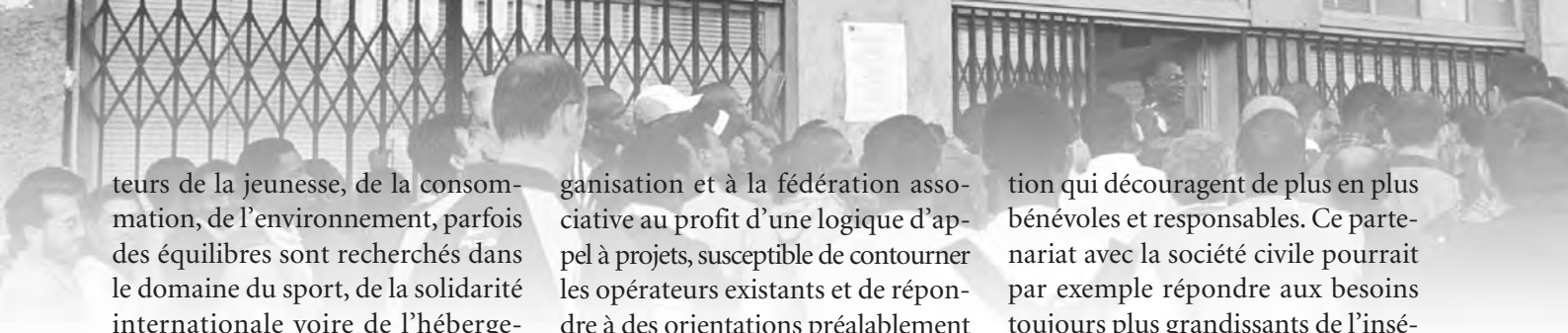
Si la Charte symbolise assez nettement ce que pourrait être un cadre renouvelé, modernisé des relations entre l'Etat et les associations, son application à la mesure des enjeux qu'elle soulève n'est plus allée de soi. Pour des raisons de fond que nous avons certainement sous-estimées, cet accord avant-gar-

diste ne disposait certainement pas des soutiens politiques suffisants au sein même du parti du Premier ministre d'alors, encore moins dans celui du Président de la République qui pourtant nous avait dit tout son intérêt pour un tel outil de régulation. Peu à peu les thèmes de la campagne électorale se sont imposés sur un registre plus traditionnel : chômage, retraite, crise de l'Etat providence et bientôt insécurité publique. Ce dernier, de toute évidence manipulateur même s'il répondait à des réalités vécues, a permis de focaliser le débat et les politiques suivront sur la question de l'autorité de l'Etat réduit à sa fonction sécuritaire. Quelle place pour les associations dans la politique d'un Etat sécuritaire et recentré sur ses fonctions dites régaliennes ? L'hommage rendu à la gratuité de l'engagement associatif, à ses fonctions caritatives, supplétives, s'accordait plus que jamais au discours d'un Etat fort mais réduit à de plus simples expressions que celles dévolues à l'Etat providence, étendu à l'infini des problèmes économiques et sociaux.

Le choc du 21 avril est dans toutes les têtes. Il continue son œuvre s'il l'on peut dire, au sein des partis politiques et des syndicats en proie à des recompositions idéologiques et structurelles importantes. Il a naturellement profondément atteint le monde associatif en ce qu'il porte des valeurs totalement opposées à celles du candidat d'extrême droite arrivé au second tour. Ce choc révèle une fois de trop la distance entre le politique et la société et du même coup le chemin qu'il reste à parcourir pour que suffisamment de corps intermédiaires amenuisent cette distance, sachent à leur tour réaliser une démocratie qui soit une communauté de participation et non une mise en scène de délégation du pouvoir de dire et de faire l'action publique.

Dès le 22 avril 2002, le jour où Lionel Jospin devait inviter plus de 1.000 associations à son atelier de campagne, il ne pouvait plus y avoir de débat, la fonction providentialiste du chef de l'Etat dans la cinquième République jouait à plein. Son gouvernement, conduit par Jean-Pierre Raffarin, signataire par ailleurs d'un accord semblable en région Poitou-Charentes, avait pour mandat de rétablir l'autorité de l'Etat en établissant une « République des proximités », conscient que la distance était devenue dangereuse. Très vite nous nous sommes aperçus que les conditions du dialogue n'étaient plus là, par défaut de l'Etat, la Charte fut considérée comme un texte important mais dénué de toute légitimité juridique, autrement dit délégitimée politiquement.

Le gouvernement entendait seul définir ce que devait être la politique de l'emploi aidé pour le monde non marchand, principalement associatif. La fin du dispositif des Emplois jeunes est de ce point de vue très significative : ils furent jugés non productif, coûteux, inégalitaires et surtout n'offrant pas de perspectives réelles d'insertion professionnelle des jeunes. Cette rupture majeure au profit de l'emploi aidé dans le secteur marchand traduit une évolution claire vers une conception libérale du marché du travail, aidée en cela par un lobbying du MEDEF soucieux de voir le gouvernement libéraliser le marché des services à la personne jusque là plutôt mis en œuvre dans le cadre de structures non lucratives associatives. Très vite, les contraintes budgétaires du gouvernement se sont révélées lourdes de conséquences pour la vie associative dans les domaines non protégés par les priorités présidentielles (sécurité routière, handicap, cancer). De gels en suppressions de crédits, les associations ont dû lutter pour préserver leurs moyens, du FASILD bien sûr, de l'insertion professionnelle, de l'exclusion sociale, ailleurs les dégâts se cumulent d'année en année, des sec-



teurs de la jeunesse, de la consommation, de l'environnement, parfois des équilibres sont recherchés dans le domaine du sport, de la solidarité internationale voire de l'hébergement des demandeurs d'asile. Au cœur d'une multitude d'événements, de contre-événements, de revirements, d'affirmations, nous avons pu saisir la complexité des positions gouvernementales sur la question associative, elle s'exprime dans une tension entre une approche que l'on a qualifiée de «gaulliste sociale» et une approche plus ouvertement libérale, cette dernière étant en passe d'être privilégiée dans la conception structurelle qu'a le gouvernement de la vie associative. Après, tous les ajustements à la règle restent possibles au gré des hausses ou des baisses de températures, du nombre de chômeurs etc.

Qu'est-ce qu'une conception «social-libérale» de la place des associations dans la politique de l'Etat ? C'est une conception qui ne renie pas la pertinence d'une économie sociale au service des personnes dès lors qu'elle est soumise aux contraintes du marché (mutuelles, coopératives, associations, producteurs de services économiques). C'est une conception qui ne renie pas l'apport du fait associatif dès lors qu'il trouve, autour de lui, les moyens de son fonctionnement et de ses actions (générosité du public, collectivités locales). C'est une conception qui ne rejette pas les qualités d'insertion professionnelle des associations (CIVIS - RMA) dès lors qu'elles agissent en marge des besoins des entreprises, au service de celles-ci, seules productrices de richesses économiques. C'est une conception qui soutient un bénévolat et un volontariat actif, déjà parce qu'il peut limiter les nécessités d'une professionnalisation du secteur, et dès lors qu'il se fonde sur un projet individuel dont l'association serait le réceptacle. C'est une conception qui récuse le principe d'un soutien financier pérenne à l'or-

ganisation et à la fédération associative au profit d'une logique d'appel à projets, susceptible de contourner les opérateurs existants et de répondre à des orientations préalablement définies.

Sur un plan plus politique, c'est une conception qui reconnaît la vie associative comme un agrégat d'actions locales et sectorielles. Cet ensemble ne fait pas du mouvement associatif un acteur clé de la société civile organisée au même titre que les partenaires sociaux ou même, dans la conception chiraquienne, des collectivités locales. La concertation, quand elle existe, se limite donc aux secteurs d'activité et potentiellement au dialogue local entre collectivités et associations.

La place légitime des associations dans la politique de l'Etat

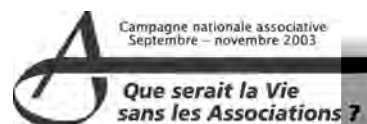
Ce gouvernement a une carte à jouer avec l'ensemble du monde associatif. Si l'on regarde en Europe, on s'aperçoit que les approches «sociales-libérales» de Tony Blair ou même de Gerard Schroeder font appel au monde associatif pour tenter de résoudre certaines équations impossibles comme la crise du marché du travail, la crise de l'Etat providence et des services publics et bien entendu la crise de la démocratie comme communauté de participation.

Il s'agirait, dans un cadre d'un code de bonne conduite réaffirmé entre l'Etat et les associations, de développer des programmes d'actions pluriannuels de façon concertée et pour chaque secteur. Ces programmes conformément à la loi de modernisation de la gestion publique, établiraient des objectifs à trois ans en termes d'action publique et détermineraient des moyens correspondants dégageant les associations des contraintes insupportables de ges-

tion qui découragent de plus en plus bénévoles et responsables. Ce partenariat avec la société civile pourrait par exemple répondre aux besoins toujours plus grandissants de l'insécurité sociale, il pourrait tenter de corriger les effets non maîtrisés des politiques publiques et du marché, on pense ici au système ségrégatif dénoncé par exemple par le Conseil d'analyse économique au sujet du développement urbain et de la politique de la ville.

Ce partenariat pourrait réévaluer la place et le rôle des représentations associatives au sein des instances de consultation de la République, en premier lieu du Conseil économique et social. Il aurait des conséquences indéniables sur la mise en œuvre de l'acte deux de la décentralisation voulu par le Premier ministre.

Toute la philosophie du partenariat était contenue dans la Charte des engagements réciproques. Largement mis en œuvre du côté associatif, elle demeure aujourd'hui un outil majeur de la juste prise en compte par l'Etat des plus-values du monde associatif. Il existe quarante chartes de ce type dans le monde, le débat n'est plus seulement national, il touche l'ensemble des pays développés et d'une manière encore plus significative des pays en développement.





Le rôle des associations dans la construction des politiques sociales

Jean-Michel BLOCH-LAINE*

Le thème dont il s'agit, vu l'ampleur du champ des questions qu'il contient, mériterait plus qu'un court article. Il recouvre en effet, tout à la fois, des certitudes, des ambiguïtés et des défis.

Des certitudes, c'est-à-dire des réalités incontestées car incontestables.

« Construction des politiques sociales » : les politiques évoquées ici sont celles qui s'appliquent aux domaines de la santé et de la lutte contre les exclusions ; et le mot « construction » désigne la conjugaison de trois démarches.

Celle d'abord du diagnostic, de l'état des lieux. En l'espèce, depuis des décennies, les associations ont rempli une mission majeure : l'observation des besoins et des détresses ; l'alerte ; le plaidoyer ; le « tarabustage » de l'opinion et des pouvoirs publics. Les exemples abondent, qu'il s'agisse de la protection de l'enfance, du handicap, des personnes âgées, de la pauvreté, des fragilités de tous ordres, de l'accueil des réfugiés. A raison des valeurs qui les animent et de leurs positions de proximité, les associations exercent là un rôle irremplaçable.

C'est à partir de là que s'engage une deuxième démarche : celle qui consiste à élaborer des projets, puis des programmes établis par des lois et des textes réglementaires. Les pouvoirs publics, quelles que fussent les majorités politiques, ont généralement eu la sagesse d'associer, en les consultant, et en faisant appel à leur imagination, les associations à la confection des dispositifs institutionnels visant à développer les solidarités nationales.

La troisième démarche est celle de la mise en œuvre des systèmes adoptés. Là aussi, le rôle des associations est à l'évidence utile. D'une part, dans les précautions à prendre pour ne pas céder trop à la tentation de la complexité. D'autre part, pour repérer du mieux et le plus tôt possible les effets pervers qui entachent trop souvent (c'est malheureusement inévitable) la traduction en actes des meilleures intentions : on constate bien fréquemment que des agencements intelligemment et généreusement conçus n'atteignent que très imparfaitement leur objet sur le terrain.

Des ambiguïtés :

Les associations figurent parmi les acteurs principaux de ce qu'on appelle la « société civile » ou la « Démocratie participative ». Or le fait que ces concepts-là soient constamment invoqués et loués n'empêche pas que des malentendus demeurent.

Nombre de frictions montrent qu'il existe, dans notre société, à cet égard, une querelle de légitimité. En démocratie le pouvoir de légiférer appartient aux élus du suffrage universel : c'est à eux qu'il incombe de décider en dernier ressort. C'est bien ainsi : prôner le contraire ne pourrait qu'engendrer les pires dérives. Mais cela dit, et il faut toujours le dire, dans la réalité quotidienne, des tensions se produisent, fondées sur deux méfiances antagonistes. Du côté des associations, il y a la volonté de n'être pas « instrumentalisées », d'exercer la maîtrise de leurs PROJETS, la conscience d'exercer une fonction, elle aussi représentative, face à des décideurs dont on craint parfois qu'ils en récuse la réalité. Du côté des pouvoirs publics, centraux et décentralisés, on s'irrite parfois du ton que peut emprunter la revendication identitaire des associations, voire d'une volonté déguisée d'instrumentaliser les responsables politiques et administratifs. Certes ne faut-il pas surestimer ces deux défiances. Mais elles existent, et le moment de leurs extinctions n'est pas encore venu : c'est dans l'ordre normal des choses, ce n'est pas toujours facile à vivre, mais c'est ainsi.

Dans ce contexte (qui, voyons-le, témoigne, en positif, d'une vitalité démocratique bien préférable aux lugubres dictatures brunes ou rouges, ou simplement exotiques) la question ambiguë est de savoir comment faire vivre un bon partenariat. Les associations, et principalement celles qui gèrent des services et des établissements, sont par construction, tributaires de financements publics pour l'essentiel de leurs activités. Comment, alors, équilibrer au mieux les exercices simultanés de la coopération et de la contestation ? Comment bien doser ce mélange parfois explosif ? Il n'y a pas, en la matière de recettes simples. Si c'était le cas, ça se saurait. Tout repose ici comme ailleurs sur la qualité de compréhension mutuelle des uns et des autres, c'est-à-dire sur la qualité des personnes.

* Président de l'UNIOSS

Union Nationale interfédérale des oeuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

Autant dire qu'il n'y a pas lieu de s'installer dans le défaitisme, car le pire n'est jamais sûr, et il arrive souvent que le meilleur prévale.

Des enjeux, des défis et des devoirs

En pareil contexte, du côté des associations, il importe d'être bien conscient des enjeux qui fondent leurs raisons d'être, des défis qu'elles ont à relever, des devoirs qui leur incombent.

Enjeux ? Il s'agit non pas de conserver mais de développer l'action associative dans la construction des politiques sociales. N'oublions pas que dans nombre de pays qui s'apprentent à rejoindre la Communauté Européenne, on est à mille lieues de cela : il n'y existe que l'alternative entre le « tout Etat » et le « tout lucratif », sans parler du « tout mafieux ». Nous sommes mieux lotis.

Mais, à plusieurs égards, ça reste fragile. Il faut donc toujours être sur le « qui vive » et toujours lutter, intelligemment.

Défis ? Les associations sont et seront toujours « mises au défi » de faire la preuve qu'elles sont réellement ce qu'elles revendiquent d'être.

Quels devoirs ? D'abord celui d'être capables, en permanence, de démontrer leurs spécificités, dont la principale est de pla-

cer la **PERSONNE** au centre de tous les projets et de leur mise en œuvre. C'est plus facile à dire qu'à faire.

Celui aussi d'organiser incontestablement leur fonctionnement conformément à l'idéal associatif. En la matière chacun doit « balayer devant sa porte », à commencer par l'UNIOPSS qui a entrepris et conduit un grand et long effort en ce sens, en escomptant qu'en face, on en fasse autant.

Celui, enfin, d'être responsables, c'est-à-dire de prendre, chaque fois que nécessaire, des positions et non pas des postures. Nous, associations, ne serons vraiment prises au sérieux qu'à cette condition, entre autres. Cela implique qu'on ne se complaise jamais dans les facilités incantatoires. Cela n'implique aucunement que nous soyons dociles et agenouillées, bien au contraire. Mais cela commande de viser juste, en parole et en action.

Les brèves réflexions qui précèdent s'appliquent à la situation des associations en France. Mais il importe de savoir qu'au-delà de multiples différences secondaires, il en va de même, pour l'essentiel, dans les pays voisins qui aujourd'hui, forment le « noyau dur » de la construction européenne. Il importe que dans la période présente et les temps à venir, les associations européennes véritables se rapprochent les unes des autres pour agir ensemble dans la construction des politiques sociales.

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 :



L'État social, la marchandisation et le rôle des acteurs associatifs

Pierre HENRY*

Qu'est ce que l'Etat social ? Qualifié par ses détracteurs le plus souvent d'Etat providence pour le déqualifier, l'Etat social de droit est tout à la fois le produit des luttes pour la conquête de protections et un outil de régulation entre les défenseurs du tout libéralisme économique et les partisans de la lutte des classes. Du moins l'était-il à son avènement sous la troisième République tant il est vrai qu'aujourd'hui les libéraux semblent avoir fait place nette.

La question de la place et du rôle de l'Etat face au développement du capitalisme va occuper toute la III^{ème} République pour finalement aboutir à la formation de la première «matrice» de l'Etat social, entendue comme l'introduction de garanties légales qui ne feront plus dépendre entièrement la sécurité de la propriété.

La fonction de régulation de l'Etat comme promoteur et garant de la justice sociale s'est toujours trouvée confrontée aux attaques de la pensée libérale.

L'hostilité, pour ne pas dire l'agressivité, de la pensée libérale face aux grandes réformes sociales de la fin du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle repose sur une doctrine de l'Etat minimal. Comment mieux illustrer cette répulsion pugnace à l'émergence d'une justice sociale qu'en citant les

propos d'un des plus farouches partisans de l'exclusion de la solidarité de la sphère étatique, le député Hermand : *«dans un pays véritablement libre, le rôle de l'Etat devrait se borner, à très peu de choses près, aux fonctions pour lesquelles il a été créé, c'est-à-dire à assurer la paix extérieure et intérieure, le reste n'est pas de son domaine. J'estime que les problèmes de l'assistance publique seraient résolus d'une manière beaucoup plus satisfaisante et moins onéreuse si leur résolution était abandonnée aux petites collectivités, c'est-à-dire aux communes et aux départements, et surtout à l'instigation des associations et des particuliers».*

Un siècle plus tard, on aurait pu croire que le premier des acquis sociaux, à savoir l'intégration de la solidarité nationale, la protection des plus déshérités serait profondément et définitivement ancré dans l'idéal républicain.

L'offensive libérale ou l'Etat minimal

Mais les récentes propositions du MEDEF appelant de ses vœux le désengagement de l'Etat du système de solidarité nationale et de dissolution du secteur social, font craindre le retour d'un individualisme libéral, érigé en dogme tout puissant d'une so-

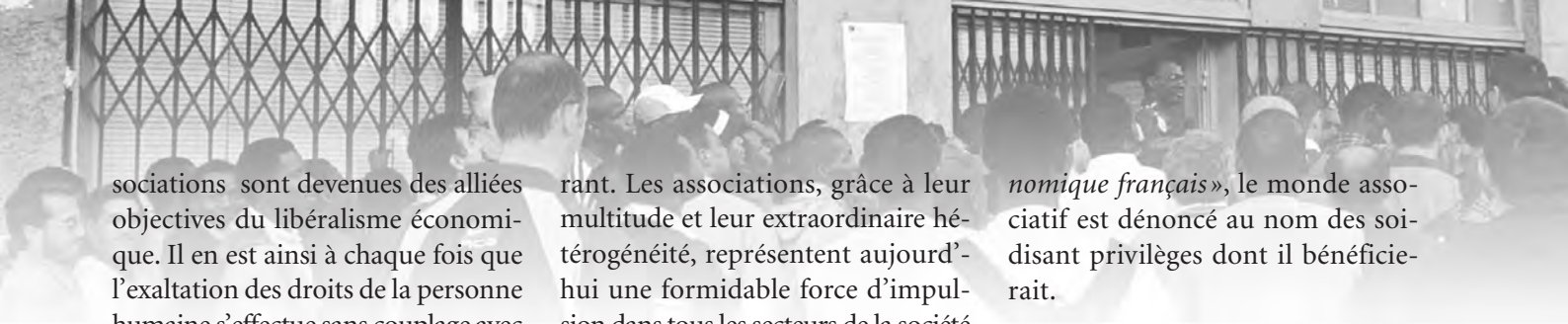
ciété cloisonnée, renfermée sur elle-même, muette, aveugle et sourde au sort des désaffiliés.

Le mouvement patronal développe une conception de l'action des associations basée sur la solvabilisation de la demande d'action sociale de préférence à la subvention d'offre de services à des usagers en situation d'urgence sanitaire et sociale. Il souhaite cantonner les moyens du développement du secteur associatif, pour lui forcément caritatif, à une fiscalité généreuse attribuée aux dons hypothétiques des particuliers et des entreprises. Cela ressemble fort à de la charité bien comprise.

Cette offensive libérale doit amener les entrepreneurs de cause que sont les acteurs associatifs à réfléchir sur leur propre conception de l'Etat.

Car le plus souvent la pensée libérale rencontre le déficit de réflexion du secteur associatif dans la définition du rôle de l'Etat social. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de l'aide aux étrangers et de l'asile. Dans sa critique du rôle de l'Etat, de son jacobinisme excessif, de son supposé manque de transparence dans l'attribution des missions de service public, dans l'exaltation de la figure de l'acteur de proximité, dans le refus d'un rôle de régulation, certaines as-

* Directeur Général de France Terre d'Asile



sociations sont devenues des alliées objectives du libéralisme économique. Il en est ainsi à chaque fois que l'exaltation des droits de la personne humaine s'effectue sans couplage avec celle du citoyen, autrement dit lorsque la figure de l'individualisme est pensée indifféremment de ses rapports avec l'Etat Nation.

Fort de cette alliance, le fragile équilibre du secteur de l'asile a été balayé en un tour de main : nationalisation du secteur avec la création d'un service public de l'accueil et la disparition du SSAE, division des associations, transfert vers l'OMI de la totalité des missions que nous assumions depuis près de trente ans, transfert vers le FASILD de la totalité des actions de formation linguistique, mise en place de dispositifs au niveau régional placés sous la conduite du ministère de l'Intérieur...

Voilà donc bien l'émergence de l'Etat social minimal, tant et tant réclamé par la mouvance dure du courant libéral. En réalité, cette république des proximités, ce retour au local, orchestré par les libéraux, cantonne les associations à une logique d'intervention locale et les éloigne de tout projet politique global.

L'incontournable acteur associatif

Le monde associatif a connu un développement tel depuis vingt ans que son essor lui a conféré une place incontournable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Pas un texte n'est discuté devant le Parlement sans que plusieurs associations présentes sur le secteur n'aient été auditionnées. Leurs avis ont bien souvent valeur d'expertise et les modifications de textes qu'ils obtiennent en faisant pression sur les pouvoirs publics sont telles que leur rôle dans l'élaboration de normes juridiques est aujourd'hui prépondé-

rant. Les associations, grâce à leur multitude et leur extraordinaire hétérogénéité, représentent aujourd'hui une formidable force d'impulsion dans tous les secteurs de la société française, du club de bridge à la prise en charge de personnes lourdement handicapées.

Les quelque 120.000 associations du secteur sanitaire et social, dont le MEDEF dénonce l'inflation galopante, réalisent 38 % du budget du monde associatif et concentrent plus de 49 % des financements publics. Elles emploient plus de 630.000 personnes équivalant à environ 530.000 temps plein et consomment quelque 18 milliards d'euros de financement public par an.

La réforme de l'Etat et la décentralisation ont conduit les pouvoirs publics à adopter une politique de subsidiarité et rechercher des solutions locales aux problèmes locaux. Cette quête constante de spécialisation a grandement contribué au développement du monde associatif. Le recours aux associations pour appréhender des problèmes locaux présente l'avantage d'impliquer un acteur compétent sur un territoire dont il connaît les spécificités locales et sur un secteur qu'il maîtrise parfaitement. De plus, les considérations financières opinent également en ce sens, dans la mesure où les subventions des acteurs associatifs seront toujours inférieures au coût de fonctionnement d'un service public.

Le mythe de la distorsion de concurrence

Etant donné son importance et son développement, le mouvement associatif n'a cessé d'être la cible d'attaques de la part du mouvement libéral. «*Casseur de marchés*», et même «*parasite du dynamisme éco-*

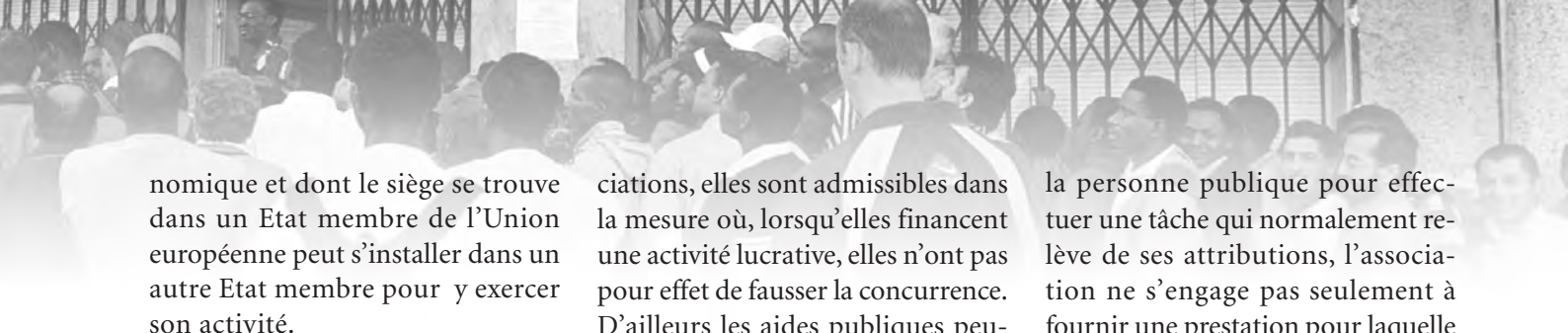
nomique français», le monde associatif est dénoncé au nom des soi-disant privilèges dont il bénéficierait.

Mais un survol rapide des principales dispositions du droit communautaire et du droit national, nous montre que la «*théorie du complot associatif*» contre le courant libéral n'est souvent rabâchée que pour affirmer, de façon insidieuse, que la prestation de services sociaux aux populations en situation d'urgence sociale n'est qu'un service marchand comme un autre et que rien de ce que fait une assistante sociale, un éducateur spécialisé ou un professionnel n'est si difficile qu'il ne puisse être assumé par un salarié du secteur privé aux mêmes compétences avec pour objectif la recherche de profit. Il est par nature certaines choses qui échapperont toujours à la sphère commerciale, parce qu'elles exigent une forme particulière de compétences, celles qui n'existent que parce qu'elles rencontrent un engagement personnel fort.

La constellation associative voit ses activités inscrites dans un cadre juridique complexe issu de plusieurs autorités normatives, au premier rang desquels l'Union européenne. L'influence du droit européen se fait doublement sentir, par l'édition de normes propres tout d'abord, mais surtout en tant que source du droit national.

Le droit de l'Union européenne ne consacre que très peu de dispositions spécifiques aux associations, la quasi-totalité des normes juridiques auxquelles elles sont assujetties ne s'impose à elles qu'au regard de leurs activités.

A ce titre, elles bénéficient de la liberté d'établissement dont le principe est inscrit aux articles 52 et suivants du Traité de Rome. Une association ayant une activité éco-



nomique et dont le siège se trouve dans un Etat membre de l'Union européenne peut s'installer dans un autre Etat membre pour y exercer son activité.

Il en va de même pour la liberté de prestation de services énoncée aux articles 59 et suivants du Traité de Rome.

Inspirée par la communauté européenne, la France a adopté la réforme du Code des marchés publics qui impose notamment un principe de concurrence préalable, même pour l'exécution de prestations de services que les pouvoirs publics avaient l'habitude de confier à des associations en les rétribuant par le biais d'octroi de subventions.

Le droit français de la concurrence s'applique non en fonction de la forme juridique mais au regard de l'activité économique, l'association est soumise au droit de la concurrence si elle a une activité commerciale.

En matière fiscale, une association ne sera exonérée d'impôts commerciaux qu'à la condition de ne pas exercer une activité concurrentielle qui sera appréciée d'après quatre critères alternatifs dits des 4 « P » :

- le produit (ou service) proposé par l'association est le même que les entreprises commerciales ;
- le public visé est le même que les entreprises commerciales ;
- le prix pratiqué est le même que les entreprises commerciales ;
- la publicité.

Si un seul de ces critères est présent, l'association sera imposable comme n'importe quelle entreprise privée.

En ce qui concerne les aides publiques qui constituent une part importante du financement des asso-

ciations, elles sont admissibles dans la mesure où, lorsqu'elles financent une activité lucrative, elles n'ont pas pour effet de fausser la concurrence. D'ailleurs les aides publiques peuvent provenir directement de l'Union européenne, que ce soit à travers les fonds structurels ou le financement de programmes communautaires.

Au regard de ce rappel succinct, force est de constater que les associations n'offrent pas de concurrence déloyale au secteur privé. Elles sont soumises aux mêmes règles et contraintes que les entreprises lorsqu'elles se trouvent en situation de concurrence avec elles. La compétitivité des unes par rapport aux autres réside dans leurs seules qualités internes et n'est altérée par des éléments extérieurs en aucune façon.

Concurrence et professionnalisation

Mais en s'abandonnant à l'inflation décentralisatrice, l'Etat exacerbe la concurrence entre les associations d'une part, et les associations et les entreprises privées, d'autre part. La fixation d'un cadre normatif de plus en plus complexe conduit à une nécessaire professionnalisation des salariés du monde associatif pour faire face à la fois à des dispositions normatives de plus en plus nombreuses ainsi qu'aux procédures très complexes de contrôle de l'utilisation des fonds publics.

Dans la mesure où bon nombre d'associations exécutent des prestations confiées par les pouvoirs publics, la professionnalisation de leurs salariés est une nécessité dictée par une double exigence : répondre à une commande des financeurs publics, offrir à l'utilisateur un service de qualité comparable à celui qu'il peut exiger de la personne publique déléguée. En acceptant d'exercer une mission habituellement dévolue à

la personne publique pour effectuer une tâche qui normalement relève de ses attributions, l'association ne s'engage pas seulement à fournir une prestation pour laquelle elle est rétribuée, elle s'engage à fournir une prestation d'un service public, c'est-à-dire répondre en permanence aux exigences de qualité, d'égalité et de disponibilité. L'association doit aller au-delà de la simple exécution de l'obligation contractuelle, elle doit s'imprégner de la notion de service public.

Au fil de leur évolution, les associations sanitaires et sociales se sont vues confrontées à un paradoxe pour le moins curieux. De plus en plus, on leur demande de préserver le lien social, de maintenir la cohésion d'une société qui s'effrite, et de l'autre, les interlocuteurs publics en viennent à les considérer comme de simples exécutants des politiques publiques et ou comme de simples prestataires de services. Cette confusion des rôles qui s'apparente d'ailleurs parfois à une certaine forme d'ingratitude, reflète assez bien toute l'ambiguïté de la place du monde associatif pour les pouvoirs publics. Acteur prépondérant, interlocuteur incontournable ou simples « petites mains » des pouvoirs publics, le monde associatif souffre parfois d'un manque de reconnaissance qui contraste lourdement avec l'influence qu'on lui reconnaît. Sitôt employées, sitôt dénigrées pourrait-on dire.

Les entreprises privées à caractère commercial ne semblent pas être victimes d'un tel jugement à deux temps. Encore un prodige de la fée libérale qui associe miraculeusement profit et respectabilité. Car si tant est que le monde associatif vienne polluer le marché avec « ses iniques privilèges », on constate depuis quelques temps une pénétration de plus en plus forte des entreprises commerciales dans des secteurs qui

étaient traditionnellement dévolus à l'Etat et parfois confiés à des associations. *« Tout secteur étant générateur de profit, il convient de s'en emparer et d'y prospérer, peu importe les ravages que cela peut entraîner ».*

Nous en voulons pour exemple la gestion des services dans le milieu pénitentiaire. Ainsi, la société SIGES, filiale de la SODEXO, est investie dans huit sites pénitentiaires de France et réalise des services tels que blanchisserie, nettoyage, restauration, enseignement... N'est-il pas surprenant que cette société, qui évolue auprès d'un public en situation d'urgence sociale, revendique œuvrer pour *« améliorer les conditions de vies des personnes détenues »* alors que ce travail en détention n'est pas soumis à la conclusion d'un contrat de travail et que le salaire accordé plafonne généreusement à moins de 40% du salaire minimum garanti ?

Les valeurs comme socle fondateur

La professionnalisation du monde associatif, imposée par l'évolution de ses missions et par un environnement de plus en plus complexe, ne l'a jamais désolidarisé du socle des valeurs sur lequel il s'enracine depuis plus d'un siècle et qui le différenciera toujours du secteur commercial. L'utilisateur se trouve au cœur des priorités de l'ac-

tivité de l'association, alors que dans une société commerciale, c'est la quête du profit qui mobilise toutes les énergies. Il ne s'agit pas là d'un jugement moral, cette constatation n'est que le résultat des choix faits lors de la constitution des deux personnes morales, l'une a été créée pour servir, l'autre pour s'enrichir. Il est juste surprenant de les retrouver parfois en concurrence sur les mêmes secteurs.

Qu'elles s'inscrivent dans une perspective purement lobbyiste de défense de principes généraux ou qu'elles gèrent des services d'aide et d'assistance, les associations élaborent des stratégies, planifient des projets et gèrent leurs salariés avec toujours la même ambition : la défense de leurs usagers et la représentation de leurs adhérents. La professionnalisation de ses salariés répond à une exigence de qualité de service, de transparence dans l'utilisation des fonds publics et de pérennisation de l'emploi.

Fort de cet engagement autour de valeurs fondatrices, le monde associatif devient, à travers ses prestations de service, le porte-parole du public qu'il sert, ce qui aboutit inévitablement à en faire un générateur de nouveaux droits sociaux jusqu'alors ignorés. Ainsi, en élargissant ses activités à la gestion de services sociaux, il améliore la situation de ses usagers. Plus le monde associatif est

fort, moins les faibles sont faibles. L'exigence de qualité doit toujours être une priorité des associations dans la défense de leurs usagers, la professionnalisation et le salariat ne sont alors rien d'autre que des outils au service d'une défense encore plus efficace des valeurs fondatrices.



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)

Pour mieux répondre à vos attentes, une nouvelle version est en ligne depuis le 20 octobre 2003



Les enjeux de la communication des associations dans l'espace public

Eric DACHEUX*

A l'heure de la mondialisation, dans une Europe qui s'apprête à s'élargir (passage de 15 à 25 membres) et à s'approfondir (un projet de constitution européenne est étudié par les gouvernements européens) comment les associations peuvent-elles faire entendre leur voix ? Comment communiquer dans l'espace public dans un monde de plus en plus en complexe, alors que le gouvernement français développe une politique libérale tout entière tournée vers l'entreprise en oubliant, au passage, que les 700.000 associations françaises emploient plus d'un million de personnes équivalant temps plein ? Avant d'aborder la réponse à cette question, il convient, dans un premier temps de définir les trois termes principaux de notre propos : association, communication, espace public.

L'association, un acteur politique qui participe à la vitalité de l'espace public

Tout d'abord, nous restreindrons le vocable association

aux seules organisations à but non lucratif créées par des citoyens pour défendre et promouvoir des causes d'intérêt général. Ainsi définies, les associations peuvent être des structures ayant une activité économique (la formation continue, par exemple) mais sont fondamentalement des acteurs sociaux participant à la vie de la cité : des acteurs politiques. Dire que l'association est un acteur politique n'est pas nier son rôle social, mais c'est rappeler, à l'heure où le recul de l'Etat-providence tend à transformer les associations en gestionnaires de l'impuissance publique, que les associations ont, comme l'a très bien montré Tocqueville¹, une dimension politique très forte.

Pour trois raisons principales :

— C'est un espace qui relie sans lier. C'est un compromis idéal entre liberté et égalité, entre une communauté qui emprisonne et un égoïsme généralisé.

— C'est un élément de contre-pouvoir. Bien souvent les associations se sont développées pour faire face à une carence politique. De plus, elles portent une vision de

l'intérêt général différente, voire opposée au pouvoir politique.

— Elle communique dans l'espace public. L'association publie des communiqués de presse, fait signer des pétitions, participe à une marche de protestation, etc.

L'espace public : le cœur de la démocratie

Ce troisième élément nous invite à préciser ce que nous entendons par espace public. L'espace public est, en démocratie, le lieu de légitimation du politique. C'est par l'espace public que les citoyens peuvent avoir accès aux informations politiques, qu'ils peuvent débattre et se forger une opinion et qu'ils peuvent choisir les personnes qui exerceront le pouvoir politique. C'est aussi un espace de communication, c'est-à-dire un espace où des personnes et des organisations débattent de manière contradictoire de ce qu'est l'intérêt général. L'espace public est donc moins le lieu de formation d'un consensus, qu'un lieu de débat permanent. Dans cette perspective, la communication politique n'est pas ce marketing politique

destiné à séduire les foules auquel on la réduit trop souvent, mais l'art d'introduire de la divergence. Or la divergence d'opinion, le conflit politique, est le moteur de la démocratie.

La communication naît dans l'incompréhension et meurt dans la communion

Cette vision iconoclaste de la communication politique renvoie, elle-même, à une définition de la communication qui sort des sentiers battus. La communication n'est pas la simple transmission d'un message entre un émetteur et un récepteur, c'est une activité réciproque de compréhension. Dès lors, la communication possède deux caractéristiques essentielles. Premièrement elle est fortement liée à l'identité. L'altérité est l'horizon indépassable de la communication.

C'est par la communication, la relation aux autres, que se

* Chercheur au laboratoire CNRS « Communication et politique », IUT de Roanne
Derniers ouvrages parus : « Economie solidaire et démocratie », *Hermès* n°36 (avec J. L. Laville), CNRS Editions ; « L'Europe qui se construit » Presses universitaires de St Etienne.

¹ Alexis de Tocqueville, « De la démocratie en Amérique »



construit l'identité de chacun.. Deuxièmement, la communication est interprétation. Chacun, en fonction de ses expériences, de sa culture, de son statut social, etc., attribue des significations différentes à un même message. En d'autres termes, ce que l'on veut signifier n'est jamais - sauf à transmettre des messages très pauvres - exactement ce que l'autre comprend. La communication ne permet pas la compréhension totale et réciproque, elle peut, parfois, réduire l'incompréhension.

L'association, organisation de la société civile défendant un projet d'intérêt général, tisse du lien social et devient, de plus en plus, un agent essentiel dans la lutte contre l'exclusion. Mais, c'est surtout un acteur politique qui doit faire entendre sa voix, ses valeurs, dans une société complexe qui désoriente les individus et dans un espace public menacé. Menacé ?! Par quoi ? Quels outils utiliser pour faire entendre la différence associative ? C'est ce que nous allons voir maintenant.

Les associations, espoirs de la démocratie

Il ne faut pas faire preuve d'angélisme associatif. De nombreuses associations ne sont plus que des entreprises sociales qui gardent le statut associatif pour des raisons fiscales. De même, de nombreux scandales financiers montrent que l'appât du gain n'épargne pas le

monde associatif. Pourtant, dans une démocratie malade, les associations portent l'espoir de la guérison.

Un espace public en quête d'utopie

L'espace public est le cœur symbolique de la démocratie. Un cœur aujourd'hui usé. En effet, pour que l'espace public joue son rôle de conflit intégrateur qui vient dynamiser la démocratie, il faut, nous dit Paul Ricœur², qu'il soit traversé par une tension dynamique, entre idéologie et utopie. Pour cet auteur, l'utopie n'est pas en soit une vertu, puisqu'elle conduit bien souvent à fuir hors du réel. De même l'idéologie n'est pas en soit condamnable. Au contraire, si elle déforme parfois la réalité sociale, l'idéologie est un instrument pacifique de légitimation du pouvoir et un facteur d'homogénéisation évitant l'écatement social. C'est donc l'équilibre entre idéologie et utopie, intégration politique et critique politique qui garantit l'équilibre démocratique. Or, aujourd'hui, dans nos démocraties, la dialectique est très fortement inégalitaire : l'idéologie domine très fortement, puisque, s'il y a contestation de cette idéologie par une partie de la classe moyenne, il n'y a plus une utopie politique capable de mobiliser toutes les couches sociales. Or, l'utopie n'est plus, quand le futur n'est plus riche de promesses, on se tourne vers le passé, c'est alors que surgit la nostalgie. En l'occurrence, la nostalgie xénophobe. Dès lors la démocratie est malade, moins à cause de la domination d'une idéologie,

contestable et d'ailleurs contestée, que du fait de l'absence d'une utopie forte et formalisée. C'est dans ce cadre d'analyse qu'il faut penser les enjeux de la communication des associations et étudier les outils qu'elles utilisent.

Le marketing associatif ne permet pas de développer l'esprit critique

Il existe, dans l'espace public contemporain, trois grands types de communication politique : le dialogue, la propagande et le marketing. Jusqu'aux années quatre-vingts, les associations empruntaient essentiellement le registre de la propagande (tracts distribués à la sortie des écoles, manifestes publiés dans la presse, etc.). Sous l'influence des ONG comme Greenpeace et MSF, les associations ont, depuis les années quatre-vingt, fait appel aux techniques du marketing : achat d'espace publicitaire, mailing, etc. Or, selon nos travaux³, les outils de la communication marketing s'avèrent inadaptés à la communication des valeurs associatives. En effet, les outils de la communication marketing n'ont pas été créés pour nourrir le débat politique. Ils ont été développés pour et par le marché en vue de renforcer ce dernier. Leur efficacité est moins pragmatique (faire acheter Renault plutôt que Citroën) que symbolique (renforcer l'idée selon laquelle vivre c'est consommer). Autrement dit, ce sont des outils de communication créés pour vendre aux citoyens le système

libéral. Vouloir utiliser ces outils pour défendre des idées alternatives au libéralisme, c'est comme vouloir accélérer en appuyant sur le frein : inefficace et cause de dérapages dangereux.

Le répertoire de communication politique des associations

Pourtant, les associations ont inventé de nombreux autres outils de communication qui sont en adéquation avec les valeurs alternatives qu'elles défendent. Nous les avons regroupées en trois catégories : les mises en scène mass médiatiques, les communications médiatisées, les communications directes.

⑩ Les mises en scène mass médiatiques. Pour toucher l'opinion publique, les associations cherchent à médiatiser leurs actions. Or, les logiques médiatiques de spectacularisation et de simplification diffèrent et rentrent souvent en contradiction avec le temps long et la complexité de l'action associative. Tant et si bien que les associations françaises ont beaucoup de mal à se faire entendre dans l'espace médiatique. Du coup, pour forcer la porte d'entrée des mass media, elles ont mis en place un certain nombre de techniques communicationnelles. Les plus courantes sont : le dévoilement qui consiste à révéler à la presse une information inédite (photos de poissons morts dans une rivière soi-disant dépolluée, par exemple), la mise en

²Paul Ricœur, «L'Idéologie et l'Utopie», Seuil

³«Association et communication», CNRS éditions



scène d'actions de masse qui cherchent à attirer l'attention des médias (manifestation à vélo, en cheval, etc.) et les communications symboliques (détournement d'une affiche, parodie d'un événement, etc.).

⑩ Les communications médiatisées. Environ deux Français sur trois ont le sentiment que les médias les informent mal sur la question sociale. Pourtant, médiatisation ne signifie pas forcément relais par les mass media. Il existe de nombreux supports qui diffusent les messages associatifs. Nous les avons regroupés sous quatre rubriques : les imprimés (tracts, plaquettes, etc.), les médias alternatifs (radios et journaux associatifs, mais aussi utilisation de supports informatifs originaux comme les péniches, les bus, etc.), les médias électroniques (diffusion de CD Rom, création d'un forum sur le Net, etc.) et, enfin, les médias participatifs, c'est-à-dire des médias faits pour et par une catégorie spécifique de la population, à l'image des télévisions HLM (dans un immeuble, on relie les postes de télévision à un même magnétoscope sur lequel on diffuse des cassettes réalisées par les habitants de la cité).

⑩ Les communications directes. Aujourd'hui, comme hier à Athènes, c'est, en partie, dans l'échange direct entre individus que se forge l'opinion politique du citoyen. Dès lors, pour restaurer ainsi une relation de confiance entre les citoyens et le politique, certaines associations cherchent à re-

vitaliser un espace public non médiatique. Pour ce faire, elles ont recours à différents outils. Tout d'abord, le happening. Il s'agit, dans la rue, de mettre en scène des spectacles qui soient suffisamment surprenants pour arrêter les passants et suffisamment clairs pour être compris de tous (défilé d'esclaves portant leur CV autour du cou pour mettre en évidence la dégradation du marché du travail). Deuxième technique, ce que nous appelons le « à porte », c'est-à-dire la volonté de rencontrer les personnes que l'on veut informer ou convaincre sur leur lieu de vie ou de conflit (associations de lutte contre l'alcoolisme au volant se rendant dans les boîtes de nuit, par exemple). Enfin, pour informer et sensibiliser les citoyens, les associations organisent souvent des conférences ou des rencontres débats, permettant aux individus de mieux cerner un problème donné (le nucléaire, les droits de l'homme, etc.). De plus en plus, ces réunions publiques sont couplées avec une action conviviale (pot de l'amitié, bal, etc.).

Dans une société où le lien social se délite, les associations tissent de la convivialité. C'est d'ailleurs la raison première de la « croissance exponentielle » du nombre d'associations dans l'Union européenne. Dans une société complexe où la masse d'informations finit par provoquer une perte de sens et par générer un sentiment d'impuissance, l'association d'intérêt général est un repère qui permet

un engagement concret au service des autres. Mais là ne s'arrête pas le rôle des associations. Les associations sont, d'abord, des acteurs politiques qui, dans leur projet, sont porteurs d'utopie. A l'heure où les élites politiques sont ralliées à un libéralisme plus ou moins teinté de sociale démocratie, les associations sont des organisations de citoyens qui portent des alternatives politiques. Pour l'instant ces utopies sont sectorisées (une société interculturelle pour les associations anti-racistes ; une société durable, pour les associations écologistes, etc.) et peu portées par les associations gestionnaires instrumentalisées par les élus qui les tiennent par les cordons de la bourse. L'enjeu de la communication des associations est précisément là : construire des alliances entre les secteurs associatifs pour faire naître une utopie venant sauver la démocratie de la nostalgie xénophobe tout en nouant avec les pouvoirs publics un rapport de force politique qui ne soit plus un rapport de subordination. Pour relever ces deux défis les associations possèdent les outils de communication adéquats. Auront-elles le courage d'assumer leur rôle politique alors qu'elles doivent assumer un si difficile travail social ?





Réfugiés, demandeurs d'asile et société civile : Actualité du rôle des associations

Nicole QUESTIAUX*

En me présentant en ma qualité d'ancienne fonctionnaire¹ vous avez parfaitement illustré l'embarras qui est le mien lorsque vous m'avez demandé de traiter notre rôle en tant qu'association. Cela fait plus de 30 ans que l'association France Terre d'Asile existe. Ayant été toute ma vie fonctionnaire je me demande pourquoi je recherche l'action à travers notre association. Pourtant en l'espace de trente ans plusieurs générations sont passées par notre association. L'heure est donc au bilan.

Réfléchir sur les raisons qui font de nous des associés n'est pas une chose facile. C'est pourquoi je souhaiterais partager avec vous un certain nombre d'interrogations et, j'espère, d'espoirs.

Force est de constater que des associations comme la nôtre, intervenant dans le secteur social et particulièrement dans celui de la prise en charge des réfugiés, sont entrées dans une période de turbulence. En outre, le mouvement général de la société civile s'est développé dans un sens nouveau avec des perspectives bien plus larges que celles qu'aurait pu envisager une génération comme la mienne.

Ce qui importe aujourd'hui ce n'est pas de savoir comment se portent nos relations avec l'Etat ou si notre financement va être pérennisé, mais de s'interroger sur les raisons pour lesquelles nous sommes des associés. Il importe également de s'interroger sur les moyens concrets nécessaires à la mise en œuvre de cette vocation.

En ce qui concerne la période de turbulences que traverse actuellement le monde associatif, je ne vous cacherais pas que je suis moi-même

marquée par ce qui arrive en ce moment à nos amis du SSAE, dont le statut associatif et le travail des bénévoles offraient de réelles garanties d'indépendance pour l'exercice d'un travail professionnel.

Dans notre domaine, nous bénévoles, nous associés, entrons dans le milieu associatif pour aider les professionnels que nous admirons et ce faisant nous devenons leurs employeurs. Cette tâche est loin d'être simple dans la mesure où la vocation d'associé est fort différente de celle de l'employeur. N'ayant pas véritablement vocation d'employeur, nous en avons pourtant la responsabilité. En outre, dès que l'on rentre dans une période de financement difficile, notre responsabilité fondamentale devient celle d'assurer la pérennité du service de l'emploi et de la vie de ces travailleurs dont nous admirons tant l'activité.

Par conséquent, ces inquiétudes viennent quelques fois prendre une très grande place par rapport aux buts même de l'association.

Notre relation avec l'Etat est à l'origine d'une autre série de turbulences, du fait notamment des financements publics desquels nous

dépendons. Il a fallu accepter cette relation particulière, du côté des associations en dosant soigneusement la contestation et le respect du service public et du côté de l'Etat en comprenant fort bien ce langage.

Evidemment cette situation nous rend vulnérables, notamment lorsque l'Etat engage des réformes qui nous dépassent, surtout lorsqu'il reprend à son propre compte certaines tâches. Or, nous associations qui sommes tellement admirées pour notre faculté d'adaptation, nous n'avons d'autre choix que celui de nous adapter, ce qui est source de nouvelles turbulences.

Par ailleurs, nous sommes souvent interpellés afin de proposer une meilleure organisation de l'immigration et donc du droit d'asile. Il est vrai que, de la sublimation du droit d'asile à sa banalisation, nos sociétés ont du mal à trouver leur compte. De l'universalisme au concept de son intégration dans une démarche européenne, qui est bien bureaucratique et parfois bien obscure, on voudrait à tout prix nous ranger dans des mouvements bien

* Présidente de section honoraire au Conseil d'Etat ;
Membre du Bureau de France Terre d'Asile



organisés et pouvoir si possible prévoir à l'avance les révolutions pour pouvoir ensuite recueillir les demandeurs d'asile.

Donc un certain nombre de composantes fondamentales à notre action, nous posent en ce moment des problèmes.

J'ai quand même été très frappée qu'au moment où on s'arrête sur ces difficultés quotidiennes nous ne prenions pas suffisamment conscience du fait que nous appartenons en ce moment à une mouvance plus large. Le mouvement associatif est parti dans une dynamique dont la France ne connaît peut être pas encore tous les développements. Nous sommes entrés dans une période où l'association joue un rôle dans la société, un rôle qui est vraiment à la mesure des ses ambitions.

Un très intéressant colloque, qui avait été mené par notre ami Jean-Michel Belorgey pour le centenaire de la loi de 1901, révélait d'une part un très grand nombre et la vitalité du mouvement associatif dans notre pays : la diversité des attitudes, le fait que ce qu'autrefois on jalousait ou suspectait est aujourd'hui traité de plus en plus avec respect, le succès de la CNCDH dont la place au sein de nos institutions n'est plus à démontrer ; tout ceci montre qu'en ce moment le mouvement associatif est en train de changer en France. Il change en France alors même que la relation de nos concitoyens avec l'Etat est elle-même en train de changer. Il est vrai, il est possible que nous ayons au fond, par une conception constante de l'intérêt général, constamment essayé de chercher chez les pouvoirs publics et chez l'Etat une partie des soutiens que d'autres par ailleurs au-delà de nos frontières trouvent dans l'action associative. Et que nous cherchions aussi constamment une forme de consensus qui n'existe plus peut-être autant qu'auparavant dans nos sociétés pluralistes. Or le mouvement

associatif donne consistance à ces nouvelles aspirations et par conséquent s'intéresse de plus en plus justement aux jeunes générations qui peuvent très bien d'un moment à l'autre, si nous savons comment leur parler, monter dans le train que nous avons préparé et en faire autre chose que ce que nous avons fait.

Un autre aspect qui me paraît très important c'est que cette vitalité du mouvement associatif rencontre d'une manière peut être importante les problèmes de la mondialisation. Ce n'est pas dire, et vous ne me ferez jamais dire, que je ne crois pas au rôle des nations et des Etats mais sur le sujet qui nous intéresse j'ai l'impression que les relations qui peuvent se créer entre associations au-delà des frontières et à travers les frontières peuvent débloquent certains problèmes, faire venir certaines informations, permettre certain mouvement d'idées qu'actuellement les Etats et leurs relations ne permettent pas de résoudre.

Notre CERE auquel appartient France Terre d'Asile, paraît peut être lui-même un peu paisible un peu bureaucratique dans son action de lobbying auprès de l'Union européenne. Mais il est quand même étonnant de voir déjà la masse d'informations qui circule à travers ce réseau d'associations qui fait que l'on sait ce qui se passe en Allemagne et en Autriche non pas du fait de leur gouvernement mais du fait déjà des associations qui oeuvrent chez eux.

Je pense que le thème de la démocratie, le thème de la manière dont les démocraties accueillent les demandeurs d'asile est un thème fédérateur des jeunes à travers les frontières et que c'est seulement le mouvement associatif, s'il savait y faire, qui pourrait le porter.

Tout en réglant les problèmes au jour le jour et tout en étant extrêmement solides et vigilants sur tous les pro-

blèmes classiques qui concernent notre relation avec les pouvoirs publics, nous pourrions peut-être être plus dynamiques et plus présents dans ce mouvement d'ensemble qui dépasse nos frontières si nous pouvions exprimer bien clairement notre vocation.

Qu'est ce que nous cherchons finalement lorsque nous nous associons à France Terre d'Asile, lorsque nous faisons des choses dont nous sommes fiers, lorsque nous avons ce personnel, sa formation, notre activité de création de centres, le fait qu'étant déstabilisés par les réformes en cours nous avons créé plus de centres qu'il n'avait été prévu ? Notre acceptation du changement d'interlocuteur et notre plate-forme représentent un équilibre entre la contestation et la participation. A travers toutes ces interventions nous recherchons l'effectivité du droit d'asile. Je crois que l'effectivité du droit d'asile repose sur deux choses : bien comprendre et faire comprendre à d'autres le parcours des demandeurs d'asile, savoir quel est le contenu de l'hospitalité que nous leur offrons. Ces deux thèmes sont parfaitement exprimés toutes les fois que nous écoutons les professionnels de France Terre d'Asile. Lorsqu'on les a entendus ce matin etc. à chaque phrase ils illustrent ce que je viens de dire. Le problème que nous avons c'est que ce message pourtant très clair, pourtant porté par l'expérience n'est pas facilement partagé par la société autour de nous. Comprendre le parcours du demandeur d'asile : la société actuelle n'a pas la même expérience historique que notre génération. Elle ne voit pas toujours très bien que pour le demandeur d'asile c'est une odyssée toujours renouvelé, toujours individuel, toujours politiquement difficile à comprendre. Nous avons une vision un peu manichéiste. Autrefois les demandeurs d'asile venaient des endroits où il y avait eu des démocraties exactement comme chez nous. Mais quelqu'un de méchant était



venu et avait supprimé la démocratie. Et puis ensuite, les gens fuyaient soit les colonels, soit les régimes d'Amérique latine, soit l'Espagne de Franco. Mais après tout se rétablissait et se mettait en ordre. A l'heure actuelle la terreur ne ressemble pas exactement à celle que nous avons connue, de même qu'elle vient des endroits où la démocratie n'est pas encore réalisée d'une façon que nous admirons. Alors parce que nous ne savons pas très bien ce qui se passe chez eux, nous avons tendance à leur poser quantité de questions sur leur situation véritable vis-à-vis de leur pouvoir à eux qu'en réalité nous sommes parfaitement incapables de comprendre. Nos concitoyens ne font pas l'effort de comprendre, il faut tout de même savoir que celui qui quitte son pays par définition ce n'est pas celui qui est le plus docile ou le plus commode. Papa, maman, et les enfants n'ont d'ailleurs peut-être pas exactement les mêmes idées politiques quand ils quittent le pays. Papa est peut-être militant et maman pas du tout. Mais alors qui est vraiment persécuté dans la famille et d'autre part ce n'est pas écrit sur lui, écrit sur son front qu'il est un vrai demandeur d'asile au moment où il arrive à nos frontières. Par conséquent toutes ces réalités de la demande d'asile sont vraiment quelque chose qu'il faut apprendre à comprendre. Je remercie quelqu'un qui n'est pas ici, je remercie Ariane Mnouchkine qui en ce moment tient à la Cartoucherie un spectacle qui vaut tous les colloques du monde parce qu'il montre tout simplement des parcours et le message que nous devons faire passer. En contre partie il faut pouvoir parler de l'hospitalité que nous leur offrons.

Le seul visage de la France que les demandeurs d'asile vont voir avant qu'ils ne viennent dans nos CADA et qu'ils aient affaire à nos travailleurs sociaux, c'est celui de la multiplication naturelle de la tracasserie.

Par conséquent, nous sentons très bien que le message que nous devons apporter se trouve dans le grand mot d'hospitalité qui est compris dans toutes les cultures et dans toutes les langues. Il faudrait d'une manière ou d'une autre que le mouvement associatif puisse apporter autour de la situation du demandeur d'asile cette chaire, cette réaction affective qui fait que le visage de la France est autre chose que celui de la nécessité.

Si telle est notre vocation comprendre la demande, apporter l'hospitalité, comment la mettre en œuvre ?

Je pense que notre mouvement doit vraiment essayer d'agir à deux niveaux parallèlement.

Il faut à tout prix conserver notre expérience et expertise nationales. Peu importe que nous ayons ou non des contrats à niveau national. Il est extrêmement important de conserver au niveau de l'analyse des situations, de leur évaluation, de la connaissance de ce qui se passe au niveau européen, capacité de suivre de façon indépendante le sort qui est fait aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Et nous pouvons parfaitement entrer dans un réseau d'information et de relations qui dépasse nos frontières autour de la connaissance de la situation réelle de l'accueil, de la situation juridique chez nous et ailleurs, de l'évolution, connaissance de ce qui se passe réellement de façon globale à l'égard des demandeurs d'asile.

Mais il faut aussi profiter du fait que les circonstances nous obligent à nous décentraliser. Je pense qu'il faudrait profiter du fait que nous allons avoir plus de lieux de présence pour voir s'il n'est pas possible de déconcentrer aussi autour de ces lieux notre action associative. Il serait je le pense très utile, qu'il y ait autour de nos centres, autour des endroits où se regroupent physiquement demandeurs d'asile et réfugiés, des associations d'amis de France Terre d'Asile, des

associations d'amis de ceux qui sont là et qu'ils puissent d'une manière ou d'une autre servir de lien de communication. Car il ne s'agit pas simplement d'apporter quelque chose aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Il s'agit aussi d'écouter, de prendre quelque chose de ce qu'ils nous ont apporté. Je pense que si nous arrivions, à l'occasion de ces rénovations que nous imposent les événements, à susciter, même encore à petite échelle, même avec des groupes de 20 ou 30 personnes comme il a été dit, les implantations du mouvement associatif décentralisé dans notre pays, nous pourrions en quelque sorte transmettre cette image de l'asile à laquelle nous essayons de donner consistance.

Après cette étude, dont je ne vous cache pas que je l'ai abordée avec un certain sentiment d'anxiété, j'ai quand même conclu pour moi-même, mais je l'espère aussi pour vous, avec un sentiment d'espoir et j'ai l'impression que nous avons quand même encore de grandes possibilités devant nous. Nous ne pouvons pas accepter que notre pays se dise terre d'asile s'il ne l'est pas réellement et c'est bien là que se situe la raison d'être de notre engagement dans le mouvement associatif.

*¹Intervention prononcée lors du colloque
« 1973-2003,
trente ans au service des demandeurs d'asile
et des réfugiés, et maintenant ? »,
organisé par France Terre d'Asile le 20 juin
2003*



La Comédie de Béthune est heureuse de vous informer que

" Les Emigrés " de S. Mrozek

*se jouera du 24 novembre au 28 décembre 2003
à 20h30 au Théâtre de l'Atalante.*

Cette pièce met en scène deux hommes, un intellectuel et un ouvrier, ayant fui leur pays pour des raisons politiques pour le premier et économiques pour le second. Tout sépare ces deux déracinés sans nom qui n'ont pour tout bagage que le souvenir d'un ailleurs commun qu'ils se sont vus contraints de quitter.

A travers ce duel mettant aux prises deux êtres paradoxalement inséparables, c'est bien le spectacle de la tragédie de la condition humaine qui nous est donné à voir.

Mise en scène : Alain Barsacq

Comédiens : Bruno Buffoli, Michel Ouimet

(Relâche tous les mardis soirs sauf le mardi 25 novembre)

L'ATALANTE

10, place Charles Dullin

75018 Paris (Métro Anvers Ligne 2)

Accueil, billetterie et réservations : 01 46 06 11 90

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

Isabelle Amadote : 01 53 06 64 30

Assistante

Bénédicte MASSON

Formatrice en charge des questions juridiques

Fax : 01 53 06 64 21

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

Programme des mois à venir - Action de formation et lieux

01-04 décembre 2003

L'insertion des réfugiés - Paris

08-09 décembre 2003

Médiation familiale - Paris

11-12 décembre 2003

Aide aux dossiers - Paris

16-17 décembre 2003

Le rôle de l'interprète dans une équipe sociale - Paris

15-16 janvier 2004

Gestion des conflits (FNARS) - Paris

19-20 janvier 2004

La scolarisation des enfants des demandeurs d'asile - Paris

26-27 janvier 2004

Accompagner le changement - Paris

29-30 janvier 2004

Organisation des familles africaines - Paris

02-03 février 2004

L'aide aux dossiers - Paris

05-06 février 2004

Séminaire Afrique - Paris

09-10 février 2004

Deuil chez les réfugiés - Paris

09-10 février 2004

Application Asyl - Paris

11-13 février 2004

Etablir un budget prévisionnel (FNARS) - Paris

Quelle paix pour l'Angola ?

Christine MESSIANT*

La paix, enfin

Après trois ans d'une guerre extrêmement destructrice entre le gouvernement du MPLA (Mouvement populaire de libération de l'Angola) et l'UNITA (Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola), menée des deux côtés sans quartier pour les civils, recrutés de force, pris pour cibles ou abandonnés à leur sort¹, l'armée angolaise parvenait à tuer Jonas Savimbi, le chef de la rébellion, et à contraindre sa direction à signer, le 4 avril 2002, un accord de paix. Cette victoire militaire poursuivie jusqu'au bout par le gouvernement, malgré une contestation civique sous l'égide des Eglises mais avec un soutien de la communauté internationale officielle (sanctions contre l'UNITA, absence d'assistance aux civils dans ses zones) et l'aide de nombreux et puissants partenaires de l'Angola (aide directe et indirecte, prêts et coopérations économiques, pour certains coopération militaire) a constitué le dernier round d'une confrontation qui a duré depuis l'indépendance en 1975.

Les armes ne se sont pas tues, pourtant, sur tout le territoire : la province pétrolière de Cabinda est toujours en guerre, l'armée ayant engagé contre les mouvements armés indépendantistes une offensive voulue elle aussi finale, marquée par une politique de terre brûlée et des atteintes massives aux droits des civils. Même si les Eglises et des mouvements civiques dénoncent cette situation, la communauté internationale ne se mobilise pas pour des négociations, ni contre les violations des droits de l'homme : « affaire intérieure ».

Mais la guerre entre le gouvernement et l'UNITA est bien, elle, terminée. L'UNITA, exsangue, a, après la mort de son dirigeant, accepté ce que le gouvernement lui proposait et qui permettait d'habiller politiquement sa défaite : la place que lui avait faite l'accord de paix de 1994. Elle a désarmé et démobilisé ses combattants, ce qu'elle avait jusqu'alors refusé de faire et qui avait été un motif de l'offensive gouvernementale de 1998. Sur ses près de 100.000 soldats, 5.000 seulement ont été intégrés à l'armée nationale ; mais il lui a été reconnu les places dans le GURN (Gouvernement d'unité et de réconcilia-

tion nationale) et les positions dans l'administration territoriale, la diplomatie, prévues en 1994. La rébellion n'a pas seulement été vaincue, elle a accepté sa défaite et a été capable de « civiliser » son organisation, de s'intégrer à la vie nationale. Ce résultat est extrêmement important pour le pays et les habitants qui n'ont connu, depuis l'indépendance acquise elle-même au terme d'une lutte armée, que la guerre, sauf pour quelques trêves après des accords de paix (Bicesse en avril 1991, Lusaka novembre 1994).

L'affrontement qui s'achève a opposé deux des trois anciens mouvements qui s'étaient armés contre la colonisation portugaise, qui représentaient chacun diverses parties (sociales, régionales, politiques) de la population et venaient de se livrer une grande guerre - régionale et internationale, inscrite dans la Guerre froide - en 1975-76, gagnée par le camp du MPLA². Alors que ce mouvement vainqueur, devenu parti-Etat « marxiste-léniniste », instaurait une politique d'exclusion des vaincus, l'UNITA pouvait elle, grâce à l'engagement militaire de l'Afrique du Sud de l'apartheid et au soutien du camp occidental, tenir en échec le gouvernement. A l'échelle des conflits africains, la guerre angolaise fut une guerre « de riches », grâce aux alliés des deux camps et, pour le gouvernement, au pétrole³. Le déclin de l'URSS à la fin des années 1980 et la montée des problèmes en Afrique du Sud permirent, après un accord international (sortie des Cubains contre l'indépendance de la Namibie et retrait de l'Afrique du Sud d'Angola), puis un redoublement de la guerre contre Luanda, d'obliger le gouvernement à adopter le multipartisme et à signer avec la rébellion l'accord de Bicesse.

Celui-ci ne fut cependant pas mené par ses parrains internationaux, dont les Etats-Unis favorables à l'UNITA, de façon responsable : l'ONU ne se soucia pas de démilitariser les camps, surtout l'UNITA, tout en laissant le gouvernement seul aux commandes de l'Etat jusqu'aux élections. Elle décida de tenir le scrutin (septembre 1992) malgré l'inexistence de conditions pour qu'il soit crédi-

* Sociologue, Ingénieur d'études à l'EHESS
Auteur de *Les chemins de la guerre et de la paix. Fins de conflits en Afrique orientale et australe* (En collaboration avec Roland Marchal), Ed. Karthala, 1997.

ble et respecté. Les résultats, donnant la victoire au MPLA et augurant d'un deuxième tour favorable à son président (José Eduardo dos Santos), furent pris en otage par l'UNITA qui mobilisa ses troupes, le gouvernement prenant alors les devants et «nettoyant» la capitale et d'autres villes, au prix de milliers de morts dans la rébellion. Discréditée, la communauté internationale fut impuissante devant la volonté de guerre, et le conflit reprit, particulièrement cruel et meurtrier⁴. Mais les données avaient désormais changé : le gouvernement était légitime, les découvertes de pétrole se succédaient, celui-ci, off-shore et à l'abri de la guerre, était depuis 1975 exploité avec le MPLA. D'où un réalignement général des alliances, qui permit au gouvernement de renverser la situation militaire et contraignit l'UNITA à signer l'accord de Lusaka : il prévoyait, en échange de sa démobilisation -unilatérale et préalable cette fois-, son accès au GURN.

Les enjeux de la dernière guerre (1998-2002)

L'ONU devait amener Lusaka à bon port⁵. Mais l'UNITA, qui refusait foncièrement de se démilitariser avant d'accéder au pouvoir (ce que pourtant l'accord exigeait d'elle), ne voulait pas céder les zones vitales pour ses capacités militaires et l'exploitation du diamant, ressource devenue indispensable après la défection de ses anciens alliés⁶. Quant au gouvernement, il n'avait pas l'intention de partager le pouvoir sinon formellement : malgré le multipartisme, la majorité absolue du MPLA au Parlement, la guerre et le pétrole avaient permis au régime, autour du Président cumulant les pouvoirs et verrouillant la rente pétrolière, de s'engager dans une dérive affairiste d'une ampleur inégalée (détournement massif de la rente pétrolière, commissions sur les négoce d'armement, les importations, etc., grande corruption).

Il n'y eut donc ni progrès de la démocratie, ni amélioration de la situation des populations. Au contraire, elles furent de plus en plus abandonnées, remises à la bienveillance d'organisations humanitaires, les secteurs sociaux étant de plus en plus délaissés par l'Etat. L'élite au pouvoir, en revanche, profitant de la libéralisation, put énormément s'enrichir sous l'égide d'une présidence maître d'un clientélisme déployé dans l'arbitraire et l'illégalité. Avec la menace de répression, l'absence de justice et la misère légale - salaires absolument insignifiants, conditions de vie dégradées, flots de réfugiés fuyant les combats, ces miettes descendant depuis «le pouvoir» constituaient avec le détournement, la contrebande, le petit commerce misérable (des illégalités passibles de sanctions en l'absence de protections) une assurance possible pour la partie de la population en profitant, concentrée dans la capitale et en petit nombre autour des nomenklatures des provinces⁷.

La guerre d'abord, puis, après l'accord de 1994, le resserrement de partenariats avec des capitaux et gouvernements étrangers en concurrence pour les richesses angolaises ont, dès lors que l'UNITA n'appliquait qu'à reculons sa part,

préalable, de l'accord, permis au régime de prospérer, et de renforcer son hégémonie: la majorité absolue du MPLA l'autorise à faire seul les lois, la confusion du parti et de l'Etat (justice, administration, médias publics) permet de contourner ou subvertir ces lois à son profit, les forces de l'ordre sont partisans, elles aussi, parties prenantes de la guerre et leurs abus ne sont pas réprimés.

Après l'accord de Lusaka, le pouvoir n'entendait pas se dessaisir de ces moyens précieux pour ses affaires et indispensables à son impunité. L'entrée de l'UNITA au gouvernement, conçue comme la cooptation de certains de ses membres, ne pouvait être un partage du pouvoir. De son côté, l'UNITA voulait imposer cet accès au pouvoir et était portée par toute son histoire à croire surtout à la force des armes. Aussi, après la formation du GURN en avril 1997, la «remilitarisation du processus de paix» s'est mise en route, l'UNITA retardant, refusant de céder armes et territoires, le gouvernement s'engageant pour l'affaiblir dans des équipées militaires dans les pays voisins. Celles-ci ne provoquèrent pas de remous dans la communauté internationale, mais les énièmes refus de l'UNITA de désarmer amenèrent l'ONU à voter contre elle de nouvelles sanctions. Il était donc possible au gouvernement de lancer une offensive finale, dont le but était de «neutraliser militairement et politiquement» l'UNITA.

Cet objectif permet de comprendre pourquoi la guerre a été menée jusqu'au bout. Il permet aussi de comprendre pourquoi s'est constitué, pour la première fois dans l'histoire de l'Angola, un mouvement pour l'ouverture de négociations rassemblant les principales Eglises chrétiennes et d'autres (dont le passé était pourtant lourd de divisions), qui ont pris, avec le COIEPA⁸, la tête de la mobilisation et ont persisté, malgré les obstacles mis par le pouvoir - qui n'a cessé de la dénoncer comme une aide à la «subversion»- et la surdité de la communauté internationale. Sous l'argument de la légalité, par facilité et par intérêts, celle-ci a choisi de laisser faire le gouvernement, de considérer que n'était en jeu dans sa guerre que le rétablissement de l'autorité de l'Etat par le désarmement de la rébellion - indispensables en effet et qu'elle n'avait pas su obtenir pacifiquement. Ce qui, au contraire, motivait la contestation civique était la conscience que des deux côtés étaient en jeu des intérêts partisans et de pouvoir auxquels le peuple était sacrifié, et notamment, du côté du gouvernement, même légitime, l'obtention par une victoire des conditions d'un pouvoir sans contrepoids une fois la paix obtenue. Aussi ce mouvement demandait-il, contre les accords de paix antérieurs, qui avaient tenu à l'écart les Angolais «non armés», que soient enfin, pour la première fois depuis l'indépendance, débattus par l'ensemble des forces politiques et civiles les grandes questions nationales. Or c'était bien, au-delà de l'existence d'une rébellion armée, précisément cela que le gouvernement refusait : toute véritable transition politique, dans laquelle d'autres que lui auraient un mot à dire, pourtant si nécessaire après 30 ans de déchirements, de crimes et d'exclusions. Ce qu'il recherchait par la guerre, alors que la paix allait obligatoirement venir déstabiliser ses «vieux» équilibres, était de

continuer à contrôler l'ensemble de la vie politique, économique, sociale, et de pouvoir maîtriser seul les délais et les conditions d'échéances électorales qui ne pourraient plus alors être encore retardées indéfiniment pour cause de guerre.

Paix militaire, justice sociale et réconciliation

Contrairement à ce que la communauté internationale espérait une fois levée l'hypothèque de la guerre – une ouverture démocratique et un changement de cap, notamment quant à l'opacité des comptes et aux dépenses sociales –, mais logiquement, cela ne s'est pas produit. La population angolaise a gagné la paix, et c'est pour elle un bien très précieux : elle a fait disparaître l'insécurité de l'existence du fait des atteintes banalisées aux droits, aux biens et à la vie qui ont accompagné le conflit pas seulement dans les zones de combat. Les sommes énormes dépensées pour une des armées les plus puissantes du continent pourraient ne plus représenter un gouffre pour les finances publiques. La guerre ne peut plus non plus constituer pour le gouvernement l'excuse de l'abandon de son peuple à la misère, la couverture de grands et petits trafics, une justification pour la répression des contestations : il n'y a plus d'ennemi armé au nom duquel justifier l'arbitraire et les injustices, plus de « nouveaux sacrifices » légitimes de la part d'une population sacrifiée. Un horizon bouché s'est ouvert. La reconstruction d'un pays lourdement miné et de ses infrastructures détruites, la réinstallation et la réinsertion des membres d'une société explosée sont à l'ordre du jour : indispensables et désormais possibles sans craindre l'annulation probable des efforts par une nouvelle reprise du conflit.

Le soulagement de la population a été à la mesure de cette ouverture de l'espoir. Des 12 millions d'habitants (ou 13, personne n'a compté depuis longtemps ni les vivants, ni les morts), 4 millions avaient dû fuir leur village ou leur ville attaquée et étaient déplacés dans le pays, submergeant les villes protégées et d'abord la capitale (plus d'un quart de la population), un demi-million au moins réfugiés hors des frontières. Sans attendre, souvent, son organisation officielle par le gouvernement et les organismes humanitaires, ils ont en masse entrepris leur retour : près de 3 millions des déplacés, de la moitié des réfugiés, sont rentrés, et la volonté de recommencer, alors que pour la première fois depuis 30 ans ils peuvent croire à la paix, est grande.

De plus, le pays a certes besoin, pour se relever de la guerre, d'énormes moyens financiers et d'une aide internationale, mais l'Angola est riche. Pour sa principale richesse, le pétrole, les découvertes n'ont pas cessé, la production atteint près d'un million de barils par jour (la deuxième d'Afrique) et devrait doubler dans les 5 prochaines années. Les plus grandes compagnies pétrolières du monde et toutes les autres luttent pour passer des accords, et les investissements prévus pour les 10 prochaines années sont considérables. L'Angola est un producteur

majeur de diamant, toute sa production étant maintenant territorialement contrôlée par le gouvernement et exploitée en association avec des intérêts étrangers, ses terres sont riches. Les partenaires se bousculent pour participer à l'énorme chantier de la reconstruction, qui peut désormais se déployer dans tout le pays et le relier comme il l'était jadis aux pays voisins. Les revenus de l'Angola, plusieurs milliards de dollars, dépassent de loin ceux de la majorité des pays africains.

Pourtant, 18 mois après la paix, pour la population, la situation n'a pas, sinon pour le silence des armes, qualitativement changé. Il y a, certes, les séquelles, énormes, de la guerre et du long abandon par l'Etat de ses obligations sociales élémentaires. Mais il y a aussi les conséquences d'une paix qui, acquise par la victoire militaire, était surtout destinée à permettre le renforcement du pouvoir : le gouvernement n'entend encore pas réorienter massivement ses efforts vers les besoins vitaux de la population, mais continue à les utiliser au profit du développement de la richesse et du pouvoir de la nomenklature de « l'Etat-parti démocratique ». Et il entend d'abord mettre à contribution la communauté internationale, continuer à lui « remettre » le soin de veiller aux besoins de base des Angolais. Celle-ci, de son côté, exige cependant désormais que le gouvernement fasse preuve de plus de transparence, de moins de corruption, qu'il consacre davantage aux dépenses sociales (l'Angola est en 2003 5^{ème} sur l'indice de corruption de Transparency international, il est dans les abysses de celui du développement humain du PNUD), elle veut imposer certaines conditions – moins d'opacité, plus d'engagement financier du gouvernement – à son aide.

Le résultat de ce tout nouveau bras de fer (et de ce dilemme pour la communauté internationale) a été vu juste après le cessez-le-feu : chaque « partie » (gouvernement et ONU) refusant de céder sur ses exigences, parmi les quelque 400.000 personnes (soldats et familles) que l'UNITA avaient envoyées dans les camps de démobilisation, des milliers sont morts faute de nourriture et de soins, et d'autres milliers encore dans les zones où l'ONU avait renoncé à apporter de l'aide à près d'un demi-million d'Angolais pendant la guerre. Depuis la fin du conflit, la communauté internationale fait dépendre la tenue d'une Conférence des donateurs d'un minimum de mesures de transparence et de contrôle, et notamment d'un accord avec le FMI. Le gouvernement réclame la conférence, mais pense pouvoir se passer de prendre ces mesures minimales dès lors qu'il trouve des banques pour lui accorder des prêts (à des taux d'intérêt dommageables pour le pays), des Etats pour renégocier bilatéralement leurs dettes, des entrepreneurs pour entreprendre avec lui aux conditions qu'il offre. En jouant sur la communauté internationale « réellement existante », avec qui il a des intérêts économiques, stratégiques, diplomatiques communs, le gouvernement pense être en position de contourner les exigences de la communauté internationale officielle ou de l'amener à plus de compréhension. Sans partenaire obligé pour la paix, sans contrôle international (dès lors qu'il a pu se débarrasser de l'ONU pour mettre en œuvre un « accord de paix » réduit à la dé-

militarisation de la rébellion), il a, ainsi, bâclé le processus de démobilisation, qui a surtout consisté en un renvoi, une dispersion, des ex-soldats de l'UNITA, avec un pécule insignifiant, et des perspectives de réinsertion sociale extrêmement précaires. La communauté internationale (en l'occurrence la Banque mondiale) a engagé des sommes importantes pour permettre que ce processus ne dégénère pas, ce qui est, en effet, un risque pour la paix. Mais si elle est moins menaçante immédiatement, la situation des déplacés et réfugiés dans les zones où ils sont rentrés est elle aussi préoccupante, plus d'un an après la paix : c'est près de deux millions d'Angolais qui dépendent de l'aide humanitaire à la fin de 2003, un chiffre en augmentation, des milliers n'y ont pas accès, et les donations internationales se font attendre, obligeant à diminuer (en rations, en nombres de bénéficiaires) une assistance indispensable⁹.

Dans les campagnes, les provinces, où le «parti au pouvoir» règne en maître, la population cherche d'abord à survivre, à se soigner, à récupérer des moyens de subvenir à ses besoins, d'envoyer ses enfants à l'école ; alors que l'élite politique et militaire a acquis des terres désormais rentabilisables, les conflits se développent dans certaines régions d'élevage, comme dans celles d'exploitation de diamant. Dans les villes et surtout la capitale, elle est, dans chaque famille, même quand un membre est salarié, occupée au petit commerce informel qui est son grand moyen de survie. Là elle commence à revendiquer davantage, pour des salaires et des droits, contre, aussi, la répression accrue par les autorités de toute cette activité, illégale souvent mais vitale, ou légale mais de plus en plus marginalisée au fur et à mesure que les entrepreneurs liés au pouvoir investissent davantage de secteurs économiques et l'espace urbain, en voie de privatisation au profit d'intérêts liés au pouvoir et à ses partenaires étrangers. Sur la lancée du mouvement civique qui s'est formé pendant la guerre, Eglises et associations sont engagées pour faire respecter et connaître ces droits, et les initiatives en ce sens se multiplient.

Mais, dès lors qu'il est libre de faire les lois et qu'il n'a de comptes à rendre à personne, le gouvernement, sous la conduite du Président, a jusqu'ici continué sa politique du temps de guerre : le congrès du MPLA va se tenir en décembre. Il est annoncé comme celui de la «rénovation», mais les élections dans les provinces ont de nouveau consacré l'Etat-parti (les «secrétaires» du parti sont encore très largement les gouverneurs des provinces) et, alors que, l'UNITA ayant tenu en juin un congrès démocratique (ce qui constitue une révolution pour ce parti), le MPLA devait faire preuve de sa propre démocratie, la direction est cependant intervenue pour imposer ses candidats dans plusieurs provinces. Le président de la République (depuis 1979), président du parti, chef du gouvernement, chef des armées, est de nouveau candidat à la direction du MPLA. Il avait annoncé pendant la guerre qu'il ne souhaitait pas se représenter à la présidence de la République, s'attirant les félicitations de la communauté internationale. La chose n'est plus aussi sûre aujourd'hui. Malgré les demandes de l'opposition, au-

cun début de mesure n'a été pris (pour le recensement électoral, la consultation des partis, la formation d'une Commission électorale, etc.) pour aller vers les élections, désormais repoussées à la fin 2005 au plus tôt. Comme on le sait en France, le Président vient aussi de nommer ministre à l'Unesco Pierre Falcone, ex-vendeur d'armements à l'Angola en 1993, puis associé d'affaires multiples ayant donné lieu à des commissions considérables, et finalement «mandataire» de l'Etat angolais, ainsi soustrait à la justice.

Les nouveaux risques pour la paix en Angola sont là. Ils sont de la militarisation de conflits sociaux à la base, de l'absence de politique de «réconciliation» au-delà de l'amnistie générale des crimes commis, ce alors que le désarmement de la population, et surtout celui de la «Défense civile» organisée, milice partisane qui aurait dû être désarmée pourtant selon l'accord de Lusaka de 1994, n'est pas fait, et dépend lui aussi de l'arbitraire du gouvernement. Et ils sont de l'aiguïsement de ces conflits sociaux et d'oppositions politiques dans les villes qui ne pourraient trouver de débouché, parce qu'il n'y a pas de satisfaction des revendications sociales les plus élémentaires, pas de perspective politique ouverte avant au moins deux ans, et pas de contrepoids à la politique affairiste du pouvoir. La guerre avec l'UNITA est bien finie, mais tous les conflits latents, dont celui-là, peuvent se rallumer sous des formes diverses faute d'une transition impliquant une concertation nationale, si la reconstruction du pays est réduite à une chasse aux trésors.



¹ Voir C. Messiant, « Angola : malheur aux vaincus ! », in *Populations en danger. A l'ombre des guerres justes*, F. Weissman, ed., Paris, Flammarion/MSF, 2003, pp. 119-143.

² La guerre a opposé le MPLA, avec un soutien du « camp socialiste » et d'un fort contingent cubain, à l'UNITA alliée au FNLA (Front de libération nationale de l'Angola) renforcés par des troupes zaïroises et sud-africaines.

³ Le gouvernement marxiste dépendait pour ses devises du pétrole exploité avec et vendu à l'Ouest (et d'abord aux USA) en même temps que d'une considérable aide militaire de l'URSS et de ses alliés, la guérilla fut puissamment soutenue – et, bien qu'elle soit un pouvoir armé totalitaire, sacrée par Reagan «combattante de la liberté».

⁴ En position de force militaire, l'UNITA refusait l'accord proposé qui sanctionnait sa défaite électorale. Le gouvernement trouvait des vendeurs d'armes surtout d'abord, alors que cette importation était interdite, le couple Gaydamak-Falcone plus tard impliqué dans «l'Angolagate».

⁵ Voir surtout Human Rights Watch, *Angola Unravels : The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process*, New York, HRW, 1999

⁶ Etant données les sanctions votées par l'ONU, beaucoup de rapports ont été faits sur les trafics de l'UNITA, voir notamment, pionnier, Global Witness, «A Rough Trade », Londres, GW, 1998 (sur leur site <http://www.oneworld.org/globalwitness>).

⁷ Voir C. Messiant, « La Fondation Eduardo dos Santos : à propos de l'investissement de la société civile par le pouvoir angolais », *Politique africaine*, 73, 1999, pp. 82-102 ; Global Witness, *All the President's Men*, Londres, GW, 2002

⁸ Comité inter-ecclésial pour la paix.

⁹ On peut trouver des informations sur la tragédie humanitaire à l'orée de la paix sur le site de Médecins sans frontières (msf.fr). Et des informations nombreuses et quotidiennement mises à jour sur la situation humanitaire sur le site ReliefWeb de l'ONU <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/ByCountry/Angola?OpenDocument&StartKey=Angola&Expandview>



Burundi : cette paix qui ne vient jamais

Jean-Pierre CHRETIEN*

Le 28 août 2000 un accord de paix était conclu à Arusha en Tanzanie entre le gouvernement du major Buyoya, l'Assemblée nationale de l'époque et 17 partis, dont les deux grandes formations hutu et tutsi, le Frodebu et l'Uprona, mais aussi les mouvements politiques incarnant la rébellion hutu, à savoir le CNDD (créé en 1994) et le Palipehutu (créé en 1980). Il était censé mettre fin à la guerre civile déclenchée en octobre 1993 par l'assassinat du président élu Melchior Ndadaye, le premier chef d'État hutu du Burundi, mais aussi à des décennies de violences récurrentes opposant Hutu et Tutsi (crises successives de 1965, 1972, 1988, 1991). Aujourd'hui, c'est tout le pays, y compris la capitale, qui est meurtri : assassinats, embuscades sur les routes, massacres commis soit par les rébellions hutu, soit par les forces armées dominées par les Tutsi, déplacements de populations prises entre le marteau et l'enclume des « assaillants » et des militaires, milliers de jeunes embrigadés.

L'accord d'Arusha avait été arraché au forceps, sous la pression morale de Nelson Mandela et la pression économique des pays voisins qui avaient imposé au pays un « embargo » de 1996 à 1999. Beaucoup de questions restaient en suspens, mais les problèmes de fond d'une restructuration démocratique avaient fini par être abordés : la nécessité de poser des garanties contre les menaces de génocide pesant sur les Tutsi (l'exemple rwandais ne pouvant être méconnu) et contre les exclusions sociales récurrentes subies par les Hutu depuis une génération ; le principe d'un compromis institutionnel tenant compte de la composante plurielle de la société ; la nécessité d'un ré-équilibre « ethnique » de l'armée, de l'administration et de la justice ; enfin la mise en place d'institutions de transition, avec une Assemblée nationale élargie chargée d'élaborer la Constitution, un Sénat incarnant la bipolarité hutu-tutsi au niveau de chaque province, un gouvernement représentatif

des différents partis signataires et une alternance au pouvoir durant une période de trois ans d'un président tutsi (Pierre Buyoya) et d'un président hutu (Domitien Ndayizeye), flanqués chacun d'un vice-président de l'autre « ethnique ».

En novembre 2001 ce processus de transition était enfin inauguré à Bujumbura en présence de Nelson Mandela. Un gouvernement comprenant des membres même des formations les plus extrêmes a été mis en place. En avril 2003 le président Buyoya a cédé comme prévu son fauteuil au leader hutu du Frodebu Domitien Ndayizeye. Donc la mécanique d'Arusha a fonctionné tant bien que mal sur le plan politique. Cependant la paix n'est pas venue, faute de cessez-le-feu effectif. Les branches armées des mouvements hutu extrêmes n'ont pas reconnu ces accords. Des négociations avec le principal de ces mouvements, les FDD (Forces de défense de la démocratie), issues du CNDD, semblaient avoir abouti à la fin de 2002 et l'Union européenne commença à distribuer des vivres aux groupes rebelles : peine perdue, les pillages et les attaques ont repris. En outre les maquis du FNL (Front national de libération), issu du Palipehutu, ont continué à harceler les abords de la capitale et ont notamment attaqué les quartiers sud de la capitale en juillet 2003. Tout se passe comme si à chaque accord, des forces surgissaient comme des poupées russes pour relancer les enchères.

Face à cette perpétuation de la guerre, les critiques ciblant les incohérences et les calculs parfois sordides qui caractérisent ce montage politique sont ambiguës : il est des moments où le marchandage est respectable et où le compromis est une forme de courage. La démocratie ne se réduit pas à chanter « un homme, une

* Historien, CNRS-Université de Paris 1

Auteur de « L'Afrique des grands lacs. Deux mille ans d'histoire », Editions Aubier Montaigne, 2000 (en poche : Ed. Flammarion, 2003)

voix», elle ne peut se fonder sur la terreur, même majoritaire, elle suppose un consensus minimal permettant l'expression pacifique des différences sociales, politiques et culturelles. Cette reconstruction rencontre deux défis : celui de l'intégrisme «ethnique» et celui de l'impunité.

L'existence d'un clivage hutu-tutsi, même s'il n'est pas «ethnique» au sens classique du terme, est devenue incontournable en fonction des violences, des peurs, des haines et des mobilisations qui ont peu à peu déchiré toute la population depuis quarante ans. Même si le poids spécifique de cette opposition est très discutable avant la colonisation et même au tournant de l'Indépendance, elle a pris corps dans la nouvelle génération. Donc sa reconnaissance dans la définition d'un règlement de paix est normale. Mais l'effet pervers de cette option est aussi d'entretenir durablement au sein de la société burundaise des «communautés» se percevant comme antagonistes, au détriment des valeurs de la citoyenneté que la culture politique de ce pays recèle portant depuis même l'époque monarchique. L'obsession «ethnique» occulte la complexité et la richesse de la vie sociale, avec ses différenciations régionales, sociales, professionnelles, religieuses, d'âge et de sexe, qui offrent d'autres options que le carcan binaire dans lequel on invite les Burundais à se classer de façon prioritaire (négligeant aussi la multiplicité des cas de «métissage»). Cette diversité s'exprime timidement dans le mouvement associatif, malgré les limites de la liberté d'expression et aussi malgré le regard étranger qui vient le plus souvent cautionner la réduction ethniste dans ses interventions.

L'histoire contemporaine a en fait cristallisé cette opposition autour d'un enjeu de pouvoir illustré par le regroupement des partis en G7 hutu et G10 tutsi, les uns mobilisant l'argument «majoritaire», et les autres l'argument «sécuritaire». L'objectif est de mobiliser les populations de façon prédéterminée, au détriment des choix démocratiques. Or ces affectations dites ethniques sont porteuses d'une très lourde charge idéologique, celle du racisme opposant «Bantous» et «Nilotes» ou «Hamites» depuis la période coloniale et dont l'expression ultime a été l'option génocidaire. C'est toute la population qui se retrouve ainsi piégée : les Tutsi ont été victimes d'actes de génocide en octobre 1993, mais les Hutu aussi en mai-juin 1972, avec toujours à l'arrière-plan l'ombre du Rwanda qui de 1964 à 1973 et enfin à 1994 a suivi avec bonne conscience la voie d'un racisme «social» («peuple hutu» contre «aristocrates tutsi»). Donc ce clivage n'est pas innocent et l'avenir ne peut se construire sur son affichage exclusif, source de ghettos et de tensions. Il est

surprenant de voir que même le génocide rwandais n'a pas conduit à une disqualification radicale de cette idéologie, puisqu'un mouvement armé comme le FNL-Palipehutu peut toujours invoquer les slogans du Hutu power, développer une mystique raciale antitutsi (on massacre au chant des alléluia !) et ne pas être inquiet pour la contribution de nombre de ses membres à ce génocide.

La réduction ethnique représente en outre un obstacle fondamental à la fin de l'impunité dont souffre cette région d'Afrique depuis plus d'une génération. Les accords prévoient une amnistie, en principe transitoire, pour les crimes commis de part et d'autre. Mais les factions politico-militaires concernées prennent ainsi en otages les deux «communautés», censées portées des culpabilités réciproques, alors que seule une identification des responsabilités précises et une justice publique permettraient de dépasser les logiques de vengeance, de faire reculer durablement la pratique consistant à atteindre des cibles politiques en transformant l'ensemble des civils en victimes et de sortir enfin de la banalisation des massacres. Une région comme Bujumbura-rural est restée depuis dix ans sous la coupe effective des organisateurs des tueries d'octobre 1993. En 2000 l'association Human rights watch avait souligné cet aspect tant pour le Burundi que pour la Sierra Leone. Pour le moment, le putsch qui a conduit à l'assassinat du président Ndadaye en 1993 et les massacres qui ont suivi n'ont donné lieu qu'à des procédures judiciaires superficielles et ce sont toujours les plus extrémistes qui se présentent comme les défenseurs attitrés de leurs «communautés».

Pourtant la dimension ethnique est d'une certaine façon un leurre qui couvre d'autres intérêts et d'autres calculs. On ignore trop que les leaders et la majorité des députés du parti «tutsi» Uprona sont des Hutu, que la majorité des victimes des rébellions «hutu» sont des Hutu, que près de 40% des soldats de l'armée «tutsi» sont hutu. D'autre part les divisions politiques sont multiples tant au sein des formations civiles que des mouvements armés, ce qui rend les négociations particulièrement délicates. Les clivages régionaux notamment sont déterminants. Les groupes issus du Sud du pays ont une très grande influence dans les deux camps. On peut se demander si Melchior Ndadaye a été tué en tant que hutu ou en tant que ressortissant du centre du pays. Et on a pu relever qu'à Arusha les deux tiers des négociateurs venaient de la région de Bururi. Ce contentieux remonte à la fin des années 60 et il a marqué toutes les crises. D'une certaine façon la question «ethnique», sans méconnaître sa gravité, est elle-même exploitée par les différentes factions.

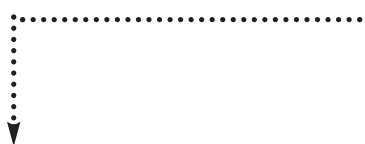
Aujourd'hui les revendications des rébellions portent moins sur les principes que sur un autre partage du gâteau : la répartition des postes de ministres, de députés, de gouverneurs, etc. a représenté l'essentiel du compromis qui a été conclu en ce mois d'octobre 2003 à Pretoria entre le gouvernement et les FDD. Plus grave encore, la démultiplication des factions, la paupérisation générale et l'affaiblissement de l'État favorisent une logique de gangs rançonnant les populations sur les routes et sur les collines, qui n'a plus rien à voir avec un projet politique.

Un fossé se creuse de plus en plus entre l'ensemble de la classe dirigeante et la population qui subit de plein fouet la misère entretenue par la guerre, le racket des groupes armés, la régression sanitaire et scolaire, la hausse des prix. Paysans et citadins (y compris la masse des fonctionnaires) s'appauvrissent de manière inimaginable. On assiste à une fuite multiforme des cerveaux, surtout chez les jeunes. Seuls se sont enrichis quelques centaines de spéculateurs de haut vol. Si, comme au Congo-Kinshasa, on faisait l'estimation du surcroît de mortalité induit par la crise (s'ajoutant aux victimes de sang), les chiffres seraient sans doute bien supérieurs aux 200 000 souvent avancés. Il est étonnant que ce pays ne se soit pas totalement effondré dans ces conditions, ce qui est plutôt un signe d'espoir. Mais une crise sociale (au sens exact de ce mot) majeure y couve assurément.

C'est sans doute sur ce terrain que se pose la question des responsabilités internationales, ingérences ou indifférences. A l'issue de la signature des accords d'Arusha, le déploiement apparent de cautions venus de près ou de loin semblait de bon augure. La « communauté internationale » allait convaincre les derniers récalcitrants à rejoindre le processus de paix. Il n'en a rien été. Les différentes rébellions ont continué à pouvoir s'approvisionner en armes et à s'entraîner depuis la Tanzanie et le Congo. Les attaques se sont multipliées à l'est, au centre et à l'ouest du pays depuis trois ans, avec toutes leurs séquelles : la circulation de plus en plus aléatoire dans les provinces, l'économie asphyxiée, la misère toujours plus profonde et surtout un scepticisme radical de la population à l'égard du processus de paix. Les promesses d'aide économique, indispensables à la reconstruction du pays et à la crédibilité des nouvelles institutions, continuent à se faire attendre, sauf de manière ponctuelle. La carence des services publics est compensée plus ou moins par une kyrielle d'ONG. Les exigences de démocratie et de justice ont fait oublier un point essentiel : le rôle essentiel de l'action de l'Etat, dans un pays qui a cette expérience au coeur de sa culture politique.

En fait le Burundi est comme l'angle mort de la région, à la fois traité comme un cas d'école par les stratégies en résolution des conflits et comme un pion sur l'échiquier des Grands lacs. Depuis les accords de Lusaka de 1999, la guerre civile au Congo a peu à peu été ramenée vers l'est, avec des infiltrations de groupes armés burundais et rwandais et des livraisons d'armements. La paix progresse dans ce pays, mais elle reste fragile et les rébellions de ses voisins de l'Est sont volontiers utilisées par le gouvernement Kabila. L'Ouganda du président Museveni quant à lui est obsédé par sa rivalité avec le Rwanda de Kagame et tout est bon pour affaiblir ce dernier, y compris (on l'a vu lors de récentes négociations) un appui diplomatique aux rébellions burundaises. Quant à la Tanzanie elle temporise et continue de fermer les yeux sur les entraînements dans les camps de réfugiés burundais de sa frontière occidentale. La communauté internationale se penche au chevet du Congo, dont le poids politique et économique est potentiellement énorme. La sollicitude pour le Rwanda, toujours marqué par le génocide de 1994, reste énorme comme on l'a vu à l'occasion des dernières élections. Au Burundi, le récent arrangement avec la rébellion semble encore bien fragile, surtout si les autorités nées des accords d'Arusha continuent à être traitées comme si elles ne représentaient qu'un mouvement armé parmi d'autres. On voudrait être sûr que l'Europe et en particulier la France prennent en compte comme il conviendrait le sort spécifique du peuple burundais.





L'Europe et le droit d'asile : une lente remise en cause de la Convention de Genève

Catherine WIHTOL de WENDEN*

Au cours de ces vingt dernières années, le droit d'asile en Europe a connu une lente régression, du fait d'un «grignotage» progressif de la Convention de Genève sous le poids de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile et des tentatives des Etats européens de limiter l'accès au statut de réfugié à des profils de demandeurs de plus en plus étroitement définis, en se libérant du cadre conventionnel au profit d'une extension des statuts temporaires accordés discrétionnairement.

Dans le même temps, le maintien de la fermeture de l'immigration aux travailleurs étrangers salariés depuis 1974, conjugué avec l'explosion de la demande d'asile dans le monde du fait des crises survenues dans un grand nombre de régions, ont mis sur les routes un flux croissant de migrations forcées, dont certaines ne correspondent pas à la définition du réfugié et viennent alimenter la cohorte des «sans papiers». Ainsi en France, alors que 80% des demandeurs d'asile étaient reconnus comme réfugiés à l'aube des années 1980, 80% des demandeurs se trouvent déboutés dans les années 2000 : une situation que rencontrent aussi nombre de pays de l'Union européenne. Tandis que la demande d'asile augmente, on constate une stabilité, voire un déclin du nombre de statuts de réfugié accordés. Il en résulte une multiplication des sans papiers produits par l'inflation de la demande d'asile, faute d'autres modes d'entrée et par la très grande frilosité dans l'attribution

du statut, débouchant parfois sur un pourrissement de la situation dans nombre de pays européens.

L'eupéanisation de l'asile : lenteurs du processus et grignotage des droits de l'homme

Malgré une inscription de longue date dans l'agenda européen, depuis les accords de Dublin de 1990, l'eupéanisation des politiques d'asile piétine, faute d'accords fondamentaux entre les Etats sur les critères de définition du réfugié et sur l'interprétation de la Convention de Genève. L'accélération du nombre de décisions européennes relatives à l'asile s'accompagne donc d'une stagnation de l'harmonisation des décisions. Alors que tous les sommets européens récents parlent de l'asile, peu de résultats tangibles en sont issus sur la voie de l'eupéanisation.

En 1990, les accords de Dublin définissent à l'échelon de l'Europe des Quinze une politique d'asile commune, assortie d'un dispositif de filtrage renforcé : notion de pays sûr, d'où on ne peut pas demander l'asile (mais cette mesure n'a pas de valeur contraignante), de demande manifestement infondée, de sanctions contre les transporteurs, solidarité entre pays européens dans le contrôle à l'entrée, un demandeur d'asile débouté ne pouvant, sauf exception, demander l'asile dans un autre pays de l'Union (pour éviter les demandes d'asile multiples

et «en orbite». Le CIREA (Centre d'Information, de discussion et d'échange sur l'asile) permet la solidarité dans le contrôle. Entre 1995 et 1997, seront définis des critères communs pour déterminer la qualité de réfugié. En 1998, un «papier» autrichien propose une politique d'asile autonome par rapport à la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951, jugée inadaptée au profil des nouveaux demandeurs. Le protocole Aznar spécifie qu'il n'est désormais plus possible de demander l'asile en Europe quand on est originaire d'un pays de l'Union européenne (1997).

En 1997, le traité d'Amsterdam intègre «l'acquis Schengen» dans le traité de l'Union européenne et prévoit de faire passer l'asile et l'immigration du troisième pilier intergouvernemental au premier pilier communautaire. Mis en œuvre à partir de 1999 pendant une période transitoire de cinq ans, ce dispositif, s'il est accepté par les Etats-membres à l'unanimité, impliquera que les décisions seront prises par les instances communautaires, avec obligation, pour les Etats membres, de les mettre en œuvre. La Commission proposera une législation européenne soumise à la majorité qualifiée ayant force de loi.

En 1999, le sommet de Tampere définit une politique d'immigration commune.

* Directrice de recherches au CNRS, Centre d'études et de recherches internationales ; membre du Conseil d'Administration de France Terre d'Asile

En 2000 :

- Adoption en décembre 2000 d'une convention EURODAC sur l'asile pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière à partir d'une base de données informatiques. L'accès à l'information est ouvert à chaque Etat membre de l'Union Européenne.
- Création, en septembre 2000, d'un Fonds européen pour les réfugiés, le FER, pour cinq ans, chargé de l'accueil, de l'intégration et de l'aide au retour des réfugiés.
- Le traité de Nice (décembre 2000) prévoit que les Etats membres passent, à partir de 2004, à la majorité qualifiée pour les décisions concernant l'immigration et l'asile. Le Conseil européen de Nice adopte la Charte des Droits Fondamentaux. Sa rédaction a associé des représentants de la société civile aux personnalités sollicitées par les Etats. Bien que ce texte n'ait pas de valeur juridique contraignante, il présente l'intérêt de réaffirmer les principes citoyens de l'Union européenne : démocratie, libertés, droits sociaux, égalité des sexes, non discrimination, droit d'asile.

En 2001 :

- A Laeken (décembre 2001) les pays européens ont parlé de l'asile, d'un «équilibre nécessaire» entre la protection des réfugiés, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la capacité d'accueil des Etats membres.
- Proposition de règlement (Dublin II) en juillet 2001 destiné à se substituer à la Convention de Dublin en mutualisant le contrôle aux frontières pour les demandeurs d'asile par la désignation d'un seul Etat responsable de leur examen¹.

En 2002 :

A Séville, en juin 2002, les Etats européens ont décidé d'accélérer le processus d'harmonisation des politiques migratoires dans le sens de plus d'«équilibre», mais ils se sont surtout focalisés sur la lutte contre l'immigration clandestine et l'abus des demandes d'asile.

Des officiers de liaison immigration et asile devraient assurer un contrôle renforcé des frontières externes et le rapatriement communautaire est considéré comme un signal fort de dissuasion. En novembre 2002, la notion de pays tiers sûr pour l'Union européenne, d'où on ne peut pas demander l'asile est élargie aux Etats membres de l'AELE et aux pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne.

En 2003 :

A Thessalonique, le Royaume-Uni a retiré sa proposition d'installer de zones de protection pour arrêter les flux de demandeurs d'asile en Europe, bien que le gouvernement veuille avancer avec les Pays Bas, l'Autriche et l'Irlande.

L'ensemble du dispositif conduit à un lent grignotage des droits de l'homme : notion de pays sûr et de pays tiers sûr, d'où l'on ne peut plus demander l'asile, solidarité entre les Etats européens dans le refus d'examiner une demande qui a été rejetée par un autre pays de l'Union, mise en œuvre du protocole Aznar considérant que l'Union européenne ne peut produire de demandeurs d'asile, étant par essence démocratique, extension de ces principes aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) dans le cadre de leur obligation d'appliquer l'«acquis communautaire»² pour entrer dans l'Union, alors que les droits des minorités n'y sont pas toujours garantis.

Mais on ne peut empêcher ici et là l'esquisse d'une Europe «à la carte».

Le Royaume-Uni et la République d'Irlande ne participent pas à la politique commune d'immigration et d'asile, bien qu'ils aient signé la Convention de Dublin sur l'examen des demandes d'asile. Quant au Danemark, membre de Schengen, il n'a pas souhaité être partie prenante des délibérations du Titre IV du traité d'Amsterdam sur l'immigration et l'asile, bien qu'il participe à la politique commune des visas. L'Islande et la Norvège, qui appartiennent à l'Union douanière nordique et les pays can-

didats à l'Union européenne sont en revanche tenus d'adopter l'intégralité de l'acquis Schengen et de la coopération en matière de Justice et d'Affaires intérieures.

Depuis les années 2000, les sommets européens traitant, de près ou de loin de l'asile, donnent l'impression que les pays européens répugnent à mettre en œuvre les mécanismes européens dont ils se sont pourtant dotés, par nostalgie de leur souveraineté étatique sur cette question sensible. La préférence va aux accords bilatéraux, en marge tant de la Convention de Genève que des dispositifs européens (dispositions françaises sur la situation des Kosovars, alors que la loi RESEDA de 1998 prévoyait l'asile territorial, accord franco-britannique de 2002 sur Sangatte, Livre blanc sur l'asile au Royaume Uni), comme si les pays de l'Union avaient peur de l'Europe et devaient constamment rendre compte à leurs opinions publiques nationales des décisions étatiques adoptées.

Il en résulte une communautarisation de plus en plus timide avec la perspective de l'élargissement, une politique d'asile «à la carte», du fait de la dépendance de celle-ci à l'égard des politiques extérieurs des Etats, et une préférence pour le bilatéralisme (accords de réadmission à portée dissuasive avec les pays de départ), du fait d'une

¹La proposition de règlement (Dublin II) (2001) s'est conclue par un accord en janvier 2003 visant à accélérer les procédures de dépôt de la demande et à déterminer l'Etat responsable de son examen. Quant aux effets de la directive sur l'accueil, le dispositif d'accueil est laissé à chaque Etat membre, aucune décision n'a fixé les modalités de l'accès au travail et la définition d'un réfugié continue à être interprétée différemment d'un Etat de l'Union à un autre. De l'avis de certains, il s'agit là d'un rapprochement plus que d'une harmonisation, comme si les pays européens tardaient à vouloir mettre en marche la machine européenne qu'ils ont pourtant enclenchée. Certains Etats, comme le Royaume-Uni cherchent à externaliser le traitement des demandes d'asile aux frontières ou à l'extérieur de l'Union et à introduire un partage du fardeau pour l'installation des réfugiés.

²On définit par «acquis communautaire» l'ensemble du dispositif européen, établi notamment depuis les accords de Schengen et de Dublin, incluant la signature et l'application des accords de Schengen, de Maastricht et d'Amsterdam, relatif au contrôle des frontières externes de l'Union, à la libre circulation interne des Européens et aux accords de réadmission.

politique européenne peu lisible sur le terrain de la diplomatie communautaire.

Politiques des Etats : une double dérive, sécuritaire et humanitaire

Quant aux flux, outre la migration familiale, qui est la source d'entrée la plus importante, et la migration de travail limitée par la préférence européenne à l'emploi, la demande d'asile est la source qui a le plus augmenté au cours des dernières années, notamment au Royaume-Uni (92.000 en 2000), suivi par l'Allemagne (88.000), la France (47.000 mais 85.000 si l'on y ajoute l'asile territorial), distançant alors les Etats-Unis (86.000) et le Canada (44.000). Les arrivants viennent en majorité d'Afghanistan (53.000), d'Irak (50.000), de Turquie (32.000), de Yougoslavie (29.000), de Chine (21.000) et d'Afrique centrale.

En Allemagne, en 1993, la réforme de la politique de l'asile a eu pour effet de diviser par deux, puis par quatre, le nombre de demandeurs (438.000 en 1992, 90.000 aujourd'hui). En France le projet de loi de 2003 risque de porter atteinte aux principes fondamentaux du droit d'asile (notions d'asile interne, de pays sûr et de pays tiers sûr).

Si l'Europe est beaucoup moins touchée que les pays du Tiers Monde, producteurs mais aussi récepteurs de flux de demandeurs d'asile, elle est aussi très inégalement confrontée à ceux-ci. Les pays européens sont, du fait de leur passé colonial pour certains, de leur situation géographique pour d'autres, de leur tradition en matière d'asile pour d'autres encore, diversement confrontés au phénomène des réfugiés. S'y ajoutent de sensibles différences juridiques sur l'interprétation du droit d'asile et sur les critères donnant droit au statut, ce qui rend difficile le traitement de la question à l'échelle communautaire. Ainsi, depuis 1945, l'Allemagne de l'Ouest a accueilli à elle seule près de la moitié de l'ensemble de demandeurs d'asile qui

frappaient aux portes de l'Europe occidentale du fait de son droit d'asile constitutionnel (article 16.2 de la Loi Fondamentale du 23 mai 1949, modifié par la loi de 1993). Dans certains pays, comme en France avec la loi RESEDA de 1998, plusieurs statuts peuvent coexister, l'asile conventionnel (celui de la convention de Genève), l'asile territorial (pour une durée limitée et de façon discrétionnaire) et l'asile constitutionnel (pour les « combattants de la liberté »). Les réponses peuvent aussi varier pour un même requérant en fonction des liens diplomatiques avec tel pays ou région du monde du pays auquel il s'adresse : ainsi les réfugiés de l'ex-Yougoslavie, les Algériens, les Tamouls, ont pu avoir une réponse différente selon le pays d'accueil, faute d'une politique étrangère commune entre Européens.

De plus, apparaît une nouvelle catégorie de personnes, vivant dans un *no man's land* juridique : ceux qui ne peuvent obtenir le statut de réfugié mais qui ne peuvent pas être expulsés, pour raisons humanitaires ; ceux qui fuient l'arbitraire, la pauvreté, l'injustice sociale et pour lesquels la preuve de menaces personnelles exercées par l'Etat à leur encontre est parfois impossible, car ce n'est pas l'Etat qui est en cause, hormis son incapacité à assurer la sécurité de ses ressortissants, mais plutôt une partie de la société civile.

Les réponses des pays d'accueil à cette situation inédite sont variables selon les pays, qui rechignent souvent à reconnaître la situation des pays de départ comme définitive, de peur de cautionner ainsi la victoire contestée d'un groupe ou d'une ethnie. D'où l'apparition de réfugiés humanitaires, au séjour temporaire, le développement de l'asile territorial au gré des Etats d'accueil, l'assignation dans des camps, la délivrance de visas de transit vers d'autres destinations, la création de zones internationales dans les aéroports : autant de dispositifs aussi provisoires que discrétionnaires, dépendants d'opinions publiques nationales, alors que la politique d'asile se veut européenne. Une certaine dé-

réglementation se fait jour par rapport au système de Genève, faisant des demandeurs d'asile une population de plus en plus vulnérable. Les chiffres d'obtention du statut de réfugié dans les divers pays européens le montrent (entre 5 et 10% des demandeurs en première instance), tout comme l'encombrement des instances de recours (90% des cas, quand elles existent). Ces grandes tendances à la baisse du taux de reconnaissance du statut et du développement de l'asile temporaire s'inscrivent dans un autre contexte, difficile à concilier avec l'europanisation : la disparité des procédures et des instances de délivrance du statut, l'absence d'harmonisation des critères à l'échelon européen et la difficulté d'homogénéiser des procédures souvent juridictionnelles, donc indépendantes.

Ainsi, la Convention de Genève semble emportée par une lame de fond, tout en résistant à une europanisation qui utilise l'asile comme un moyen parmi d'autres au service de la politique de l'immigration. De son côté, l'europanisation se ralentit au fur et à mesure que le thème de l'asile se développe au fil des sommets européens. Parallèlement à cela, la mondialisation des flux migratoires et la complexité des conflits conduisent à donner un profil de plus en plus flou aux demandeurs d'asile (collectifs, ethniques, religieux, fruits de situations confuses, provisoires ou instables). Or, plus on peine à définir ce qu'est un réfugié, plus la décision a des chances d'être restrictive. La marche à petits pas dans l'europanisation de l'asile profite aux Etats européens, engagés dans une double dérive, sécuritaire et humanitaire, depuis plus de dix ans.

*Intervention prononcée
lors du colloque « 1973-2003,
trente ans au service des demandeurs d'asile
et des réfugiés, et maintenant ? »,
organisé par France Terre d'Asile
le 20 juin 2003*

Informers peut entraîner une mort lente et douloureuse

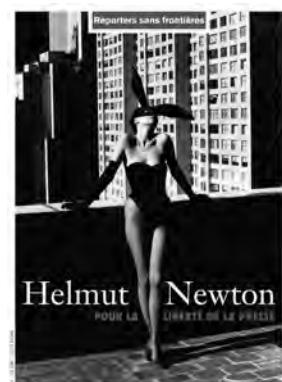


Aujourd'hui, plus de 130 journalistes sont emprisonnés dans le monde. Leur crime ? Avoir voulu nous informer. Certains sont enfermés dans de terribles conditions, d'autres sont soumis à la torture. Pour les soutenir, achetez l'album photos d'Helmut Newton, en vente partout, 8€

**N'ATTENDEZ PAS QU'ON VOUS PRIVE DE
L'INFORMATION POUR LA DÉFENDRE.**



www.rsf.org





***La Retirada* : le grand exode des républicains espagnols**

Geneviève Dreyfus-Armand *

Le dénouement de la Guerre d'Espagne, conflit international autant qu'interne, annonciateur de la Seconde Guerre mondiale, a provoqué un exode de population sans précédent. Devant la violence des combats et l'ampleur prévisible de la répression, les Espagnols restés fidèles à la République proclamée en 1931, se virent obligés de quitter l'Espagne à la suite de la victoire des rebelles insurgés contre le gouvernement légal du pays. Ils étaient soldats de l'armée régulière ou civils, intellectuels, fonctionnaires, ouvriers ou paysans, et ils n'avaient d'autre choix que de passer la frontière française pour échapper aux représailles des vainqueurs, conduits par le général Franco. En dépit de la déception provoquée par la politique de non-intervention des démocraties, qui avait laissé la République espagnole désarmée face à l'Allemagne nazie et à l'Italie fasciste, les républicains voyaient dans la France la patrie des droits de l'homme. Mais, rien n'était prévu en France pour l'accueil des réfugiés, hormis les mesures destinées à garantir l'ordre et la sécurité. Assurément, les craintes manifestées depuis 1936 par les représentants français en Espagne sur les risques d'une arrivée massive de réfugiés après la chute de la Catalogne se révélaient justes ; mais elles étaient largement en dessous de la réalité.

Il est vrai que cet exode a constitué un événement nouveau et unique, aussi bien pour l'Espagne que pour la France, en dépit de leurs anciennes traditions respectives d'émigration et d'immigration. L'Espagne, pays d'émigration de longue date, qui avait engendré aux XIX^e et XX^e siècles divers exils causés par ses convulsions politiques et enregistré les départs de nombreux migrants, n'avait jamais connu un exode aussi considérable par son ampleur et sa durée. De son côté, la France devenue, à l'aube des années 1930 le premier pays d'immigration du

monde, n'avait jamais non plus accueilli sur son sol un afflux de réfugiés aussi massif et soudain que celui des républicains espagnols en 1939.

Le contexte

De 1936 à 1938, du fait de l'évolution des fronts et de la conquête progressive du territoire espagnol par les franquistes, plusieurs exodes vers la France se produisirent. La violence qui frappait indistinctement les populations civiles et la répression exercée par les nationalistes conduisirent des dizaines de milliers d'Espagnols à venir chercher refuge dans le pays voisin : lors de la prise du Pays basque pendant l'été 1936, puis à la fin de la campagne du Nord à l'été 1937 et après l'occupation du Haut-Aragon au printemps 1938. Les nombreux miliciens mêlés aux civils repassaient la frontière assez rapidement. À la suite de ces premières vagues d'émigration et des divers retours, l'on peut estimer que le nombre total de réfugiés espagnols restés en France se montait, fin 1938, à un peu plus d'une quarantaine de mille, dont de nombreux enfants. Ces exodes de la Guerre civile ont été une succession de flux et de reflux de réfugiés, gérés au coup par coup par les pouvoirs publics français avec quelques principes inspirés tant du respect du droit d'asile que de la tradition administrative. En janvier 1939, la chute aux mains des franquistes de l'importante Catalogne – l'une des dernières zones républicaines – provoqua un raz-de-marée de réfugiés dans le contexte sensiblement différent d'une terre d'asile qui s'était refermée et dotée d'une législation restrictive par rapport aux étrangers.

Les républicains espagnols ont eu la malchance d'ar-

* Docteur en histoire, conservateur général et directrice de la Bibliothèque de documentation internationale contemporaine
Auteur de « L'Exil des républicains espagnols en France. De la Guerre civile à la mort de Franco », Paris, Albin Michel, 1999

river en grand nombre dans une terre d'asile qui, à partir d'avril 1938, s'était progressivement refermée. Les mesures relatives aux étrangers s'étaient faites plus répressives ; les arrivées successives de réfugiés espagnols et la menace, longtemps annoncée, d'un exode encore plus massif n'y étaient certainement pas étrangères. Née notamment de la crise économique qui atteignit durement la France comme d'autres pays, la xénophobie s'amplifiait depuis le début des années trente. L'arrivée massive des combattants républicains fut la première application à grande échelle des décrets pris par le gouvernement d'Édouard Daladier et, en particulier, du plus récent d'entre eux, celui du 12 novembre 1938, qui prévoyait l'internement administratif des étrangers « indésirables » se trouvant dans l'impossibilité de trouver un pays d'accueil. Estimant que l'assignation à résidence représentait une « liberté encore trop grande », ce décret stipulait que ces étrangers seraient dirigés vers des « centres spéciaux » où ils feraient l'objet d'une surveillance permanente¹. « L'épithète "indésirable", utilisée depuis longtemps pour qualifier les étrangers, devint d'un emploi banal et consacré »².

Les camps d'internement

Le 26 janvier 1939, Barcelone tombait aux mains des troupes entrées en rébellion en juillet 1936 contre la République. À la fin janvier et au début février, pour échapper à la violence des combats et se soustraire à la vindicte des vainqueurs, près d'un demi-million de réfugiés se pressaient aux postes frontière, notamment ceux des Pyrénées-Orientales. Ils arrivaient le plus souvent à pied, à travers la montagne, malgré les rigueurs de l'hiver. Les dizaines de milliers de civils – femmes, enfants, vieillards, invalides mêlés – étaient vite rejoints par les plus hautes autorités de l'Espagne républicaine et par les troupes vaincues. Devant l'impossibilité de créer une zone neutre en territoire espagnol et face à la pression de cette immense foule de réfugiés, le gouvernement français ouvrit la frontière par étapes, le 28 janvier pour les civils et le 5 février pour les militaires désarmés. Une dernière vague de réfugiés quitta le Sud-Est de l'Espagne en mars et gagna les territoires français d'Afrique du Nord³.

Malgré les avertissements de diplomates français ou espagnols sur l'éventualité d'un afflux de réfugiés à la frontière française, les seules mesures prévues par les pouvoirs publics étaient relatives au maintien de l'ordre. Assurément, la plus forte estimation prévisionnelle, émanant du gouvernement républicain espagnol lui-même, ne dépassait pas 150.000 personnes. Les mêmes clivages qu'au temps de la guerre

d'Espagne partageaient l'opinion publique française. Une partie de la population et de la classe politique demandait que l'on accueillît dignement les « combattants de la liberté » ; d'autres secteurs de l'opinion ne cachaient pas leur inquiétude face à ce flot de réfugiés jugés souvent inquiétants et se déclaraient favorables à des mesures de contrôle, tandis qu'une frange extrémiste affichait sa haine et son mépris. La compassion envers les réfugiés était largement partagée mais la méfiance et la réserve, rapidement supplantées par l'indifférence, dominaient. Le gouvernement, pris dans un faisceau d'opinions contradictoires, partisan de mesures rigoureuses destinées à rassurer l'opinion et indubitablement dépassé par les événements, s'appuyait sur le dispositif législatif mis en place depuis 1938. Si des femmes et des enfants ont passé un temps plus ou moins long dans des camps en 1939, la séparation des familles s'effectuait généralement à la frontière ou dans les camps de triage. Les civils étaient dirigés alors vers des départements éloignés de la frontière, région parisienne exceptée. Les réfugiés espagnols se retrouvèrent dispersés sur tout le territoire français en fonction des possibilités et des bonnes volontés locales. Quant aux hommes – militaires ou en âge de porter les armes – ils étaient dirigés vers des camps d'internement aménagés à la hâte près de la frontière.

Le terme de « camp de concentration » était constamment employé dans les documents administratifs de l'époque et le ministre de l'Intérieur Albert Sarraut expliquait, rassurant, le 2 février, qu'il s'agissait simplement d'un espace de transition : « le camp d'Argelès-sur-Mer ne sera pas un lieu pénitentiaire, mais un camp de concentration. Ce n'est pas la même chose⁴ ». Aussi, aujourd'hui encore, après la terrible expérience des camps nazis – que nombre de républicains espagnols ont connue, notamment pour leur participation à la Résistance – le terme utilisé et revendiqué par les survivants reste-t-il celui de « camp de concentration ». Ce choix de terminologie indique que sont englobés dans un même souvenir et dans une même réprobation les camps français et nazis, en dépit des différences évidentes de traitement et de signification. C'est que la mémoire des exilés garde de l'exode et des conditions d'arrivée en France une trace particulièrement vivace et douloureuse

Environ 275.000 hommes furent internés au milieu du mois de février 1939. Le premier camp, vers lequel furent conduits les Espagnols fut celui d'Argelès-

1 *Journal officiel. Lois et décrets*, 13 novembre 1938, pp. 12920-12923.

2 Ralph Schor, *Histoire de l'immigration en France de la fin du XIXe siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 158.

3 Geneviève Dreyfus-Armand, *L'Exil des républicains espagnols en France. De la Guerre civile à la mort de Franco*, Paris, Albin Michel, 1999.

4 *La Dépêche*, 2 février 1939.

sur-Mer, dans les Pyrénées-Orientales. Il s'agissait d'un vaste terrain en bordure de mer, délimité par des barbelés, mais il n'y avait, dans un premier temps, ni baraquement, ni eau, ni moyens d'hygiène élémentaire. Ce sont les internés eux-mêmes qui ont contribué à la construction des baraques. Le camp d'Argelès vite insuffisant, de nouveaux camps furent créés : d'abord à Saint-Cyprien, à quelques kilomètres de là, où les conditions étaient semblables, sur une plage aussi dénudée, puis au Barcarès, mieux aménagé et réservé en priorité aux réfugiés en instance de rapatriement. Passé le chaos des premiers temps, un effort d'organisation se fit jour, non dénué de rigidité administrative et sans remédier pour autant à la précarité des conditions de vie des réfugiés. Afin d'alléger les camps catalans, d'autres centres furent ouverts : à Bram dans l'Aude à partir de février 1939, à Agde dans l'Hérault – où furent internés plus spécialement les Catalans –, à Vernet-les-Bains et à Rivesaltes dans les Pyrénées-Orientales ou à Septfonds dans le Tarn-et-Garonne, prévu pour accueillir des ouvriers spécialisés. Le nombre de réfugiés qui succombèrent durant les premiers mois d'internement est difficile à évaluer, mais il fut assurément élevé, les conditions d'internement n'étant pas de nature à améliorer l'état de fatigue, de carence et de moindre résistance de nombreux réfugiés lors de leur arrivée aux camps. Une discipline militaire était appliquée dans les camps, surveillés par divers corps de troupes, particulièrement de troupes coloniales qui évoquaient fâcheusement aux républicains espagnols les troupes maures engagées par Franco. L'accès aux camps était interdit et les internés ne pouvaient en sortir, en principe, que pour les corvées.

Le camp du Vernet d'Ariège fut prévu pour être un camp disciplinaire. Dans ce camp désaffecté datant de la Première Guerre mondiale où les baraquements étaient délabrés, rien n'était prévu pour les réfugiés : jusqu'en mai, ils n'eurent pour abri que des tentes marabouts de l'armée. Le régime y était sévère et existaient des enclos réservés aux châtiments et des cellules répressives. À partir de la déclaration de la guerre, d'autres « suspects » vinrent au Vernet rejoindre les Espagnols : des communistes étrangers, des ressortissants allemands ou autrichiens et d'anciens volontaires des Brigades internationales. Arthur Koestler qui, par expérience, pouvait faire la comparaison, écrira en 1941 : « point de vue de la nourriture, de l'installation et de l'hygiène, le Vernet était même au-dessous du niveau d'un camp de concentration nazi . » Le Fort de Collioure fut utilisé comme une prison au régime extrêmement sévère pour les Espagnols jugés dangereux ; le scandale des mauvais traitements infligés aux prisonniers, dénoncé par la gauche, était tel que le pénitencier fut fermé en juillet 1939. Quant aux femmes dont la surveillance était estimée nécessaire, elles furent orientées

vers le camp de Rieucros, en Lozère. Au printemps 1939, dans les Basses-Pyrénées, un nouveau camp s'ouvrit, celui de Gurs ; il reçut surtout des Basques, des aviateurs et d'anciens Brigadistes. « Camp modèle » où existaient des baraques et des conditions d'hygiène minimales, mais « la place manquait, les installations [étaient] sommaires » et les conditions de vie s'y dégradèrent progressivement. À Gurs, après le début de la guerre, seront également internés des étrangers devant être « surveillés plus activement » et, sous Vichy, des Juifs de divers pays. En Algérie, des camps très rudimentaires rassemblèrent les réfugiés espagnols : le camp Morand à Boghari et le camp Suzzoni à Boghar, près d'Alger. L'arrivée des républicains espagnols en Algérie fut souvent extrêmement pénible, une quarantaine étant imposée aux exilés sur des bateaux surpeuplés.

En 1939, la principale préoccupation du gouvernement français à l'égard des républicains espagnols fut de les inciter à repartir en Espagne puis, constatant que beaucoup d'entre eux ne repartiraient pas compte tenu des risques encourus en Espagne, les camps devinrent de véritables viviers de main-d'œuvre et de légionnaires. Du fait des retours, de quelques réémigrations, de l'enrôlement dans les Compagnies de travailleurs étrangers et de l'engagement dans la Légion étrangère ou dans les Régiments de marche de volontaires étrangers, les camps d'internement virent leurs effectifs baisser jusqu'à quelques dizaines de milliers au printemps 1940. Mais, après l'armistice, les internés connurent un régime plus sévère qu'avant guerre.

Accueillis avec méfiance et suspicion, alors qu'ils avaient été simplement fidèles à une République dont la France se disait amie, les réfugiés espagnols durent attendre 1945 pour bénéficier du statut de réfugié politique. En dépit de cet asile accordé à contre cœur, ils participèrent en grand nombre à la guerre et à la Résistance contre l'occupant qu'ils avaient déjà combattu en Espagne. Les camps d'internement, inaugurés pour les Espagnols, ont perduré toute la guerre, utilisés par le régime de Vichy, qui en a fait les instruments de sa politique d'exclusion à l'égard d'autres catégories d' « étrangers indésirables ».



5 Arthur Koestler, *La Lie de la terre*, Paris, Calmann-Lévy, 1947.

6 Claude Laharie, *Le Camp de Gurs, 1939-1945. Un aspect méconnu de l'histoire du Béarn*, Pau, Infocompo, 1985.



France Terre d'Asile, une idée d'avenir

Jeanne Marie PARLY*

France Terre d'asile a été fondée en 1971, plus de trente ans déjà... Je suis là pour convaincre ceux d'entre vous qui ne le seraient pas déjà que la belle idée qui a présidé à sa création n'a pas pris une ride et qu'elle reste une idée d'avenir.

Reportons-nous aux objectifs généraux de l'association posés par ses trois membres fondateurs, Gérold de Wangen, l'abbé Glasberg et Jacques Baumont. L'association se proposait de mener une double action :

- Face à l'opinion et aux pouvoirs publics de notre pays s'efforcer de promouvoir toutes les activités nécessaires au développement de la tradition d'asile, quelle que soit la conjoncture politique ou économique du moment.
- A la demande des organismes existant et en liaison avec eux, appuyer et entreprendre des actions concrètes en faveur de ces étrangers.

Sur le premier point, la défense du droit d'asile en France, les termes utilisés alors pourraient être repris mot pour mot. Je rappelle les différentes formes que pouvait prendre cette défense.

L'information de l'opinion publique, la surveillance constante du droit d'asile en France, la lutte enfin « contre l'hostilité manifestée par certains milieux sociaux ou ordres professionnels qui s'opposent à l'insertion de ces étrangers dans la vie économique et sociale française. »

1971, nous étions à un moment de notre histoire où la question de l'immigration ne se posait pas et où notre pays importait massivement une main d'œuvre il est vrai peu qualifiée, notamment en provenance des pays du bassin méditerranéen. Cette question de l'immigration domine aujourd'hui la problématique de l'accueil des demandeurs d'asile : pour autant la nécessité d'une action vigoureuse et soutenue tant auprès des autorités publiques que de l'opinion s'imposait déjà alors.

L'idée qui me paraît essentielle à retenir des positions qui furent prises dès l'origine de l'association est que le droit d'asile est un droit si fondamental que son exercice doit être défendu dans notre pays quelles que soient les circonstances politiques et économiques du moment, mais de façon complémentaire, elles traduisent le caractère permanent de la résistance ou l'indifférence d'une majorité de l'opinion publique à la préservation de ce droit. Il faut donc sans cesse s'efforcer de convaincre l'opinion comme nos dirigeants que notre pays ne peut se proclamer patrie des droits de l'homme et mettre des obstacles à l'exercice de ce droit essentiel.

Sur le deuxième point, celui des actions concrètes en faveur des demandeurs d'asile et réfugiés, l'histoire des dix pre-

mières années d'existence de France Terre d'asile est particulièrement intéressante à rappeler car elle montre à la fois que les combats menés à l'époque ont durablement installé dans notre pays une certaine conception de l'accueil des réfugiés et que d'autres combats sont devant nous pour que cette conception ne soit pas balayée par l'ampleur du nombre de personnes à accueillir.

L'apport peut-être le plus déterminant de France Terre d'Asile dans ses toutes premières années d'existence me semble avoir été de convaincre les autorités publiques de l'époque qu'accorder l'asile c'était non seulement permettre à des personnes en danger de trouver refuge sur le territoire national mais aussi leur fournir les moyens d'une existence décente

* Conseiller d'Etat en service extraordinaire ; membre du bureau de France Terre d'Asile

et ce au titre de l'aide sociale et non pas en faisant appel aux seules associations caritatives.

Pour préparer cette intervention, j'ai donc relu avec beaucoup d'intérêt un texte rédigé en 1980 par Gérold de Wangen, texte qui retrace les grandes lignes de l'histoire de l'accueil des réfugiés en France pendant dix années marquées par deux grandes vagues de réfugiés, ceux qui arrivaient d'Amérique latine d'abord, ceux issus du sud-est asiatique ensuite. C'est à cette source que sont puisées les informations qui suivent.

Les deux épisodes forts qui y sont décrits sont d'ailleurs particulièrement intéressants en ce qu'ils nous rappellent que les événements qui amènent des hommes et des femmes à quitter leur pays pour chercher asile, parfois à des milliers de kilomètres de chez eux, échappent à nos capacités de prévision, de sorte que l'asile ne peut relever par nature d'une régulation a priori des flux migratoires.

Les réfugiés d'Amérique latine

Après le coup d'Etat du Chili de septembre 1973, il apparut rapidement que, sous la pression d'une partie de l'opinion publique très émue par la brutalité des événements qui se déroulaient dans

ce pays, le gouvernement français allait être amené à accueillir en France de nombreux réfugiés venant du Chili. Non seulement d'ailleurs des chiliens mais aussi, et chronologiquement en premier, des latino américains qui avaient trouvé refuge au Chili sous le gouvernement Allende.

France Terre d'Asile entreprit alors de convaincre la direction qui assurait la tutelle des réfugiés au Ministère des Affaires étrangères que les réfugiés arrivant du Chili soient accueillis dans les places disponibles dans les établissements financés par l'aide sociale et destinés jusque là aux français momentanément sans ressources, sans travail et sans logement. Les capacités d'accueil ainsi dégagées étant insuffisantes, une nouvelle étape fut franchie grâce à la coopération des trois ministères concernés : intérieur, santé, travail, des associations s'occupant habituellement de réfugiés, notamment la Cimade, le Secours catholique, le SSAE et FTDA, et du délégué du HCR. Cette étape consistait à ce que les associations recensent sur l'ensemble du territoire français des lieux susceptibles d'accueillir les réfugiés du Chili, lieux qui pourraient servir de Centres provisoires d'hébergement et seraient agréés au titre de l'aide sociale.

A l'idée nouvelle que l'Etat prenne en charge l'accueil matériel des réfugiés s'en ajoutait une autre tout aussi nouvelle : l'accueil collectif des groupes de réfugiés dans les CPH ainsi créés, sans séparer ni les sexes, ni les enfants, ni les nationalités. Autrement dit était demandé un accueil familial, sans aucune ségrégation. L'accueil provisoire dans les centres était prévu pour une durée de trois mois, éventuellement prolongée jusqu'à six mois. Enfin, les réfugiés ainsi accueillis avaient droit à l'aide médicale sans enquête préalable.

Les grandes lignes de ce dispositif ayant été adoptées, pour sa réalisation concrète, FTDA se chargea entièrement des relations avec les administrations nationales et départementales et de la plus grosse partie de la recherche d'établissements d'accueil. Deux autres associations l'aiderent à trouver et à gérer certains CPH, la Cimade et le Secours catholique.

Une trentaine de CPH furent ainsi ouverts en un an. Deux points importants sont à noter : le souci de FTDA de faire participer la province, et non pas seulement la région parisienne, à l'accueil des réfugiés, à la fois pour utiliser les bonnes volontés et les possibilités d'insertion sur l'ensemble du pays et pour

éviter une trop forte concentration des réfugiés en région parisienne. Le second point qui mérite d'être noté est la création du premier CPH éclaté, par location d'appartements à une société HLM. 25 réfugiés chiliens, uruguayens et boliviens vécurent ainsi leur prise en charge. Cette expérience fut réellement importante car elle servit de référence aux nombreux CPH éclatés qui furent créés par la suite pour l'accueil des réfugiés d'Asie du Sud Est. La politique d'accueil de FTDA s'oriente aujourd'hui de plus en plus en ce sens.

Dès cette époque, aussi, se pose le problème de l'accès des personnes accueillies par la France à une série de droits considérés comme essentiels à leur insertion : l'apprentissage de la langue du pays d'accueil, le droit au travail et celui à la formation professionnelle. Aussi bien le FAS pour l'apprentissage du français que l'AFPA pour la formation professionnelle et que l'ANPE pour l'aide à la recherche d'emploi se prêtèrent à des solutions positives. Il est vrai que le droit au travail avait été reconnu à cette catégorie de réfugiés par le gouvernement français.

Cette première expérience d'accueil menée par FTDA en liaison avec les associations et les autorités publiques est doublement instructive : elle

montre combien de problèmes complexes et urgents peuvent être résolus de façon satisfaisante et rapide dès lors que la volonté politique est présente. C'était le cas en l'occurrence puisque les réfugiés du Chili arrivaient en France avec une autorisation préalable du gouvernement français. Elle montre aussi combien les choses se compliquent lorsque la question posée est celle de l'accueil de personnes arrivant individuellement ou par petits groupes, par les moyens les plus divers et en provenance de tous pays. En effet, à partir de la fin 1974, s'ajoutèrent aux arrivées de réfugiés originaires de plusieurs pays d'Amérique latine autres que le Chili avec une autorisation préalable, celle de réfugiés d'Amérique latine venus cette fois individuellement par divers moyens et qui, après avoir sollicité l'asile, demandaient à bénéficier de l'aide sociale en centre. S'ajoutait aussi à ces besoins d'accueil celui des personnes venues le plus souvent individuellement de pays répartis sur tous les continents et qui demandaient l'asile aux frontières.

Parmi cet ensemble de réfugiés, dans une première étape FTDA proposa de distinguer ceux arrivant par groupes, avec autorisation préalable et pour lesquels seraient ouverts des CPH qui fonctionneraient tant que le be-

soin de cet accueil particulier subsisterait ; pour ceux arrivant individuellement et de tous pays, FTDA proposa l'ouverture d'un centre d'accueil spécifique, unique, destiné à être permanent.

L'expérience de ce centre unique à effectifs importants (plus de 200 personnes) montra rapidement ses limites : il apparut que ce n'était pas tant le centre mais le principe d'accueil qui devait être permanent, et que des centres de taille réduite devaient être répartis sur l'ensemble du territoire.

L'accueil des réfugiés des pays d'Asie du sud est

Cet accueil s'inscrivait pour deux raisons essentielles dans un contexte différent. La première raison était que les réfugiés originaires de l'ex Indochine française appartenaient à des ethnies ou des nationalités entre lesquelles étaient susceptibles de se manifester un certain nombre de tensions : sur ce plan, le refus des associations, et notamment de FTDA, de procéder à toute ségrégation dans l'accueil des Cambodgiens, des Laotiens et des Vietnamiens traduisait leur conviction que la meilleure manière de préparer les réfugiés à s'insérer dans une société qui leur est étrangère est de leur de-

mander d'accepter de cohabiter dans les centres avec d'autres nationalités ou ethnies que la leur. La mixité des pays d'origine reste la règle dans nos centres.

La deuxième raison était que la présence de nombreux ressortissants de l'ex Indochine sur le territoire français et l'existence de liens multiformes entre les deux pays ont permis à beaucoup de réfugiés de rejoindre dès leur arrivée des familles d'accueil : un tiers des réfugiés du Sud est asiatique ont ainsi choisi une solution individuelle dans les trois semaines de leur arrivée.

Les principales conséquences de la mise en place de l'accueil de 63 000 personnes originaires, pour la plupart d'entre elles, des 3 pays de l'ancienne Indochine entre mai 75 et février 80 sur l'organisation de cet accueil ont été déterminantes de l'organisation de l'accueil des demandeurs d'asile que nous connaissons encore aujourd'hui.

D'abord, la mise en œuvre d'un dispositif de transit indispensable pour permettre un accueil d'un tel nombre de réfugiés s'est traduite par l'ouverture de centres en région parisienne où les réfugiés étaient conduits dès leur arrivée à l'aéroport et où ils séjournaient 2 à 3

semaines avant de gagner un centre d'hébergement, le plus souvent en province.

Le renforcement de la coordination entre associations indispensable à la bonne marche du dispositif a abouti à un protocole d'accord fixant durablement les modalités de participation de chacune à cet accueil : la Cimade était chargée de l'apprentissage du français pour les réfugiés dans les centres ; la Croix rouge française de l'accueil aux aéroports et du placement des mineurs ; FTDA assumait la responsabilité des centres de transit, la prospection en vue de l'ouverture de centres d'hébergement, le contrôle du processus de 1^{ère} insertion. ; au Secours catholique et au SSAE revenait la charge des solutions individuelles. FTDA, responsable du transit s'est trouvée tout naturellement en situation de coordonner le dispositif d'accueil : les entretiens individuels avec les arrivants permettaient de choisir la solution pour eux la plus adaptée, solution individuelle ou prise en charge par un CPH ; dans ce dernier cas et en fonction des places disponibles, l'association constituait des groupes de départ et assurait leur acheminement.

Une politique volontaire de décentralisation s'est traduite tant par la diversité de l'implantation des centres que par la prise en charge progressive de tous les aspects de l'accueil par les administrations et les associations locales.

Cette expérience a, en outre, renforcé la prise de conscience des difficultés particulières liées à la situation des mineurs isolés ainsi que de la nécessité de mettre en place un dépistage sanitaire systématique dans les centres d'accueil.

Cette période qui se termine en gros en 1985 a permis aux associations et notamment à FTDA de se forger une doctrine et d'élaborer des pratiques en matière d'accueil et d'accompagnement des demandeurs et d'asile : la plupart sont encore pertinentes aujourd'hui.

Les acquis très importants en matière de droits sociaux obtenus au cours de cette période doivent être brièvement rappelés ici : le droit au travail est consacré par un décret du 21 novembre 1975, à partir de 1981 il est automatique pour les réfugiés, soumis à autorisation pour les demandeurs d'asile ; la circulaire Fabius de 1985 prévoit que l'octroi d'une autorisation provisoire de séjour par l'Etat français emporte droit provisoire au travail.

En ce qui concerne la couverture sociale, l'allocation chômage minimale devient allocation d'insertion et l'allocation versée par le SSAE devient allocation d'attente. On reconnaît aussi le bénéfice des prestations familiales et de l'allocation logement aux réfugiés statutaires. Pour les aides à l'insertion, on crée un 2^{ème} fonds en 1976 pour les réfugiés d'Asie du sud est, le FAS est habilité à financer l'apprentissage de la langue française. L'AFPA et l'ANPE prennent sans condition les inscriptions aux stages de formation des demandeurs d'asile. L'ANPE crée même en 1978 un poste spécifique à FTDA. Parallèlement, le dispositif d'accueil continue à être développé. Il comptera jusqu'à 200 centres et aura une capacité maximale d'accueil de 5500 places en 1983. C'est ainsi que 45 000 réfugiés du Sud est asiatique seront accueillis en centres provisoires d'hébergement entre 1975 et 1984.

Il ne m'est pas possible dans les quelques minutes qui me sont imparties de raconter la suite de l'histoire de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés dans notre pays. Tel n'était d'ailleurs pas mon propos. D'une certaine manière on peut dire que le projet initial qui était celui des créateurs de FTDA a déployé positivement ses effets majeurs au cours des quinze premières années d'exis-

tence de l'association et ce en dépit des difficultés et au prix d'efforts intenses des membres de cette association comme de celles qui poursuivaient les mêmes objectifs et partageaient la responsabilité de leur réalisation.

On peut affirmer a contrario, que le système de l'accueil est en crise dans notre pays, et ce depuis les années 85. Les causes de cette crise sont bien connues de vous tous. Elles tiennent à la fois à la crise économique et sociale qui marque durablement notre pays et qui se traduit par un rejet croissant de l'étranger vécu à la fois comme volant le travail des Français ou plus grave même comme terroriste potentiel. Elles tiennent aussi à ce que l'origine géographique des demandeurs d'asile de même que leurs caractéristiques sociales et professionnelles les rendent peut-être moins immédiatement assimilables. Par ailleurs, la crise économique a entraîné un grignotage des droits sociaux et une phase, aujourd'hui heureusement dépassée, de diminution du nombre de places dans le dispositif d'accueil. Si le sort réservé aux réfugiés statutaires n'a pas été trop gravement altéré, sauf en ce qui concerne le nombre de places d'accueil dans les centres qui leur sont réservés, tel n'a pas été le cas des demandeurs d'asile. Alors

que leur nombre connaissait une tendance à croître d'années en années, le bénéfice des allocations familiales et de l'allocation logement leur était retiré entre 1983 et 85, la circulaire Cresson de 1991 leur retirait le droit au travail provisoire : les demandeurs d'asile non accueillis en CADA sont ainsi rejetés soit dans la clandestinité soit dans la précarité, l'allocation versée par le SSAE ne leur permettant pas de subvenir à leurs besoins. Les déboutés, quant à eux ne disposent d'aucun des droits sociaux.

Cette crise de l'accueil s'inscrit plus généralement dans une crise de l'exercice du droit d'asile dans notre pays alors même que l'état du monde génère des flux importants de demandeurs d'asile auxquels font barrage les murailles de la forteresse Europe que notre pays contribue à ériger.

Alors, oui, l'idée de la France terre d'asile est une idée d'avenir et l'énergie de tous est nécessaire pour lui ouvrir de nouvelles perspectives.

*Intervention prononcée
lors du colloque « 1973-2003,
trente ans au service des
demandeurs d'asile et des réfugiés,
et maintenant ? »,
organisé par France Terre
d'Asile
le 20 juin 2003*



COLLECTION LES CAHIERS DU SOCIAL



Cahier du social n°1 « Guide pratique de prise en charge des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile », novembre 2002

Depuis 1997, l'arrivée de mineurs isolés étrangers sur le territoire français n'a cessé de croître. Parmi eux de nombreux demandeurs d'asile. Ce premier « guide pratique » s'efforce de recenser les différentes démarches à effectuer en situation d'urgence et alerte une fois de plus l'opinion publique

et les pouvoirs publics sur la nécessité de mettre en place une véritable politique de protection de ces mineurs. (1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus)



Cahier du social n°2 « Bilan de l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2002 », mars 2003

Ce bilan rassemble tous les chiffres relatifs à l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2003. Cet ouvrage cherche également à présenter les principes qui régissent l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en France et en Europe, à mettre en valeur

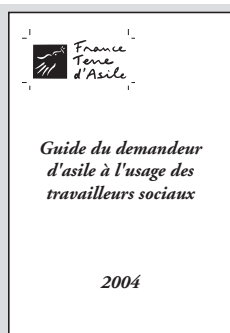
leurs dysfonctionnements et à proposer des pistes de réflexion pour leur amélioration. (1 exemplaire 3 € ; 5 exemplaires 14 € ; 10 exemplaires 25 € - Frais de port inclus)



Cahier du social n°3 « La Plate-forme de France Terre D'asile : Analyse et Propositions », juin 2003

Ce troisième numéro des Cahiers du social constitue un document de référence faisant le point sur la politique d'asile dans notre pays et, sur chacune de ses composantes indique les positions de notre association.

(1 exemplaire 5 € ; 5 exemplaires 20 € ; 10 exemplaires 35 € - Frais de port inclus)



Cahier du social n°4 « Guide du demandeur d'asile à l'usage des travailleurs sociaux », à paraître en décembre 2003

Document pratique comportant un volet juridique et un volet adresse. Cette seconde partie recensant les institutions auxquelles le demandeur doit s'adresser et les administrations ou associations pouvant lui venir en aide (aide sociale, juridique, médicale, hébergement, restauration,

vestiaire, apprentissage de la langue, consignes, détente, scolarisation des enfants, douches...). (1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus)

Pour commander le numéro 4 :

Nom Prénom.....

Adresse

Code postal Ville..... Tél.....

Je commande exemplaire(s)

Je règle la somme de €

(1 exemplaire 7 € ; 5 exemplaires 30 € ; 10 exemplaires 55 € - frais de port inclus)

☐ 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 :

Quelles perspectives pour France Terre d'Asile ?

Jacques RIBS *

Les 30 ans écoulés nous éclairent sur l'action considérable du milieu associatif et de son efficacité. Bien sûr avec des hauts et des bas, avec des vicissitudes, mais puissamment utile. Je crois que ce milieu associatif n'a pas démerité. Et pourquoi ? Parce que nous avons en commun un certain nombre de valeurs et en premier lieu une certaine vision de la dignité humaine. A nos yeux tout demandeur d'asile ou tout réfugié doit être traité tout simplement comme chacun d'entre nous souhaiterait l'être s'il était placé dans la même situation. Et comme le disait Mme Questiaux tout à l'heure, la réelle effectivité du droit d'asile se mesure à la qualité de l'hospitalité offerte d'autant plus, que comme l'a rappelé Frédéric Tiberghien et comme il faut que nous le martelions sans cesse, nous ne sommes pas sur un terrain uniquement caritatif, nous sommes sur un terrain d'application d'un droit de valeur considérable car il s'agit d'un droit de l'homme fondamental, figurant dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, garanti par un traité international signé par 154 pays, la Convention de Genève, et par nos principes constitutionnels. C'est cela notre terrain.

Nous ne quémandons pas une charité. Nous nous battons pour l'application effective d'un droit dans l'esprit qu'est le notre, celui du respect de la dignité humaine. Cela induit tout naturellement une action militante à mener avec des actions de terrain pour tenter d'obtenir, bien entendu dans le cadre d'un débat démocratique, une réglementation applicable à ces populations en souffrance qui soit de la meilleure qualité possible et conforme à ces engagements internationaux.

Quelques soient les fluctuations politiques et normatives, ces exigences doivent se décliner à tous les niveaux dans tous les domaines intéressants l'asile.

Au niveau de l'entrée sur notre territoire et de la demande d'asile, il faut des procédures équitables, c'est-à-dire permettant un examen loyal et approfondi des situations dans des conditions administratives ne gênant pas cet examen exhaustif et objectif. Il faut que le processus administratif respecte attentivement la dignité humaine des intéressés et, vous qui êtes sur le terrain, vous savez bien que c'est loin d'être le cas dans la plupart des situations.

Il faut que soit préservé le droit inhérent au libre arbitre de chaque être humain, lui permettant de choisir son pays d'exil. Hélas, cela semble être largement perdu de vue. La réglementation européenne actuelle ne le permet pas. Les exigences de dignité sont de plus en plus battues en brèche au niveau de la période d'attente de la décision, qui imposerait pourtant que des conditions de vie décentes soient offertes à ces populations qu'il s'agisse du logement, qu'il s'agisse de l'hébergement ou d'un droit au travail au-delà d'un certain délai raisonnable d'attente et qu'il soit fourni un accompagnement digne de ce nom au plan social et au plan juridique. Ce matin, Ahmed Chtaïbat a fait une démonstration parfaite de l'utilité de cet **accompagnement juridique**. Quand on nous parle de faux demandeurs d'asile, nous pouvons parler en retour de faux déboutés, faute de bonne instruction et faute de dossiers bien construits. Ahmed Chtaïbat nous a montré à quel point, lorsque les intéressés sont bien encadrés et soutenus, les succès sont nombreux, de l'ordre de 80% dans nos centres. C'est plutôt le nombre de faux déboutés, que fabrique injustement la mauvaise organisation sur ce plan, qui devrait nous interpeller à mettre largement en balance avec le nombre de faux demandeurs d'asile qu'on nous jette constamment au visage.

* Conseiller d'Etat honoraire ; Président de France Terre d'Asile

Et les mêmes principes postulent une **préparation à l'insertion dans notre société**, de telle sorte que même si l'asile devait leur être refusé et qu'ils devaient quitter notre territoire, cette période aurait été mise à profit pour leur donner une connaissance de notre langue ainsi qu'une formation professionnelle de type français. Je suis effaré qu'il ne soit pas venu à l'esprit de nos responsables politiques et administratifs à quel point cela pourrait être profitable au rayonnement international de notre pays. C'est l'évidence la plus aveuglante.

Et en ce qui concerne ces déboutés il faudrait lorsqu'ils sont inexpulsables, en raison des risques encourus, et c'est une situation courante, leur donner un titre provisoire de séjour et pour ceux qui voudraient quitter le territoire qu'ils n'aient à le faire qu'après avoir reçu la formation dont je parlais à l'instant, une formation professionnelle substantielle, mais aussi une aide au retour permettant une réinstallation dans des conditions normales, dès lors que leur démarche a été essentiellement guidée par la précarité de leur condition dans leur pays d'origine. Cela n'est pas une utopie mais la conséquence directe des principes que je viens d'exposer. C'est une construction cohérente et harmonieuse et qui pourrait être le fondement d'une politique à l'égard des pays en difficulté économique, elle-même cohérente et harmonieuse.

Alors quand on a admis cela on voit qu'un immense chantier reste pour notre action militante pour soutenir ces principes fondamentaux et certainement exprimés d'une manière trop cursive et qui nécessiteraient d'être plus approfondis. Pour mesurer d'ailleurs le chemin à parcourir il suffit de comparer ces exigences essentielles à nos yeux au texte de la loi actuellement en discussion au parlement, au règlement européen dit Dublin II et au projet de directive en discussion qui organise un rétrécissement incroyable de l'espace de l'accueil des réfugiés qu'avait établi la Convention de Genève comme l'ont très bien montré Mme Wihtol de Wenden et M. Tiberghien.

D'autant que nous allons entrer dans un contexte où de la volonté gouvernementale à partir de 2004, l'Etat va reprendre ce qu'il appelle les missions régaliennes, le mouvement associatif se trouvant évincé du secrétariat de la commission nationale d'admission ainsi que la coordination et de la gestion du DNA, tout cela devant être placé, on l'a dit ce matin, dans les mains d'un nouvel établissement public, l'AFAMI, issu de la fusion entre l'OMI, établissement public, et le SSAE, association qui disparaît en tant que telle.

Heureusement que nous avons pu développer au-delà de toutes nos prévisions l'an dernier, le nombre de nos centres qui est aujourd'hui au nombre de 19 répartis sur 14 régions malgré bien des difficultés dues aux réactions négatives des populations et de certains élus car tous, malheureusement, n'ont pas l'ouverture d'esprit du maire de Mayenne. Et nous avons pu ainsi, ce qui est fondamental, venir en aide à 4 fois plus de réfugiés et de demandeurs d'asile que nous le faisons en 1999 où j'ai pris la présidence de cette association. Ce qui est au plan de notre mission essentielle et fondamental. En ce qui concerne les réfugiés le CERF offre maintenant une palette considérable de services aux réfugiés statutaires pour améliorer leur insertion particulièrement en matière de recherche d'emploi, en matière de logement. Nous avons, pressés par l'afflux des demandes et du peu d'empressement des pouvoirs publics, considérablement développé le service de la domiciliation qui est la clé indispensable pour le parcours de chaque demandeur d'asile.

Le bateau, dans cet orage, a un peu tangué. Il a non seulement tenu le cap, mais a tracé sa route plus loin même que prévu et pour les années qui viennent une tâche considérable nous attend au regard des perspectives qui sont devant nous dans ce nouveau contexte législatif de politiques gouvernementales et européennes pour être fidèle à l'esprit que j'ai tenté de définir au départ.

Car nous avons un cap, qui est celui de nos valeurs et ce cap nous devons le tenir ! Aujourd'hui comme demain ! **Sur le plan matériel** en ce qui concerne les demandeurs d'asile il faut, me semble-t-il, développant notre action dans le domaine impérieux mais difficile de la domiciliation, de l'aide aux dossiers, de l'accès aux soins, développer au maximum le nombre de nos centres fondés sur ces pratiques de prévention dans le domaine sanitaire et juridique, comme on l'a suffisamment montré, notamment ce matin, avec ce taux de reconnaissance infiniment supérieur dans nos centres.

L'objectif que l'on pourrait se proposer serait que dans 5 ans France Terre d'Asile puisse être présent dans la moitié des départements et la totalité des régions et, ce faisant, nous serions encore loin de répondre à la demande puisqu'en l'état actuel des choses nous avons 10.000 places de CADA et 85.000 arrivées en 2002. Donc il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine là.

Poursuivre aussi notre travail en direction des **personnes plus vulnérables** et en ce qui concerne les mineurs plus particulièrement il faudra tout de

même que l'on obtienne l'ouverture de nouveaux centres. Face au nombre d'arrivées, qui est de l'ordre de 1.600 ou 1.800 l'année dernière, nous avons en tout et pour tout notre centre de 33 places à Boissy Saint Léger et le centre de la Croix rouge française à Taverny qui n'est qu'un centre d'orientation. Le vide est criant.

En ce qui concerne les **réfugiés statutaires**, il faudrait étendre l'activité du CERF en plaçant si c'est possible notre action dans le cadre du contrat d'intégration, en tentant de nouer les partenariats entre les grandes entreprises pour donner un contenu social au droit d'asile et agir également au plan du logement si nous obtenons des pouvoirs publics la mission nécessaire. Et puis être spécialement vigilant en ce qui concerne les droits sociaux des réfugiés garantis par les articles 17 à 24 de la convention de Genève.

Il faudra aussi assumer des services nouveaux s'ils nous sont confiés tant dans le domaine du logement que dans le service public du droit et de la pratique du droit d'asile au profit des acteurs du segment. Voilà pour le plan matériel.

Nous avons également une tâche à accomplir **sur le plan militant** dans les mois et les années qui viennent et face à ce contexte particulièrement difficile qui été amplement décrit.

Aujourd'hui, tant au plan national qu'international et d'un monde associatif qui s'interroge, la lutte en faveur de l'asile s'impose avec d'autant plus de force en direction principalement de l'opinion et en direction également des responsables politiques et administratifs, entre lesquels existe un effet de miroir. Si l'opinion est avec nous ils seront avec nous. Nous devons remobiliser les intellectuels, les relais d'opinion et travailler sans relâche à la clarification et à l'explication des problèmes posés et les concepts concernés.

Or il faudrait aussi que grâce à notre implantation en région nous puissions mettre en place des observatoires régionaux de l'asile puisque la statistique va nous échapper et continuer à jouer notre rôle d'alerte utile à partir de ces éléments. Nous devons être un facteur d'animation et de coordination des associations qui accueillent ce public.

Il faudra aussi agir en direction des **déboutés du droit d'asile** dont beaucoup sont inexpulsables et pour les autres nous ne pouvons abandonner cette population en situation particulièrement difficile et nous positionner pour les accompagner dans les projets de formation pour autant que les pouvoirs publics nous y aideront.

Il est vraiment fondamental de faire évoluer le **sentiment négatif des populations** à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile. Et l'affaire de Sangatte n'a rien arrangé dans ce domaine là il faut bien le dire. Sinon il sera très difficile de faire passer nos messages dans l'opinion et à l'égard du monde politique comme je le disais tout à l'heure. L'intervention du maire de Mayenne vous a montré que c'est faisable. C'est un exemple à suivre. Est-ce que nous ne pourrions pas justement en nous inspirant de ce qui a été fait à Mayenne autour de notre CADA et comité local essayer de mettre en place à partir de nos 19 points d'implantation des comités locaux qui pourraient être autant de vecteurs d'opinion, pouvant notamment servir d'interface entre les demandeurs d'asile qui sont dans nos centres et la population locale ? C'est un travail simple mais parlant, qui peut d'un coup permettre aux populations locales de découvrir que ces demandeurs d'asile sont des gens comme eux. Pour l'opinion, ce sont des gens autres, des gens dont il y a lieu de se méfier des gens qu'il faut tenir à l'écart. C'est ce rideau de fer, qui est tombé à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile, qu'il faut faire tomber et je crois que là nous avons une tâche considérable à accomplir et l'intervention du maire de Mayenne nous a montré et la voie et la possibilité de le réaliser.

Il faut aussi que nous intégrions dans notre réflexion le poids de plus en plus important de l'**Europe**. Le lobbying européen va se déplacer à Bruxelles, c'est à Bruxelles que vont se prendre les décisions fondamentales en matière d'asile. Il faut que nous réfléchissions au plan associatif à la manière d'établir le dialogue avec les nouveaux responsables.

Voilà, jetées en vrac, toute une série de pistes d'action pour les années et les mois qui viennent. C'est à vous, tout est entre vos mains, de mettre en œuvre ces idées sans doute d'ailleurs bien incomplètes, et je m'en excuse auprès de vous, mais dans un si bref exposé on ne pouvait pas tout concevoir et tout exprimer.

*Intervention prononcée
lors du colloque « 1973-2003,
trente ans au service des demandeurs d'asile et des réfugiés,
et maintenant ? »,
organisé par France Terre d'Asile
le 20 juin 2003*

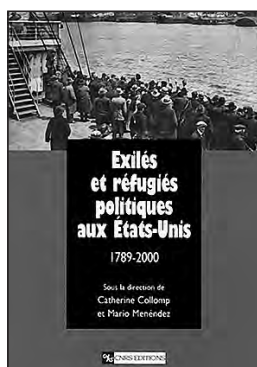
LIVRES...



Algérie : Une mémoire enfouie

Gérard Fuchs, Delanoël Coll. Impacts, février 2003

En avril 1961, à vingt ans, Gérard Fuchs est envoyé en Algérie pour effectuer son service militaire comme officier. Pendant près d'un an, il va servir au cœur du massif des Aurès, découvrant la guerre, la réalité de la situation algérienne, et perdant rapidement ses illusions de jeunesse. Quarante ans plus tard, il a rédigé d'une traite cette mémoire enfouie pour enfin mettre des mots sur des événements que la France a trop longtemps voulu occulter. Dans ces courts récits apparaissent les dilemmes du soldat, la grisaille du combattant isolé dans des paysages grandioses, mais surtout le sentiment de la relative vanité de sa tâche. Avec retenue et rigueur, c'est à un véritable retour sur son expérience personnelle mais aussi à un travail sur, notre mémoire collective que nous convie Gérard Fuchs. Un témoignage bouleversant sur le quotidien de la guerre d'Algérie telle que l'ont vécue tant de combattants anonymes et meurtris.



Exilés et réfugiés politiques aux Etats-Unis, 1789-2000

Sous la direction de Catherine Collomp et de Mario Menéndez, CNRS Editions, septembre 2003

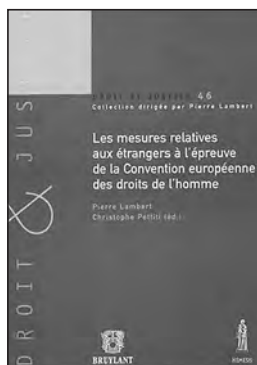
Les Etats-Unis ont toujours représenté le pays d'immigration par excellence. Mais ont-ils pour autant aisément accueilli les réfugiés politiques ? La distinction entre immigrant et réfugié est-elle pertinente dans un pays d'immigration de grande ampleur ? Au juste, qu'est-ce qui fonde la demande d'asile politique aux yeux des Etats-Unis ? Pendant longtemps, distinguer les immigrants des réfugiés ne fut pas nécessaire, tous ceux qui fuyaient l'Europe pouvant trouver dans ce nouveau pays un asile temporaire ou permanent. Mais la confusion entre immigrant et exilé ou réfugié joua au détriment de ces derniers lorsque l'immigration elle-même fut sévèrement restreinte lors des années 1930. En réintroduisant le politique dans un domaine qui relève le plus souvent de l'histoire sociale, cet ouvrage met en lumière les continuités et les ruptures qui ont favorisé ou interrompu l'accueil des migrants contraints à l'exil. Les auteurs soulignent l'évolution de la législation. Ils s'intéressent aux filières de départ, aux réseaux de solidarité, ainsi qu'aux outils d'intégration publics ou privés. Des moments clés sont étudiés : révolutions des XVIII^e et XIX^e siècles, années 1930 et Seconde Guerre mondiale, guerre froide, guerre du Vietnam. Ils mettent en évidence l'étroite imbrication entre politique étrangère et politique d'accueil. On trouvera dans ce livre des histoires personnelles d'exil comme celles de groupes - juifs, cubains, vietnamiens - collectivement contraints au départ. Et parce que l'exil s'analyse aussi du point de vue du pays de départ, un certain poids est donné à l'histoire des Français qui, de la Révolution à la Deuxième Guerre mondiale, ont trouvé refuge aux Etats-Unis. Sur ce plan, comme sur celui de l'ensemble du sujet, l'ouvrage comble un vide historiographique.



Demandeurs d'asile, entre rêve et oubli

Benoît Schaeffer, Boris Cyrulnik, Somogy (éditions D'art), octobre 2003

Seuls ou en famille, les demandeurs d'asile en France peuvent être hébergés dans des structures d'accueil. Ils sont alors confrontés aux difficultés de l'attente. Témoin de cet exil, le très beau reportage photographique de Benoît Schaeffer, réalisé principalement dans des établissements SONACOTRA, permet de découvrir leur parcours. Cet ouvrage est né de la volonté d'apporter un moyen d'expression complémentaire à une étude SONACOTRA/UNICEF France menée par des psychiatres, psychologues, anthropologues et sociologues, afin d'évaluer les conséquences du déracinement sur le devenir de la famille.



Les mesures relatives aux étrangers à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme

Pierre Lambert et Christophe Pettiti, Editions Bruylant, Bruxelles, octobre 2003

La Cour européenne des droits de l'homme a développé, à partir de 1988 et 1989, une abondante jurisprudence relative aux situations très diverses que peuvent rencontrer les étrangers, qu'il s'agisse du refus d'admission sur le territoire de l'Etat, des demandes d'asile, de l'expulsion, de la « double peine » frappant les étrangers délinquants... Les Instituts des droits de l'homme des barreaux de Bruxelles et de Paris ont procédé, lors d'un séminaire commun, à l'analyse des situations les plus criantes dans l'actualité récente, avec l'espoir que les informations communiquées serviront à éradiquer certaines injustices.

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

Mineur
d'asile

association plaide
ennes au

FRANCE TE

centre
avec l

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

Un décr
procédur
d'asile

associations y voit

Le ch



EST RÉ
PERSÉCUTÉE
APPARTENANCE
SE TROUVE HORS
DU FAIT DE CETTE

intégration
s réfugiés
Le

que année, deux
ts enfants arrivent
France, seuls. Les
rents sont morts
damnés par les
torités de leur pays
origine. La France,
re d'asile, ne dispose
aucune structure
ieuse pour les
cevoir.

droit d'asile délivré au compte-gouttes

Respecter le droit d'asile

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

Cinquante demandeurs d'asile



France
Terre
d'Asile

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

BULLETIN D'ADHESION ET D'ABONNEMENT

A remplir et à retourner
avec votre cotisation à :

FRANCE TERRE D'ASILE
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, salaria et
l'ancien, 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-
cemment analysée dans un rapport
rédigé par la « Coordination réfo-

giste » qui dénonce une accumula-
tion de zones de non-droit et de
profils précaires 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

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

d'asile

association
tra le jour à Pau
tembre

emis jeu
nement

ance

roit

sile

sur l'immigra
chercheur du CN
nel Jospin joui
les démarches
sile. L'adoption d
droit d'asile est
tions originales
t. Page 2

R-OISE

e la détre

voir

TION

SILE

de réfugiés.

cuei

présentées aux fron-
546 des 16 000 demandeurs
en 1996, mais elle s'inscrit
contexte de plus en plus
en matière de droit d'asile.

roit d'asile
de droit »

camp !

se mobilisent. Conto

faillir

plus en plus

eurs

fugien

ce

euls

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

Un asile en points de suspension

Le 53ème centre d'accueil pour