

L'ASILE ET LA MIGRATION : UNE QUESTION CLÉ POUR L'EUROPE

6 et 7 mars 2019 - Hôtel de Ville de Paris



À l'heure où la question migratoire fournit l'un des prétextes à alimenter dans toute l'Europe une montée des courants populistes et d'extrême droite, France terre d'asile et la Fondation Heinrich Böll France ont organisé, les 6 et 7 mars 2019, un colloque à l'Hôtel de Ville de Paris pour débattre des questions d'asile et de migration en Europe.

Sont intervenus des organisations de la société civile qui participent à l'accueil et à l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés en France et en Allemagne (Forum réfugiés-Cosi, AWO, le Samu social, le Secours populaire, PRO ASYL, le Secours Catholique, Diakonie etc.), des universitaires et chercheurs experts de la question (dont Pascal Perrineau, François Héran et François Gemenne) et des responsables politiques locaux impliqués dans l'accueil (maires de Grande-Synthe, de Cologne et de Palerme).

Les cinq tables rondes organisées avaient pour objectifs de faire échanger des acteurs opérationnels, principalement français et allemands, afin de renforcer les liens entre les différentes organisations, associations et élus engagés dans des missions d'accueil en Europe, et donner une visibilité à leur expertise et au message qu'ils promeuvent. Ont été abordés les questions de l'accueil et de l'intégration, les stratégies de communication relatives à l'asile et l'immigration, ou encore l'état du débat et de l'opinion publique sur les questions migratoires en Europe.

En 2018, 634 700 demandes d'asile ont été déposées dans les différents pays de l'Union européenne, contre 728 470 en 2017, et 1 322 825 en 2015. Alors que le nombre de demandes de protection est revenu à un niveau similaire à celui de 2014, les gouvernements des États membres ne sont toujours

pas parvenus à mettre en place une politique migratoire européenne efficace et durable. Pire, l'Europe voit resurgir des idées nationalistes, et une remise en cause, par certains, de l'État de droit et des libertés individuelles. Se dessine alors une ligne de fracture très nette au sein de l'Union avec des chefs d'État et de gouvernement populistes qui refusent toute politique commune de solidarité et une réponse européenne le plus souvent confuse.

À l'inverse, de nombreux acteurs de la société civile, des citoyens et des élus s'engagent pour les réfugiés et les questions d'asile, refusant de laisser certaines forces politiques menacer l'Union européenne et, plus largement, l'adhésion aux systèmes démocratiques.

Face au durcissement de la politique migratoire de certains pays européens, qui vont jusqu'à rendre l'aide aux migrants passible de poursuites pénales, et de la situation humanitaire tragique en Méditerranée, l'action des associations et des villes accueillantes est primordiale. L'Association nationale des villes et territoires accueillants en France, les « villes solidaires » (*Solidarity Cities*) et les « ports sûrs » (mouvement *Seebrücke*) en Allemagne, sont autant d'initiatives qui vont à contre-courant des inquiétudes d'une partie de la population européenne quant à la capacité d'intégration des nouveaux arrivants et de celle de nos sociétés à y répondre.

Les témoignages de ces acteurs, complétés par les interventions d'experts et d'observateurs, ont mis en lumière lors de ces deux journées des initiatives et des actions mises en œuvre par la société civile, qui montrent dans quelle direction une politique européenne commune d'asile et de migration pourrait se diriger.

Qui accueillir, et pourquoi ? Comment accueillir ? Quel cadre commun pour une politique d'intégration commune ?

> PROGRAMME DU COLLOQUE

6 mars 2019

Table ronde n°1 : « *Asile et migration : l'état du débat et de l'opinion publique en Allemagne, en France et en Europe* »

Table ronde n°2 : « *L'asile et la migration aujourd'hui : faits et mythes* »

Table ronde n°3 : « *Accueillir et intégrer : le rôle des villes, des ONG et des initiatives de la société civile* »

Table ronde n°4 : « *Comment communiquer sur l'asile et l'immigration en Europe ?* »

7 mars 2019

Intervention de M. Laurent Berger

Table ronde n°5 : « *Asile, droits de l'homme et stratégies d'accueil* »

Présentation de la Déclaration de Paris

> Discours d'ouverture

Ellen Ueberschär

Présidente de la Fondation Heinrich Böll

L'asile et l'immigration sont des questions très controversées dans les débats allemands, français et européens. De toute évidence, elles risquent de bouleverser l'ordre européen en remettant en question le libéralisme et l'humanité de l'idée européenne. La présence, à ce colloque, des principaux acteurs allemands et français de la société civile qui sont impliqués dans les domaines de l'asile, de l'aide aux réfugiés et de l'intégration, ainsi que celle des maires de Cologne, Palerme et Grande-Synthe, est donc un signal important.

Alors que, pour certains pays, la migration est mise en avant comme supposée être la « mère de tous les problèmes », beaucoup d'autres la voient comme une opportunité et une normalité, qui doit être façonnée au niveau mondial et local. Au niveau européen, la politique d'asile et d'immigration est dans une impasse, alors que la question de savoir comment nos sociétés, et l'Europe dans son ensemble, peuvent trouver une manière progressive, humanitaire et ordonnée de traiter les migrants et les réfugiés est de plus en plus pressante.

Une telle politique n'est cependant pas en train d'échouer à cause des institutions européennes. La balle est plutôt dans le camp du Conseil, et donc des États membres. Il existe de nombreuses possibilités d'engagement civique concret : les endroits en Europe où les personnes sont accueillies sont ceux où elles reçoivent un soutien et sont intégrées, là où il y a une volonté mais aussi des idées pour transformer l'immigration et l'asile en une chance pour l'Europe. Ce sont les villes et les villages, et leurs communautés, qui comptent. Tout le monde y travaille en réseau, en initiant des activités pragmatiques les uns pour les autres, et en ignorant courageusement les blocages existants au niveau européen. Le logement, le travail, l'éducation, la coexistence sociale : tous ces domaines sont ceux dans lesquels l'expertise est la plus grande au niveau local.

En Allemagne, la bonne coopération entre les villes et les acteurs de la société civile a été la clé pour maîtriser relativement bien la situation en 2015, car elle a permis de s'attaquer à la résolution des problèmes au niveau municipal. Les tentatives, contre-productives, des populistes de droite et des forces autoritaires en Europe d'instrumentaliser les événements ont été et sont en contradiction flagrante avec cela. Ils veulent diviser l'Europe et leurs sociétés nationales respectives, ainsi qu'alimenter la peur d'une prétendue aliénation.



Parallèlement, les gouvernements nationaux en France et en Allemagne poursuivent essentiellement deux stratégies. D'une part, ils abordent le sujet de l'immigration et de l'asile aussi peu que possible en public – ou en cas d'absolue nécessité, ce qui ne résout pas les problèmes. La volonté de « confiner » les populistes de droite n'a pas fonctionné et ne fonctionnera pas, et à l'inverse, ce sont eux qui en sortiront gagnants. D'autre part, les deux pays mettent l'accent sur l'isolement et sur la dissuasion administrative et les obstacles législatifs, plutôt que sur l'intégration. Cela ne conduira pas à une migration humanitaire ou ordonnée, mais déclenchera plutôt un « nivellement par le bas » dans lequel les États membres surenchériront dans leurs efforts pour faire preuve de dureté à l'égard des réfugiés. Ici aussi, les gagnants sont les forces nationalistes de droite, et là où elles ont pris le pouvoir, la politique de dissuasion se transforme en haine pure et simple, et en racisme.

Ce sont précisément la France et l'Allemagne qui peuvent servir de locomotive à la promotion d'une politique européenne en matière d'asile fondée sur le respect de la dignité humaine, l'État de droit et le droit individuel à l'asile. Cela n'exclut en rien les stratégies visant à mieux organiser les migrations et à réguler la réinstallation, au lieu d'accepter les morts inhumaines en Méditerranée. Une coalition d'États volontaires est nécessaire, au risque que « les Salvini et Orbàn » n'utilisent la situation à leur avantage.

Une société civile européenne s'est mobilisée, en participant à des opérations de sauvetage en Méditerranée, en organisant un soutien juridique sur les îles grecques, ou en assurant l'intégration des nouveaux venus. L'Europe ne doit pas être laissée aux seuls gouvernements nationaux. Il faut plutôt travailler en réseau, intensifier les échanges sur les différentes approches de la politique d'intégration, et développer des stratégies communes en Europe. Il faut également accroître publiquement la pression sur les États pour qu'ils mettent enfin en œuvre des solutions viables pour une politique ordonnée et humanitaire en la matière. L'engagement local et communal ne peut remplacer les échecs de la politique nationale à long terme.

Cette conférence, qui réunit une variété d'acteurs, vise donc à montrer comment l'accueil

des réfugiés et leur intégration peuvent réussir, et quels défis sont à prendre en considération. Elle se veut donc être un premier pas vers le renforcement et la coopération entre les acteurs de la société civile – surtout en France et en Allemagne, mais aussi avec d'autres protagonistes européens.

Thierry Le Roy Président de France terre d'asile

La Ville de Paris fait partie des « villes accueillantes ». Elle nous accueille aujourd'hui pour cette rencontre inédite.

Trois idées résument la démarche entreprise par l'association France terre d'asile et la Fondation Heinrich Böll :

- Premièrement, l'accueil des migrants et des réfugiés est devenu une question européenne, pour les migrants eux-mêmes et le cas échéant leurs passeurs, manifestement aussi pour les opinions des pays européens, et par la suite dans les discours des gouvernants. Mais, pour les acteurs non gouvernementaux, beaucoup reste à faire, sauf pour les villes, qui sont déjà organisées en réseaux de « villes accueillantes ». Les ONG des pays européens se connaissent mal, qu'il s'agisse de leurs différences ou de ce qui peut les rassembler. Le premier objectif est donc un objectif inter-associatif, mais aussi inter-villes : après Paris, cette rencontre devrait se poursuivre à la rentrée à Berlin, et pourquoi pas à Palerme ;
- Deuxièmement, la paralysie des gouvernements européens face à la migration, séparément ou ensemble dans le Conseil de l'Union européenne, nous paraît légitimer ces acteurs non gouvernementaux à prendre la parole sur les politiques souhaitables de l'asile et de l'immigration ;
- Enfin, la troisième composante de notre démarche correspond à la participation d'experts et de chercheurs, au moment où eux-mêmes découvrent qu'ils peuvent avoir une audience, prennent aussi la parole et s'organisent en réseaux potentiellement européens. Avec nous, ils diront sans doute que « l'Europe face à la migration », ce n'est pas seulement « frontières », « contrôles », « police » et « sécurité ».

Les différentes tables rondes de notre conférence incarneront ces trois idées.

Jean-Louis Missika

Adjoint à la Maire de Paris en charge de l'urbanisme, de l'architecture, des projets du Grand Paris, du développement économique et de l'attractivité

Des solutions de long terme à la crise migratoire ne pourront être trouvées qu'en réfléchissant et en agissant collectivement. Il faut dépasser les cadres étatiques et travailler au niveau des gouvernements locaux et des organisations non gouvernementales, tout en ayant une approche européenne. Aujourd'hui, ce sont les villes, la société civile et les ONG qui prennent en charge cette question de la façon la plus solide et la plus convaincante.

Les réfugiés se tournent vers les grandes métropoles. À Paris, leur nombre ne cesse d'augmenter : début janvier 2019, 2 000 migrants ont été comptabilisés dans les campements dans le nord-est de la capitale, tandis qu'ils étaient 800 à la même période en 2018. Les files d'attente devant les accueils de jour sont très importantes, malgré l'ouverture d'un troisième lieu d'accueil cet hiver. On observe également une augmentation préoccupante du nombre de jeunes se présentant comme mineurs non accompagnés. À Paris, il y en avait 1 500 en 2015, contre 8 000 en 2018, alors que les capacités de mise à l'abri d'urgence sont régulièrement saturées. La question des migrants à Paris est un sujet extrêmement sensible politiquement, avec une tension permanente entre l'État et la Ville car, de droit, c'est l'État qui s'occupe de ce sujet. En réalité, c'est souvent la municipalité qui est obligée d'aller en première ligne parce que l'État ne remplit pas ses obligations.

La Maire de Paris a donc choisi de prendre les devants en matière de politique d'accueil des réfugiés par le biais, depuis 2015, d'une mobilisation partenariale : avec les ONG, la Ville a tenté de construire de nouvelles réponses sur le territoire autour de deux piliers, l'urgence sociale et l'intégration. Mais nous n'en sommes qu'au début. Les flux migratoires devraient croître de façon assez spectaculaire dans les années qui viennent, ne serait-ce qu'à cause des dérèglements climatiques.

En 2015, face à l'urgence humanitaire, de nombreuses initiatives ont émergé et un dispositif inédit a été construit à Paris, en partenariat avec l'État, les associations et les Parisiens, pour assurer un accueil digne et humaniste : une plateforme pour les réfugiés a été créée pour mettre en synergie les acteurs du secteur et partager régulièrement le bilan des actions conduites, deux centres humanitaires ont été ouverts, une maraude pour les migrants a été lancée pour informer et orienter les personnes rencontrées sur les campements de rue, et un « bus de la solidarité » a été acheté grâce au budget participatif voté par les Parisiens.

Malheureusement, la crise a repris au printemps, avec la reconstitution de campements de grande ampleur suite à la fermeture du centre humanitaire de la Chapelle demandée par l'État. Là encore, la Mairie de Paris s'est appuyée sur une mobilisation collective pour renforcer les dispositifs d'intervention auprès des personnes contraintes de vivre sur ces campements et assurer leurs besoins fondamentaux. Il faut aller plus loin pour calibrer les dispositifs, de façon à pouvoir répondre aux besoins.

Le deuxième défi, c'est celui de l'intégration. Tous les acteurs impliqués souhaitent pouvoir travailler, au-delà de l'urgence, à l'accueil et à l'accompagnement des personnes dès leur arrivée sur le territoire, car c'est la clé d'une intégration réussie. De nombreux dispositifs ont alors été mis en place avec tous les acteurs associatifs : dispositifs d'apprentissage du français, d'accès à l'hébergement et au logement, de formation et d'accès à l'emploi etc. L'accueil des personnes réfugiées peut aussi être une source d'opportunités et d'innovations, de développement économique et social pour le territoire d'accueil. La proposition de création d'une Maison de réfugiés, retenue par la Mairie, permettrait par exemple de mobiliser tous les leviers de l'intégration et de fédérer l'ensemble des acteurs ressources, les Parisiens et les réfugiés eux-mêmes.

Les guerres, les violences politiques, le changement climatique, la misère: tout cela entraîne des migrations, qui vont s'inscrire dans la durée. L'accueil des réfugiés constitue donc un défi de long terme qui impose d'agir

collectivement et de construire une réponse européenne, afin de maintenir l'équilibre des pays, dans un contexte de montée du repli sur soi et des populismes nationaux. Il faut rester ferme et solide sur les valeurs d'humanisme, de solidarité et d'accueil. Une ville-monde se définit par la pluralité de ses populations, le nombre de langues qui sont parlées, par la capacité à faire vivre ensemble des communautés venues du monde entier. Si jamais on perd cela, on cesse d'être une ville ouverte.

> Table ronde n°1 : « Asile et migration : l'état du débat et de l'opinion publique en Allemagne, en France et en Europe »

Animation de la table-ronde: Pierre Henry, Directeur général de France terre d'asile



Pascal Perrineau

Professeur des Universités à Sciences Po Paris, spécialiste de sociologie électorale et de l'analyse de l'extrême droite en France et en Europe

La perception de la question migratoire a évolué dans les opinions publiques et trouve écho dans les dynamiques des nationalismes et des populismes qui font un retour massif en Europe, et au-delà. Trois points sont à souligner :

1/ La question de l'immigration n'a jamais été autant à l'agenda politique qu'aujourd'hui, en France et en Europe. Avec l'accentuation des flux de réfugiés (de Syrie, de Turquie, du Liban etc.), on assiste depuis environ cinq ans à une explosion de la préoccupation migratoire dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, avec, si l'on regarde l'Eurobaromètre [du Parlement européen], une augmentation de 18 % en moyenne de cette préoccupation dans les opinions publiques entre 2011 et 2018. La préoccupation migratoire a progressivement bouleversé l'agenda politique, jusqu'alors organisé autour d'intérêts économiques et sociaux. Dans l'UE, avec 38 % des citoyens pour lesquels elle est la première préoccupation, la question migratoire devance aujourd'hui la question du terrorisme (29 %), devant la situation économique (18 %), les finances publiques (17 %) et le chômage (14 %).

2/ À la préoccupation grandissante de l'opinion pour la question migratoire est venue s'articuler une offre politique dans l'ensemble des pays de l'UE, au travers de partis nationalistes et populistes qui se sont créés ou qui ont connu un rebond autour de la rhétorique anti-migrants. L'immigration n'est pas vue comme une chance mais comme un fardeau. À partir du moment où les partis anti-fiscalistes, nés dans les années 60 et 70 dans les pays d'Europe du Nord où l'État providence est fort, se sont appropriés les questions migratoires, ils ont décollé dans les urnes, et il y a eu une explosion des forces nationalistes et populistes, notamment dans le contexte actuel de préparation des élections européennes. Les exemples sont le Danemark et la Suède, des pays qui jusqu'alors ne connaissaient aucun type de national-populisme, la Hongrie, où il existe, en dehors du phénomène Orbán, un véritable mouvement nationaliste xénophobe avec le parti Jobbik, ou encore l'Allemagne, et l'Espagne avec le parti Vox etc.

3/ Le terrorisme a également permis la percée des partis nationalistes et populistes. Depuis plusieurs années, Sciences Po Paris organise une enquête de terrain, *Fractures françaises*, dont voici quelques résultats : 46 % des personnes interrogées partagent l'opinion selon laquelle l'Islam porte en lui des germes de violence et d'intolérance, 52 % pensent que l'Islam n'est pas compatible avec les valeurs françaises, deux Français sur trois pensent qu'« il y a trop d'immigrés en France », et 74 % pensent que la religion musulmane cherche à imposer son fonctionnement à la société française.

Une question doit alors être posée : les migrants sont-ils des perdants de la mondialisation ? Et si la question de l'immigration est devenue aussi importante, c'est que le migrant est quelque part l'incarnation de la mobilité de la société. C'est ce qui fait qu'il y a un « abcès de fixation » sur cette question. Mais ce sujet migratoire renvoie à un clivage d'un nouveau genre : entre ceux qui se retrouvent dans une société ouverte, qui se perçoivent comme vainqueurs de la mondialisation, et de l'autre côté, ceux que l'on ne voulait pas voir, un monde qui, lui, est très inquiet de cette globalisation sous toutes ses facettes, et pas seulement la question migratoire.

Ce monde est à la recherche d'une « protection » nationale, que ce soit économique, avec le protectionnisme, ou encore politique, avec l'euroscepticisme, voire l'europhobie, ainsi que le « protectionnisme culturel ». Il ne s'agit plus d'un clivage gauche-droite mais d'un autre type de clivage, vers lequel toutes les sociétés européennes se dirigent. Quelle est la capacité d'inflexion des courbes ? Elle est pour l'instant assez faible, parce que l'offre politique à opposer à celle du recentrage national, qui lui est visible et porte un verbe haut, est plus faible et dispersée, moins visible et moins incarnée. La tâche n'est pas impossible, mais elle est rude.

François Gemenne

Directeur de l'Observatoire Hugo à l'Université de Liège et enseignant à Sciences Po Paris

Le débat public en Europe semble profondément biaisé et largement capturé par l'extrême-droite. Depuis le milieu des années 80, nous avons accepté, parfois à notre corps défendant, que ce soit l'extrême droite qui pose les questions et le cadre du débat, et qui mette les questions à l'agenda. Laurent Fabius disait : « *L'extrême droite pose les bonnes questions mais apporte les mauvaises réponses.* »

Il y a une défaite absolue des démocrates, de gauche comme de droite, mais aussi une défaite de l'Europe. Pour rappel, le Brexit a eu lieu au milieu du pic migratoire, et 52 % des électeurs britanniques se sont prononcés en premier lieu par rapport à leur perception des politiques migratoires en Europe.

Les postulats fondamentaux du débat sont tronqués. En Europe, la question des migrations est vue comme conjoncturelle plutôt que structurelle. Nous sommes coincés dans le paradigme de l'immobilité, un monde idéal où chacun reste chez soi. La migration est vue comme une « anomalie politique », un problème à résoudre, une crise à gérer. Nous n'avons pas accepté que les migrations soient une composante structurelle et nous n'essayons jamais de les organiser. Or, la priorité est d'organiser des flux migratoires plutôt qu'essayer de limiter un problème pensé comme conjoncturel. Contrôler la migration

est un leurre absolu : vouloir empêcher les migrations, c'est comme vouloir empêcher la nuit de succéder au jour.

On parle aussi toujours des « migrants » au pluriel comme s'il s'agissait d'un groupe constitué, le « eux » face au « nous ». Être migrant, ce n'est pas un élément consubstantiel de l'identité des uns et des autres. Les migrants sont vus dans leur collectivité et jamais dans leur individualité. Dès lors qu'ils sont considérés comme un groupe constitué, il n'est pas étonnant que la frontière soit autant un « totem », qu'elle constitue de plus en plus une identité collective, nous *versus* eux - ceux du bon côté versus ceux du mauvais côté. De plus, les réfugiés et les migrants sont mis en opposition, comme si cette différence de statut juridique allait nous renseigner sur leur « qualité » : « bons réfugiés », « mauvais migrants ». Ces différences de statut se voient apposer un jugement normatif.

Les musulmans sont aussi dressés contre le reste de la société. C'est évidemment le but principal recherché par les terroristes, mais aussi par l'extrême droite. C'est un débat qui est de plus en plus polarisé entre l'Est et l'Ouest, l'un dans le refus, l'autre accueillant. Le Mouvement Cinq Étoiles et la Ligue [en Italie] ont montré que le nationalisme existe aussi à l'Ouest. En dehors de deux franges très polarisées, la majorité de l'opinion publique est inquiète et peut basculer d'un côté ou de l'autre. Tout dépendra du narratif qui lui sera proposé.

Par ailleurs, le débat est mal informé. D'abord, parce que les images et les mots qui sont utilisés pour décrire les migrations sont associés à un narratif de crise. Les migrations ne sont jamais montrées dans leur banalité, leur normalité. Il faut parvenir à sortir de ce narratif de crise car les populistes et nationalistes ont parfaitement compris le profit qu'ils pouvaient en tirer. Plus la migration sera une « crise », plus l'opinion sera divisée. Ces « crises » affaiblissent d'ailleurs aussi l'Europe : c'est un coup double pour ces partis. La controverse sur la construction du mur [avec le Mexique] par Donald Trump montre bien que le but de cette manœuvre est de diviser l'opinion publique. C'est en divisant que l'on règne le mieux.

Il faut aussi que les chercheurs fassent leur *mea-culpa*, lorsqu'ils acceptent de participer à des débats pour répondre au vrai du faux de l'immigration. Comme si la seule fonction du chercheur était de répondre aux mensonges de l'extrême droite, comme si nous devions accepter les cadres de pensée de l'extrême droite. Après avoir lourdement fauté, il faut se ressaisir. C'est pourquoi, avec François Héran et d'autres chercheurs, nous avons proposé au mois de décembre dernier la création d'un groupe intergouvernemental d'experts sur les migrations, de manière à ce qu'il puisse y avoir une sorte de consensus européen, voire international, sur ces questions, et que cessent les débats stériles.

Ulrich Lilie

Président de Diakonie Allemagne et de l'Œuvre Évangélique pour la Diakonie et le Développement (EWDE)

L'analyse présentée par Pascal Perrineau décrit un phénomène qui concerne aussi l'Allemagne où un quart de la population a des origines étrangères. La moitié de ce quart de la population possède aujourd'hui la citoyenneté allemande : cela fait partie de la transformation de la société dont les Allemands font aussi l'expérience, et la rapidité de ce développement joue un rôle majeur sur les plans ethnique et culturel, et sur la diversité, notamment religieuse. Pourtant, le ministre allemand de l'Intérieur désigne la migration comme la « mère de tous les problèmes ».

Cette année, sans doute pour la première fois, seulement la moitié de la population en Allemagne dit appartenir à une Église chrétienne. Cela représente un changement significatif pour l'identité et les racines culturelles. Dans le même temps, l'Allemagne devient de plus en plus inégalitaire sur le plan social, non seulement du point de vue des situations individuelles, mais aussi concernant les infrastructures des différentes régions allemandes, ce qui représente probablement une évolution similaire à celle observée en France, où les régions métropolitaines et les entreprises prospères sont les gagnantes de la mondialisation.

Dans le même temps, et malgré une immigration continue, l'Allemagne vieillit de plus en

plus. Et le développement de la technologie numérique signifie qu'environ la moitié de la main d'œuvre devra acquérir de nouvelles compétences et changer d'emploi. Derrière cela se cachent d'énormes bouleversements sociaux et le besoin urgent de programmes individualisés de formation. Comme en France, certains partis rétrogrades exploitent les préoccupations et les craintes qui y sont associées en promouvant des solutions nationalistes supposées simples à mettre en œuvre.

Ce qu'il nous manque en Allemagne, c'est un nouveau récit, politiquement viable, pour un pays qui se transforme très profondément. Au lieu de cela sont évoqués les anciennes valeurs, la patrie, l'Occident chrétien... Mais ce ne sont en fait que des chimères derrière lesquelles il y a très peu de substance. Il n'y a à l'heure actuelle aucun parti politique en Allemagne qui ait vraiment un discours tourné vers l'avenir et qui réfléchisse à ce que les Allemands veulent être dans dix ou quinze ans. Si nous voulons gérer ce changement, il faut envoyer un signal très fort à l'opinion, mais aussi à tous ceux qui sont actifs sur la thématique migratoire, à ceux qui défendent le droit d'asile et une politique d'accueil fondée sur les droits de l'homme, et qui sont prêts à lutter pour une société ouverte et socialement juste, pour la démocratie et la diversité.

Diakonie est une association caritative protestante, qui emploie 525 000 personnes dans les différents secteurs du travail social. En apportant soutien et aide à une diversité d'individus issus, ou non, de l'immigration (personnes malades ayant besoin de soins, personnes handicapées, familles etc.), Diakonie touche, par son travail, environ 10 millions de personnes en Allemagne. L'association dispose d'une riche expérience dans le travail avec les personnes migrantes qui s'est développée au fil des années. L'aide qu'apporte Diakonie dans ce domaine consiste principalement en des services de conseil (aide pour la procédure d'asile, soutien psychosocial, aide sociale aux réfugiés dans les municipalités). L'association a également créé un fonds pour permettre le regroupement familial, qui n'est désormais possible que de manière très restrictive en Allemagne, et avec lequel Diakonie paye dans certains cas les frais de

voyage pour le regroupement des parents et des enfants mineurs. L'association est aussi membre des réseaux ECRE (Conseil européen pour les réfugiés et les exilés) et CCME (Commission des Églises auprès des Migrants en Europe) à Bruxelles.

Pour répondre à l'évolution de la société allemande et aux questions controversées d'identité, de sécurité, d'hétérogénéité religieuse et ethnique, Diakonie agit très concrètement avec de nombreuses municipalités et régions en Allemagne. L'association a également mis en place deux stratégies pour faire en sorte que les personnes liées à l'immigration puissent désormais sentir qu'elles font partie de la société allemande :

1/ La campagne actuelle de Diakonie « Scandaleux ! » (Unerhört !)¹ a été lancée il y a deux ans à destination des personnes, de plus en plus nombreuses en Allemagne, qui ne se sentent plus entendues et qui n'ont plus de sentiment d'appartenance, les « perdants sociaux ». Par cette campagne, l'association promeut une société ouverte à l'heure où de nombreuses personnes se sentent marginalisées dans un monde de plus en plus confus où le rythme s'accélère et où l'équité peut être ignorée. Mais toute histoire de vie a le droit d'être entendue. La campagne, qui s'étend de 2018 à 2020, veut interpeller les gens et en même temps montrer que Diakonie écoute, apporte des solutions, et offre une plateforme qui porte un discours sur la participation sociale.

2/ En novembre 2018, l'association a présenté un manuel² sur la manière de traiter le populisme de droite, dont le renforcement pose de nouveaux défis au travail social. Il précise que ne sont pas tolérés le racisme ou l'antisémitisme, l'exclusion ou la misanthropie dans les institutions de Diakonie, et que ses services sont fondamentalement ouverts à tous, sans distinction de couleur, de sexe, d'idéologie ou de religion. Ce manuel est aussi pensé comme un moyen d'aider les salariés et bénévoles à réagir de manière appropriée aux provocations, pour ne pas rentrer dans le jeu des populistes.

1 - <https://www.diakonie.de/unerhoert/>

2 - <https://www.diakonie.de/broschueren/handreichung-zum-umgang-mit-rechtspopulismus/>

Éric Pliez

Président du Samu social et Directeur général d'Aurore

En 2015, des exilés, au départ invisibles car la situation à Calais accaparait toute l'attention, restaient sous le métro aérien dans l'Est parisien. Peu à peu ont commencé les premières interventions politiques et les premières évacuations qui, au départ, étaient gérées un peu n'importe comment : après chaque évacuation, les exilés revenaient sur les campements. À un moment donné, la Maire de Paris et les associations ont décidé de permettre la création d'un centre de premier accueil, avec un accès aux soins via Médecins du Monde et le Samu social. Une démarche a ainsi été structurée pour permettre aux personnes de s'asseoir, d'être entendues puis orientées. Cela a permis de bien réguler les mouvements à Paris, de créer des places dans le dispositif national d'accueil (DNA), même si ce n'est jamais suffisant.

Jusqu'où va la volonté politique de prendre en compte cette question ? C'est bien sous la pression d'un préfet de région déterminé, et des associations, que les villes d'Île-de-France ont accepté d'accueillir ces publics. A été fait ce qui ne l'avait jamais vraiment été pour les personnes en situation de rue, c'est-à-dire réquisitionner des lieux vides. Le centre de premier accueil a ensuite fermé et des centres d'accueil et d'évaluation sociale (CAES) ont été mis en place, avec 750 places en Île-de-France. Il existe cependant un vrai déficit en région : il faudrait des grands pôles pour permettre d'intégrer d'emblée les migrants dans une dynamique régionale, plutôt qu'ils ne s'établissent à Paris et à Calais.

Il y a toujours une sous-évaluation des besoins, par exemple dans la métropole de Nantes, alors qu'on estime qu'il existe 85 000 places sur toute la France pour 135 000 demandeurs d'asile. Le dispositif est saturé, mais aussi contradictoire: des réfugiés statutaires sont bloqués dans ces hébergements alors qu'ils devraient théoriquement, avec leur statut, pouvoir accéder à un travail et à un logement. Il existe aussi des difficultés avec la question des « dublinés », car les accompagnements à mettre en place et les solutions à proposer ne sont pas les mêmes pour ces personnes.

La nouvelle loi Asile et Immigration est aussi un sujet d'inquiétudes car elle crée une obligation, presque une « assignation » des demandeurs d'asile dans une région donnée. Or, l'orientation directive ne peut fonctionner que s'il y a un accompagnement, et qu'elle est présentée comme une chance et pas comme une sanction. Par exemple, l'association Aurore propose à des personnes seules ou à des familles sans logement à Paris de s'installer dans le Cantal sur une base volontaire, avec un logement et une proposition d'emploi à la clé. S'ils y sont préparés, les gens s'intègrent complètement, d'autant que beaucoup de territoires ont de l'élasticité en termes de logement et d'emploi. Mais les gens qui s'installent à Paris et qui y trouvent des repères ne veulent plus partir, ce qui pose la question d'une répartition régionale dès le départ. Il faut aussi garder à l'esprit qu'il faut souvent faire des centaines de kilomètres pour faire des démarches et que les budgets pour les accompagnements ont baissé.

Historiquement, l'association Aurore était un gestionnaire du sans-abrisme, et travailler pour le ministère des Affaires sociales impliquait un devoir « d'accueil inconditionnel des personnes ». Pourtant, 3 600 personnes sont à la rue à Paris, car le système est engorgé. L'arrivée massive de ces nouveaux publics [migrants] nous fait rompre avec ce principe d'inconditionnalité, d'abord par manque de places, mais aussi par manque de volonté de traiter le problème. Ceux qui ne sont pas demandeurs d'asile restent très souvent dehors. Dans l'« urgence classique », les familles sont à l'hôtel (40 000 personnes tous les jours), parfois depuis plusieurs années (depuis plus de cinq ans pour 12 % d'entre elles). 30 % sont des enfants : quelle vie les attend ? La vie à l'hôtel, le « droit incomplet » (accès limité au travail, aux soins...), l'impossibilité d'être scolarisé régulièrement, des perspectives de travail au noir etc.

Le Samu social (115) et le DNA sont saturés. Que proposer alors ? Des centres de premier accueil sur tout le territoire, la possibilité d'un hébergement digne et d'un accompagnement pour ces personnes, une révision de ces questions au niveau européen, notamment Dublin.

Enfin, il faut parler de la régularisation des « ni-ni », des personnes dans le « droit incomplet », qui ne repartiront pas et qui sont là depuis des années alors qu'elles ne demandent qu'à travailler et à s'intégrer. Il y a là un vrai sujet, mais parler de régularisations massives, c'est toucher aussitôt aux opinions publiques. C'est un sujet à traiter, au risque de rester sinon dans ce « no man's land » pendant encore longtemps.

Pourtant, il faut saluer l'immense élan de solidarité qui s'est déployé depuis 2015 sur l'ensemble du territoire. Il y a des bénévoles prêts à s'investir, et il faut saluer aussi ensemble la volonté d'intégration des migrants. Aurore a par exemple mis en place un dispositif de formation aux métiers de la restauration pour les mineurs non accompagnés, dans lequel 86 % d'entre eux se voient aujourd'hui proposer un emploi. La volonté d'intégration est là, il faut poursuivre notre engagement et créer une vraie dynamique européenne.

> Table ronde 2 : « L'asile et la migration aujourd'hui : faits et mythes »

Animation de la table-ronde : Jens Althoff, Directeur de la Fondation Heinrich Böll France



François Héran
Titulaire de la chaire « Migrations et société » au Collège de France

Il faut partir des faits : les données statistiques sont peu présentes dans le débat public alors qu'elles sont basées sur les résultats d'activités officielles, donc construites par les États. Un travail considérable a été fait par Eurostat [la base de données de la Commission européenne], cela fait déjà une dizaine d'années : tous les États de l'Union européenne sont tenus de fournir des données précises sur le nombre de demandes d'asile, leur traitement, etc. Ce qu'il faut faire, et ce qui est fondamental pour le débat public, c'est de rendre ces données lisibles.

En 2016, le plus grand nombre de demandes d'asile, 750 000, a été déposé en Allemagne. La France était en seconde position avec 130 000 demandes, suivie de la Suède. La même année, en termes de décisions positives (statuts de réfugié et protections subsidiaires), l'Allemagne en a rendu 440 000, contre 30 000 pour la France, mais il faut tenir compte de la démographie des États. Au cours des années 2015-2016-2017, en termes de nombre de décisions positives rapporté au nombre d'habitants, la Suède était en tête avec une moyenne annuelle de 4 580 demandes d'asile accordées pour un million d'habitants, suivie de l'Allemagne avec 3 700.

Le règlement Dublin III creuse les écarts entre les pays au lieu de les compenser : la Grande-Bretagne est protégée par son caractère insulaire, les pays anciennement communistes comptent peu de décisions positives de protection et les pays de l'Est font comme [le Premier ministre hongrois] Viktor Orbán, c'est-à-dire que quelle que soit leur structure politique, ils n'accueillent personne. En Europe, environ 1 000 décisions positives pour un million d'habitants ont été rendues en moyenne par an entre 2015 et 2017. Ce chiffre est de 500 en France, plaçant l'Hexagone au 17^{ème} rang en termes de protections accordées par million d'habitants, de 576 en Italie et de 262 au Royaume-Uni. La Pologne a accordé le moins de protections avec 14 demandes d'asile accordées pour un million d'habitants sur la même période. Les écarts sont donc considérables entre les pays européens.

L'Union européenne n'est pas simplement divisée, elle est déchirée, et la question migratoire a en réalité révélé ces divisions. La position de la France en bas du classement des « vieilles démocraties libérales » en termes d'accueil est en complète contradiction avec le discours selon lequel le pays serait submergé par les demandes et serait l'un des plus généreux en matière d'asile.

Au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, l'immigration est « choisie ». Ces pays soumettent les migrants à un concours de « capital humain », et seuls 25 % réussissent. Parmi les nouveaux immigrants qui entrent au Canada chaque année, les deux tiers relèvent d'une immigration sélective. En France, les députés Les Républicains (LR) qui citent le Canada comme exemple sur l'immigration n'ont pas la notion de la réalité de ces systèmes. L'Australie et la Nouvelle-Zélande font plus ou moins comme le Canada, là où les États-Unis sont champions en matière de regroupement familial.

La France a peu d'immigration de travail (10 % des nouveaux titres délivrés) et elle est, avec la Finlande, le pays qui pratique le plus le regroupement familial en Europe (40 % des premiers titres de séjour en 2015). Les titres de séjour humanitaires représentent seulement 6 % du total des titres en France, très loin derrière la Suède avec 36 %.

Les pays ont des formes de « spécialisation » en matière migratoire. L'Allemagne fait par exemple très peu de regroupement familial et de migration de travail mais 21 % de titres humanitaires. Ces chiffres datant de 2015, au début de la « crise », cette proportion d'asile augmentera dans les années suivantes. Ce qui caractérise les pays germanophones, l'Allemagne en tête, c'est l'importance des autres ressortissants européens qui arrivent au titre de la libre circulation.

En France, 90 000 personnes sont accueillies chaque année au titre de la migration familiale, parmi lesquelles 11 000 seulement sont des demandeurs étrangers régulièrement installés en France. La France impose un parcours extraordinairement complexe, et une bonne partie du regroupement familial s'explique par des refus de demandes d'asile. Cette complexité, et l'extrême longueur des procédures, est analysée par Frédérique Fogel dans son ouvrage *Parenté sans papiers*. Cet acharnement normatif et législatif impose des parcours allongés et des souffrances supplémentaires.

Sur 10 000 personnes accueillies par la France, seulement six sont des réfugiés. Pourtant, il s'est trouvé des hommes politiques pour faire croire que ces six personnes peuvent menacer les 10 000 autres.

Hans Vorländer

Titulaire de la chaire « Théorie politique et histoire des idées » à l'Université de Dresde et Directeur du Forum Mercator Migration et Démocratie (MIDEM)

La vaste étude internationale comparative menée pour de nombreux pays européens par le Forum Mercator Migration et Démocratie (MIDEM) a cherché à déterminer le lien réel entre la question des migrations et la montée du populisme.

La question migratoire a exercé une forte pression sur les démocraties en Europe. Au regard des acteurs et des évolutions des dernières décennies, force est de constater que, depuis dix ans, la proportion de votes populistes de droite aux élections qui se sont tenues dans les pays de l'Union européenne a considérablement augmenté. Ces partis

sont particulièrement influents en Europe du Nord, à l'Ouest, dans certains États de Visegrad (en Pologne, en Hongrie), et dans certaines parties de l'Europe du Sud, exceptions faites du Portugal, de la Grèce et de l'Espagne (hors Andalousie).

En parlant de populisme, il faut cependant distinguer celui de gauche de celui de droite. La structure de ces partis est plutôt semblable (« nous », « le peuple » *versus* « les autres », « l'élite ») mais il existe une différence fondamentale. Là où les partis populistes de droite présentent un antagonisme horizontal en jouant sur le principe de l'exclusion des « Autres » (les étrangers, les immigrés, les migrants, les musulmans etc.), les partis populistes de gauche ont plutôt un antagonisme vertical (le peuple, les défavorisés, contre les élites économiques et capitalistes).

Mais peut-on affirmer que la crise migratoire de 2015 est réellement responsable de la montée du populisme de droite ? La première conclusion étonnante est que, non, ce n'est pas le cas, car l'attitude des Européens à l'encontre des migrants n'est pas devenue plus négative. À l'inverse, l'Eurobaromètre montre très clairement que, à l'exception de certains pays, les comportements envers les migrants sont même devenus plus positifs entre 2014 et 2018. C'est un point crucial qui a d'ailleurs été confirmé par d'autres études.

Avec le pic d'arrivées en 2015 et 2016 s'est temporairement accru un certain scepticisme au sein de la population, mais sans que cela ne se ressente à long-terme. Par ailleurs, la montée du populisme de droite n'est pas non plus liée au nombre de migrants. Pourtant, et bien que leur nombre diminue, ils font encore l'objet d'un nombre élevé de mentions dans les médias des États membres de l'UE.

Comment donc expliquer l'augmentation de la part des partis populistes de droite lors des élections ? Cette hausse de popularité est en réalité liée à la signification politique (« saillance ») que les citoyens attachent à la question de la migration dans l'espace public. La manière dont la question migratoire a été traitée dans les médias a fait que les citoyens européens lui ont donné une place importante. Le couplage des questions de migration, de violence, de criminalité et

de terrorisme a, pour ainsi dire, créé le terreau sur lequel les populistes de droite ont prospéré.

Mais que font en réalité ces partis avec la thématique migratoire ? Ils en ont besoin, parce qu'avec elle, ils peuvent polariser et diviser. Les médias jouent donc aussi un rôle important dans ce contexte. C'est ce qui a fait dire [au politologue bulgare] Ivan Krastev que la « *crise migratoire de 2015 est le 11 septembre des sociétés européennes* ». Quand il y a des flux soudains et importants de migrants, il y a des moments d'influence exogène sur les sociétés, ainsi que des changements très controversés dans les médias et les débats publics.

Les partis d'extrême droite jouent alors sur les peurs, les ressentiments et les angoisses existants envers les étrangers et la migration, et cherchent à leur donner une voix. Les « anti-migrants » ne sont pas plus nombreux, mais ils ont pris de l'importance. Ils ont eu plus d'impact car ils ont su occuper l'espace public.

La migration est donc un catalyseur, un déclencheur et un amplificateur du populisme de droite, mais pas sa cause. Ce sont plutôt les lignes de conflit sociales, culturelles et économiques qui sont décisives ; elles deviennent visibles dans des constellations politiques différentes selon les sociétés et conduisent à des tensions et des divisions entre les pays de l'UE, entre l'Europe occidentale et orientale. Le refus des pays d'Europe centrale et orientale d'accepter des quotas pour les migrants est dû à des raisons particulières liées à leur culture et à leurs récits nationaux. L'Union européenne doit donc travailler à un nouveau régime de migration, tout en étant sensible au contexte des différents pays européens.

Jean-François Ploquin
Directeur général de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi travaille aujourd'hui dans une quinzaine de départements du Sud-Est, à la fois dans le premier accueil, dans les centres d'hébergement, dans des programmes d'accompagnement et auprès des mineurs isolés étrangers.

Il faut partir des idées reçues. La première correspond au fait que ni l'Europe ni la France ne peuvent accueillir toutes les personnes en quête d'asile. Or, selon les chiffres du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), en 2017, 70 millions de personnes étaient en situation de déplacement forcé, la majorité à l'intérieur de leur propre pays, et 85 % des réfugiés sont accueillis dans les pays voisins des théâtres de guerre. Par exemple, sur le million de réfugiés sud-soudanais en 2017, 94 % sont au Soudan ou en Ouganda. De la même manière, les réfugiés Rohingyas sont au Bangladesh et pas en Europe, sauf exception. Les flux massifs de déplacements et d'accueil sont donc assez loin des frontières européennes et de la France. La Turquie accueille 3,5 millions de réfugiés, l'Iran, le Pakistan, l'Ouganda et le Liban en accueillent chacun entre 1 et 1,5 million. La deuxième chose qu'il faut rappeler, c'est le décalage entre les arrivées « massives » en 2015-2016 et la baisse des courbes ensuite. Or, le traitement médiatique de la migration et sa traduction dans le débat politique et d'opinion accusent une espèce d'inertie. En 2018, la situation est redevenue comme celle d'avant la crise migratoire de 2015. L'explication tient des « mesures de contention » qui ont été prises pour empêcher les personnes d'arriver, notamment à la faveur de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, mais aussi avec les accords conclus avec des pays tiers, Libye comprise.

La seconde idée reçue concerne les personnes demandeuses d'asile qui n'auraient en réalité pas besoin de protection. Souvent, une typologie implicite se dresse : « il y a les pays en guerre, et puis les autres ». Certes, il y a des pays en conflit, des pays persécuteurs pour lesquels la Convention de Genève s'applique au sens strict avec ses différentes catégories de persécution. Mais il y a aussi tous les pays qui sont des États défailants, dans leur gouvernance et dans la production d'un certain nombre de services essentiels, des pays corrompus qui sont insuffisamment protecteurs pour les femmes victimes de violence, les réseaux de traite etc. Ce ne sont pas des violences de guerre mais des violences insidieuses, au point que ces personnes doivent partir par défaut de protection de l'État qui la leur doit.

Les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en Europe sont la Syrie, l'Afghanistan et l'Irak : un demandeur d'asile sur quatre en 2018 était un ressortissant de l'un de ces trois pays. Mais dans le même temps, la proportion des ressortissants de pays exemptés de visa Schengen qui demandent l'asile a augmenté de 30 %. Cela pose une question cette fois diplomatique, par rapport notamment à un certain nombre de pays candidats à l'entrée dans l'UE. Il y a une contradiction qui se pose objectivement. On sait aussi que depuis les années 1970, une personne qui a un projet migratoire en France passera facilement par la demande d'asile parce que les portes de l'immigration légale ont été fermées. Or la procédure d'asile n'est pas la bonne réponse pour ces personnes.

Par ailleurs, à côté de celles qui relèvent de la Convention de Genève ou de la protection subsidiaire, il y a des personnes qui doivent être protégées du fait de leur vulnérabilité, notamment les mineurs non accompagnés, les personnes victimes de traite ou les personnes qui ont connu des violences sur leur parcours migratoire. Ainsi, près de la moitié des 1 300 personnes interviewées par l'Organisation internationale pour les migrations entre juillet et octobre 2018 affirment avoir été victimes de traite ou d'abus. Il y a donc des personnes pour lesquelles le projet migratoire ne s'inscrit pas dans le cadre de la protection internationale mais qui présentent des vulnérabilités qui doivent être traitées.

Enfin, une autre idée reçue est que la France accueille beaucoup de demandeurs d'asile, un point qu'a pu éclairer François Héran. La présidente du Front national répète souvent qu'il est plus confortable d'être un étranger qui arrive. Or, un demandeur d'asile vit avec 6,80 euros par jour en France. Ce sont des chiffres objectifs qui doivent être rappelés. Les personnes aux discours xénophobes et racistes sont les plus bruyantes, mais elles ne sont pas les plus nombreuses. Beaucoup sont des « hésitants » : la pratique d'un vivre ensemble qui fonctionne et la pédagogie permettent et permettront de lever les réticences.

Katharina Vogt

Conseillère pour les politiques sur les réfugiés, Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. (AWO)

La crise migratoire de l'été 2015 était en réalité une crise de l'administration allemande : il manquait des milliers d'employés au sein de l'Office fédéral des migrations et des réfugiés (BAMF), les écoles et les administrations étaient surchargées, et même les structures non gouvernementales n'arrivaient presque plus à répondre aux défis et aux missions supplémentaires. Dans les années qui ont suivi, la politique a réagi en adoptant de multiples amendements à la loi (entre 2015 et 2018, environ 23 lois ont été renouvelées et amendées), qui étaient essentiellement motivés politiquement, et malheureusement pas déterminés par des besoins techniques. Des changements importants ont eu lieu dans la procédure d'asile, le droit d'expulser a été complètement révisé, tout comme les réglementations liées à l'accès au marché du travail et à la formation.

En plus de la distinction fortement critiquable faite entre les personnes qui ont une « bonne perspective de séjour » et celles qui ont une « mauvaise perspective de séjour », le récent durcissement de la législation en matière d'asile a conduit, entre autres, à la réduction des prestations pour les demandeurs d'asile, à une limitation du regroupement familial et à des restrictions à la mobilité. Une procédure considérablement accélérée a été introduite pour les personnes venant de pays d'origine dits « sûrs », pour lesquels on estime dès le début de la procédure qu'ils n'ont aucune raison de bénéficier d'une protection au titre de l'asile. Pourtant, cela compromet l'examen individuel et équitable de la demande d'asile et la classification en pays dits « sûrs » ne correspond pas à la situation réelle des droits de l'homme sur le terrain, mais en grande partie à des intentions politiques.

Le durcissement de toutes ces lois stigmatise les demandeurs d'asile et la société allemande reçoit le signal de la part des politiciens et de nombreux médias selon lequel les migrants représentent une menace. Après une courte période d'acceptation et de culture d'accueil, l'attitude des dirigeants s'est transformée en

une posture de défense et de dissuasion par crainte du renforcement des partis de droite. La tendance restrictive concernant l'octroi de la protection est évidente : le taux de rejet du BAMF a par exemple augmenté pour des personnes en provenance d'Afghanistan, où la situation sécuritaire est pourtant encore manifestement très dangereuse.

Exprimant dès 2016 leurs préoccupations quant à la qualité du traitement des demandes d'asile en Allemagne, des associations et des ONG ont demandé que celui-ci soit plus équitable et plus minutieux. En particulier, elles ont souligné le manque d'assistance juridique pour les demandeurs d'asile, les graves lacunes dans les décisions du BAMF et se sont plaints du fait qu'elles ont été impliquées beaucoup trop tardivement, et pas suffisamment, dans l'élaboration des lois.

Aujourd'hui encore, énormément de bénévoles s'engagent pour aider les réfugiés. L'aide d'urgence de 2015 s'est transformée en engagement à plus long-terme, avec la mise en place de projets et d'activités provenant de diverses initiatives, comme par exemple des parrainages, des projets de musique et de théâtre ou encore des cours d'allemand. À cette fin, AWO, l'Association fédérale de solidarité ouvrière (*Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.*) et d'autres associations ont mis en place des bureaux nationaux de coordination pour le travail bénévole. D'après une étude de l'Institut de sondage Allensbach publiée en février 2018³, l'augmentation du bénévolat était surtout liée à la situation d'urgence dans laquelle se trouvaient les migrants en Allemagne, et beaucoup de volontaires ont ensuite mis fin à leur engagement. Cependant, en février 2018, 11 % de la population étaient encore actifs auprès des réfugiés et de plus en plus de personnes migrantes elles-mêmes sont devenues bénévoles.

La prise de conscience et la sensibilité de la société à l'égard des migrants, de leurs droits, de leurs besoins et de leurs compétences, ont beaucoup augmenté. Non seulement les structures de la société civile mais aussi celles de l'État, les écoles et les entreprises se sont ouvertes davantage sur le plan interculturel et tentent de lever, plus qu'avant, les obsta-

cles et les barrières d'entrée que connaissent les personnes issues de l'immigration dans la société. Ce processus d'ouverture interculturelle dans le sens d'une société inclusive, qui a fortement été encouragé par l' « été des migrations », est soutenu depuis des années par AWO et d'autres ONG.

> Table ronde 3 : « Accueillir et intégrer : le rôle des villes, des ONG et des initiatives de la société civile »

Animation de la table-ronde : Ellen Ueberschär, Présidente de la Fondation Heinrich Böll



Leoluca Orlando Maire de Palerme

Palerme est la ville qui a le plus changé culturellement ces quarante dernières années. D'autres villes comme Prague ou Vilnius ont aussi changé, mais en raison de la fin de l'URSS et de la chute du mur, qui ont entraîné des transformations de leurs structures institutionnelles. À l'inverse, ce ne sont pas des modifications de structure ou de construction qui ont changé Palerme. C'est la mentalité des Palermitains qui a changé. Aujourd'hui, la ville de Palerme n'est plus la capitale de la mafia, mais celle de la culture. Elle accueille de grands événements, et nous sommes fiers d'accueillir tous ceux qui veulent venir à Palerme.

Palerme est devenue la ville la plus sûre d'Italie. Cela peut sembler provocateur, mais la semaine dernière, l'Institut national de statistique italien (ISTAT) l'a attesté. C'est une ville accueillante, une communauté. Elle a atteint ses objectifs grâce aux immigrés. Et quand quelqu'un demande « *Combien y a-t-il de migrants à Palerme ?* », la réponse est « *aucun* », car qui vit à Palerme est Palermitain. Tout cela suscite des polémiques avec l'actuel gouvernement national, qui attise l'intolérance et le racisme, mais cette attitude laisse indifférent le Maire.

Gilles Clément, botaniste français, a écrit *Le jardin planétaire* : Palerme en est un. Il y a de nombreuses plantes, mais aucune d'elle n'est une espèce autochtone : en Sicile, toutes les plantes viennent d'autres pays. Nous sommes tous différents, non pas par naissance, mais par choix. Palerme se veut garante des droits humains contre toutes les mafias, et parmi les droits humains, il y a bien entendu le droit d'être accueilli. M. Orlando se dit fier d'être le maire d'une ville qui s'est tant impliquée contre les mafias, qui accueille des migrants, qui organise la plus grande Gay Pride d'Europe, et qui, dans l'ensemble, défend les droits de tous et de chacun.

En cas de « second procès de Nuremberg » pour le « génocide en Méditerranée », Palerme ne veut pas être sur le banc des accusés. Qu'il se fasse devant une Cour ou dans les livres d'histoire, ce procès aura lieu : « *Nous ne pourrions pas dire que nous ne savions pas.* »

Adham Darawsha

Adjoint à la culture au Maire de Palerme

M. Darawsha a commencé à participer à la vie de Palerme via un dispositif créé en 2012, la *Consulta delle culture* (littéralement, la « Consultation des cultures »), qui travaille sur le thème de l'intégration et réfléchit aux moyens qui permettraient de construire une communauté dans laquelle tous les citoyens pourraient vivre ensemble.

Ce vivre ensemble peut prendre divers chemins. À Palerme, la Ville a fortement mis l'accent sur la participation démocratique. Les migrants n'ont pas seulement besoin de nourriture et d'un logement, mais aussi de participer à la vie de la ville. M. Darawsha prend son propre cas en exemple, lui qui ne parlait pas italien à son arrivée et qui ne pensait pas pouvoir un jour faire partie de la vie communale.

L'Italie et l'Europe restent pour lui malgré tout ouvertes. M. Darawsha vient d'une région qui connaît une situation complexe - il est citoyen israélien d'origine palestinienne, et a fait l'expérience de la difficulté à avoir une double identité. La ville aide à rapprocher les communautés et *vice versa*. En tant que Président de la *Consulta*, il a travaillé à réduire le repli communautaire dans les lieux de culte, en

promouvant l'échange et l'ouverture sur la ville. La ville doit connaître ses communautés. Les exemples sont nombreux pour illustrer le fait que répondre aux besoins fondamentaux des migrants ne veut pas dire les intégrer. Il faut par exemple échanger la richesse culturelle et la connaissance de la nourriture. Tout cela participe aussi de l'intégration et de l'échange. Il faut également faire attention à d'autres aspects, comme la question de leurs droits.

La Ville de Palerme a voulu innover. La *Consulta* s'est par exemple rendue à la première Gay Pride de Palerme. Il s'agit d'un événement pour toute la ville, et pas que pour les personnes LGBT, auquel de plus en plus de personnes se rendent. La Mairie a poussé à la rencontre entre les migrants et la communauté LGBT. Quand il est possible de faire converger la défense des droits de différentes personnes, de plus belles choses encore se produisent. Le thème des droits est unique : les droits sont à tous, ils sont pour tous.

Quant à la question de savoir s'il existe vraiment un problème migratoire en Europe, il s'agit peut-être d'une perception faussée. En réalité, peu de personnes sont venues en Europe, les chiffres ne sont pas si élevés. L'Europe devrait lancer une campagne à l'intention des citoyens, qui sont mal informés, pour contrer le populisme qui infeste les réseaux sociaux en propageant des fake news. Le prochain défi est celui de la communication. Le populisme repose sur une information faussée, voire criminelle, qui a propagé l'idée que l'étranger est nécessairement mauvais.

Damien Carême

Maire de Grande-Synthe et membre fondateur de l'Association nationale des villes et territoires accueillants

D. Carême se bat depuis de nombreuses années pour essayer de « redonner un peu de dignité et d'humanité » aux personnes qui arrivent sur le territoire de sa commune. Les premiers migrants sont arrivés en 2004, et la ville a accueilli jusqu'à 2 500 personnes au moment de l'arrivée des Syriens en 2015, pour une commune qui compte 23 000 habi-

tants. Face à l'urgence, un camp humanitaire a été construit par la municipalité. En effet, malgré les alertes du HCR qui appelait à préparer cette arrivée importante, aucune politique d'accueil n'avait été mise en place par le gouvernement.

La France doit désormais rattraper son lourd retard en termes de places [d'hébergement]. La construction du camp de Grande-Synthe a eu pour conséquence un rapport de force très difficile avec le gouvernement, mais qui a fini par accepter une prise en charge financière du fonctionnement du camp. Celui-ci a cependant brûlé le 10 avril 2017.

Toutefois, encore aujourd'hui, le gouvernement refuse de construire le moindre dispositif sur le littoral de la Mer du Nord et de la Manche. Il a peur des « appels d'air », des « points de fixation ». Le discours est le même depuis 2008. Tout est fait pour dissuader les personnes de s'installer. Pour résumer les choses, l'ancien ministre de l'Intérieur Gérard Collomb disait : « *On va leur faire passer l'envie de venir chez nous.* » C'est effectivement la politique qui est mise en œuvre aujourd'hui en France, à travers les comportements, les agissements, la loi Asile et Immigration. Avec l'allongement de la durée de rétention et la mise en place d'entretiens vidéo par exemple, cela montre que tout a été fait pour dissuader.

D. Carême a passé, juste avant le colloque, quelques jours à Montgenèvre, à côté de Briançon, avec les maraudes qui aident les migrants qui tentent de traverser la frontière, par un 1,5 mètre de neige et dans des conditions épouvantables. Lors d'une visite du poste de police aux frontières, il a été indiqué que les personnes qui souhaitaient demander l'asile, y compris certains enfants, étaient renvoyées en Italie sous prétexte que la demande d'asile aurait dû être faite là-bas. Parfois, les policiers italiens refusent les enfants, et alors les autorités françaises demandent à l'aide sociale à l'enfance de les prendre en charge. Les formulaires de refus d'entrée en France consultés étaient pré-remplis et il n'a pas été possible pour M. Carême d'en voir un exemplaire vierge. On comprend l'enjeu qui est derrière tout ça : on cache des choses, y compris au législateur de ce pays.

À Palerme, Leoluca Orlando a été réélu au premier tour avec un discours positif. Cela montre que lorsque l'on parle de l'accueil des migrants comme d'une chance, de manière positive et non pas comme un problème, la population nous accompagne. En France, lorsque l'on regarde les résultats du premier tour de la présidentielle [de 2017], le Front national a fait des scores élevés partout dans la région des Hauts-de-France, sauf dans des villes comme Grande-Synthe, où la gauche est justement arrivée en tête. Quand on accueille les enfants dans les écoles, quand on construit les choses ensemble, cela fonctionne. C'est en cela que les maires sont importants dans les politiques d'accueil. Mais l'État doit participer, car c'est dans ses prérogatives, c'est à lui d'accompagner.

À Grande-Synthe, un gymnase a été ouvert pour les personnes que l'État refuse d'accueillir. Ils sont à peu près 550 migrants pris en charge aux frais de la commune, ce qui est anormal. La situation est similaire à Briançon. C'est en cela aussi que les communes ont besoin d'un accompagnement de l'État : ce n'est pas en mettant en œuvre la politique des extrêmes que l'on pourra les battre. Il faut se battre à tout prix pour nos valeurs.

Henriette Reker Maire de Cologne

Les villes en Allemagne sont les « ateliers de réparation » de tout ce qui ne fonctionne pas dans les Länder et au sein du gouvernement fédéral. Elles jouent, avec la société civile, un rôle décisif dans l'accueil et l'intégration, non seulement des migrants, mais de tous les immigrés. Les gens y arrivent et y vivent, et il est très important de savoir comment ils y sont accueillis, comment ils peuvent participer, pour qu'ils puissent s'identifier à leur nouvelle patrie. C'est aussi primordial pour déterminer si l'immigration devient une opportunité, ou au contraire un risque.

Les choses sont similaires à Cologne et à Palerme : Cologne n'existerait pas sans l'immigration. Différentes personnes ont immigré à Cologne depuis 2 000 ans, et c'est ainsi que la ville s'est développée. Il y a une grande ouverture d'esprit à Cologne, une communauté qui est curieuse des étrangers.

Les événements de la nuit de la Saint-Sylvestre [du 31 décembre 2015] ont provoqué un grand choc, mais cela est plutôt lié au fait que la ville, connue pour ses célébrations et sa diversité, a été utilisée comme une scène de crime. Tous ces hommes qui se sont donné rendez-vous pour agresser des femmes ont fait le voyage, se sont donné le mot pour commettre ces exactions. Et c'est très malheureux que sur plus de 150 plaintes déposées, très peu de personnes ont été jugées, parce que les femmes victimes n'avaient tout simplement plus la possibilité d'identifier les auteurs.

Mais Cologne a surmonté cette situation, même si, comme on peut le constater dans la presse nationale, ce sujet est toujours abordé. La culture d'accueil à Cologne demeure pourtant intacte, et a conduit à une discussion plus ouverte. Il y a des réunions publiques dans chaque quartier afin que chacun puisse exprimer ses problèmes, ses préoccupations et ses craintes, et cela fonctionne bien à Cologne. Quand il arrive, rarement, que certaines personnes deviennent plus critiques, alors d'autres interviennent immédiatement pour les rassurer.

La ville comptait 6 500 bénévoles au plus fort des arrivées en 2016 quand Cologne a accueilli environ 15 000 migrants. Il en reste maintenant 3 500, mais ce n'est pas parce que la volonté d'aider ces gens a été brisée, mais parce que de nombreux bénévoles se heurtent à des obstacles réglementaires.

En dehors des personnes qui ont été renvoyées parce qu'elles avaient commis des délits et qu'elles n'avaient pas montré d'efforts en termes d'intégration, la ville voit les autres immigrés comme des opportunités. Cologne a accueilli 4 000 étudiants et a actuellement 180 « classes d'accueil ». Pour la Ville, c'est un grand enrichissement, mais qui coûte chaque année 150 millions sur un budget annuel de 4,6 milliards d'euros. Tant que la Ville peut assumer cette responsabilité en tant que municipalité, elle doit absolument le faire.

Quant aux États, ils doivent mettre de l'ordre dans leur politique migratoire. En Allemagne, il est nécessaire de mieux fixer les règles entre le niveau fédéral et les Länder. La Banque européenne d'investissement pourrait aussi participer, en simplifiant l'accès aux

fonds européens. Les associations caritatives ne peuvent agir seules : les initiatives doivent être prises ensemble.

Petra Bendel

Professeure de Sciences Politiques et Directrice de l'Institut central pour les études régionales de l'Université Erlangen-Nuremberg

L'équipe des universités d'Erlangen-Nuremberg et de Hildesheim dont fait partie P. Bendel a élaboré une étude⁴ qui développe quelques fils conducteurs du débat qui se déroule partout en Europe sur le rôle des villes. Réalisée pour le compte de la Fondation Heinrich Böll, cette étude est également liée à un projet de recherche dans le cadre duquel se poursuivent les travaux sur cette thématique jusqu'en 2021.

Les villes ont toujours été des lieux attirants pour les migrants, et certaines d'entre elles ne seraient pas nées sans immigration. Ce sont elles qui ont montré que « *Nous pouvons le faire !* »⁵, d'autant plus au vu des négociations hésitantes entre les États membres de l'UE sur l'accueil des réfugiés. Aujourd'hui, c'est presque « l'heure des communes » : la fenêtre d'opportunité est grande ouverte afin que les villes engagées puissent non seulement mener des politiques d'intégration, mais aussi, de plus en plus, façonner elles-mêmes la migration. Parfois à contrecourant des décisions nationales, et dans le contexte allemand, à celles des Länder, les municipalités sont devenues de véritables organes exécutifs de la politique migratoire.

4 - Petra Bendel, Hannes Schammann, Christiane Heimann, Janina Stürmer, *La voie locale: recommandations pour la politique de l'UE en matière de réfugiés et d'asile*, Fondation Heinrich Böll (en allemand), 13/02/2019.

5 - « *Wir schaffen das !* » dans le texte, en référence au slogan utilisé par la chancelière Angela Merkel en août 2015 pour évoquer sa politique d'accueil, au moment de l'arrivée en Allemagne de dizaines de milliers de migrants.

En Allemagne, des villes comme Berlin, Bonn, ou Düsseldorf, ont proposé d'accueillir des réfugiés secourus en Méditerranée. La campagne « Seebrücke » (*Jetée*) en cours en compte déjà plus de quarante. Il y a quelques semaines, les maires de Palerme, Naples, Bologne et Milan se sont associés aux maires de plusieurs villes espagnoles pour demander, dans un manifeste commun, l'accueil de réfugiés.

Ces villes sont désormais en réseau et forment des groupes de pression forts, tels que les « villes solidaires » (*Solidarity Cities*). Dans l'UE, on parle depuis longtemps de « diplomatie des villes », et le Pacte mondial pour les réfugiés appelle également à soutenir les communautés d'accueil. Comme les représentants des villes s'expriment de plus en plus politiquement, ils peuvent aussi faire pression pour une meilleure répartition des responsabilités, y compris au niveau européen.

Dans divers domaines politiques, il existe des instruments qui permettent de renforcer l'implication institutionnelle des municipalités dans les processus européens et qui peuvent être utilisés dans le cadre de la politique migratoire, comme l'Agenda urbain pour l'UE. Élaboré en 2016, il vise à améliorer la coopération entre les États membres, les villes, la Commission européenne et d'autres parties prenantes, et contient un plan d'action pour soutenir l'inclusion des migrants et des réfugiés.

L'étude a identifié les principaux obstacles qui empêchent les municipalités et la société civile d'avoir un rôle accru dans le domaine de la migration et de l'intégration en Europe, à partir desquels ces recommandations ont été élaborées :

1/ Simplifier et ouvrir les subventions européennes aux communes : ces subventions sont complexes, diverses, et trop spécifiques. Les fonds communautaires existants doivent être mieux coordonnés, et « combinables » avec d'autres subventions, et les informations sur leur accès doivent être simplifiées via des guichets nationaux.

2/ Renforcer le principe de codécision avec les communes : le principe de partenariat, qui oblige les États membres à impliquer les

« autorités compétentes aux niveaux national, régional et local », y compris les ONG et les partenaires sociaux, est appliqué de manière très hétérogène à l'heure actuelle. Pour le consolider, il faudrait par exemple échanger des bonnes pratiques, impliquer réellement toutes les parties prenantes concernées dans le processus et mettre en place une interface pour gérer les conflits entre l'État-nation et les municipalités.

3/ Accueillir et répartir les migrants par le biais d'un mécanisme innovant de « relogement communautaire », qui serait fondé sur les besoins et les intérêts des communautés (offres d'emploi par exemple), mais aussi des réfugiés eux-mêmes, en fonction de leurs préférences. Basée sur des groupes de soutien et sur le modèle des mécanismes privés de réinstallation, une procédure de matching, assistée par algorithme, permettrait aux municipalités de contribuer à façonner l'accueil des réfugiés et de se préparer concrètement à leur arrivée.

Il est temps d'impliquer sérieusement les autorités locales dans les politiques nationales et européennes en matière d'asile et de réfugiés. Elles sont prêtes, et l'Union européenne ne doit pas laisser passer cette occasion.

Nicole Rouvet

Secrétaire nationale du Secours populaire en charge des questions migratoires

Aujourd'hui, au sein de toutes les permanences d'accueil, de solidarité et relais santé du Secours populaire, force est de constater qu'à la souffrance des personnes exilées s'ajoute la pauvreté. L'accueil organisé par le Secours populaire consiste donc dans un premier temps à mettre en confiance ces personnes et à répondre à leurs besoins primaires en termes de santé, d'alimentation, de logement et d'accès aux droits.

Pour l'alimentaire, il y a nécessité de renforcer le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), aujourd'hui menacé d'une très forte baisse de dotation. Ce soutien de l'Europe permet à tous les démunis de bénéficier de produits de première nécessité. Pour les questions de santé, des bénévoles professionnels du secteur appuient le Secours

populaire pour écouter, orienter et accompagner les personnes vers les différentes spécialités médicales.

Sur le logement, lorsque les moyens financiers ne permettent plus de mettre à l'abri ces personnes exilées, des bénévoles déploient des trésors d'imagination. Dans le Puy-de-Dôme, des groupes de citoyens se forment et décident à 8 ou 10 personnes, voire plus, de prendre en charge, durant un an, le coût du logement. À ce jour, cinq logements permettent à 26 personnes de dormir au chaud. Dans d'autres départements, des propriétaires mettent à disposition des gîtes, des caravanes, voire des logements.

L'apprentissage de la langue française et l'accès aux droits sont des prérequis essentiels. Le Secours populaire s'associe à des professionnels, à des spécialistes, bénévoles ou non, qui savent parfaitement conseiller et accompagner les personnes. C'est d'ailleurs à cette fin que, dans toutes les permanences, sont nées des classes informelles de français langue étrangère (FLE). Tout doit être prétexte à la découverte de la vie en France, de sa culture, de son histoire, de son fonctionnement, et permettre ainsi à ces personnes, au cours d'une randonnée, d'une visite de musée, d'un atelier cuisine, d'un groupe de musique, d'un chantier étude, d'une équipe de foot, de devenir acteur et d'être reconnu citoyen à part entière.

L'association soutient aussi ces personnes pour l'accès aux droits, convaincue que les personnes exilées ne peuvent être spoliées des droits que réaffirme la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, au seul motif qu'elles ne se trouvent pas encore dans une situation régulière. Les démarches nombreuses, complexes et trop longues amènent quiconque à être complètement perdu face aux arcanes de l'administration française. Aussi, le Secours populaire, dans de nombreuses structures, a noué des partenariats avec des juristes qui, bénévolement, répondent aux questions que se posent les personnes que nous aidons.

Au moment où s'érigent des murs, des frontières réelles et imaginaires, visibles et invisibles, l'activité du Secours populaire, qui s'est encore développée avec la venue

de nombreux bénévoles parmi les personnes migrantes réfugiées, démontre que celles-ci ont toute leur place dans notre société, et qu'il nous faut continuer à les soutenir.

La diminution du nombre de personnes migrantes réfugiées accueillies au Secours populaire pour manger, se vêtir, avoir un hébergement, se faire soigner, sera l'indicateur de la volonté de la puissance publique de prendre en compte leur problématique.

Rolf Rosenbrock

Président du Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.

En Allemagne, la société civile continue d'être une force décisive qui s'engage pour faciliter la vie des personnes qui cherchent une protection, et pour sauvegarder et renforcer leurs droits. Dans le contexte notamment de l'augmentation significative du nombre de réfugiés en 2015, de nombreuses initiatives nouvelles sont spontanément apparues, qui se sont souvent professionnalisées étonnamment rapidement et sans l'engagement desquelles l'accueil et l'intégration des réfugiés dans de nombreux endroits n'auraient pas été possibles.

Le Paritätische Wohlfahrtsverband emploie 520 000 personnes à temps plein et n'est lié à aucun parti politique et à aucune religion. Il compte plus de 10 000 organisations membres, qui sont indépendantes et impliquées dans tous les domaines du travail social, dont l'aide aux migrants et réfugiés. Dans ce champ d'action, elle propose notamment des services d'hébergement, de conseil, et de soutien psychosocial. Son activité consiste à mobiliser et coordonner des bénévoles, mais aussi à porter des actions de plaidoyer, en défendant les droits des réfugiés, que ce soit pour des cas individuels, ou pour préconiser, au niveau local, des Länder, ou fédéral, une amélioration des conditions d'accueil.

Alors qu'en 2015, l'accent était principalement mis sur la première orientation et l'accompagnement lors du premier accueil et dans les hébergements, également d'urgence, l'intégration prend désormais de plus en plus d'importance. Pourtant, certaines évolutions constatées en Allemagne

compliquent l'accueil et l'intégration. À leur arrivée, les demandeurs d'asile sont d'abord hébergés dans de grands centres de premier accueil, et y restent de préférence jusqu'à la fin de la procédure d'asile. Cela peut prendre des mois, voire des années. Les gens sont complètement oisifs: ils n'ont pas de cours d'intégration ou de langue, ils n'ont plus le droit de cuisiner, et les enfants ne vont pas à l'école. Il faut donc rendre cette période de premier accueil la plus courte possible.

Par ailleurs, l'accès aux offres d'intégration n'est possible que pour les demandeurs d'asile pour lesquels on estime qu'ils ont des chances de rester en Allemagne. Cette « perspective de séjour » (*Bleibeperspektive*), définie par l'administration, n'est valable que pour les réfugiés originaires des quatre pays pour lesquels le taux de reconnaissance était supérieur à 50 %. Pourtant, la réalité montre que de nombreuses personnes ayant une « mauvaise perspective de séjour » restent plus longtemps dans le pays. Il est donc catastrophique de leur refuser dès le départ les possibilités d'intégration et de participation et de restreindre ainsi leurs conditions de vie et leurs droits. En outre, on oublie que les mesures d'intégration ne sont pas « nuisibles », même pour ceux qui sont renvoyés. Toutes les personnes, quel que soit leur statut de résident ou leurs prétendues perspectives de séjour, devraient donc avoir accès à toutes les possibilités linguistiques, professionnelles et de formation, au plus tard après trois mois. Une procédure d'asile juste doit également comprendre une aide juridique indépendante. Depuis longtemps déjà, les associations caritatives s'efforcent de faire en sorte qu'une telle aide juridique soit offerte systématiquement à l'échelle nationale, mais cela n'a été possible que dans des cas isolés jusqu'à présent. Actuellement, la pression sur les demandeurs d'asile déboutés pour qu'ils quittent le pays s'accroît massivement en Allemagne. L'organisation se bat pour que ces procédures répondent aux exigences de l'État de droit et au droit humanitaire. Ce n'est souvent pas le cas aujourd'hui.

Enfin, un problème central est sans aucun doute le « glissement vers la droite », c'est-à-dire le renforcement des groupes et partis radicaux de droite. En plus de tous les autres problèmes que cela entraîne, cela conduit

aussi, dans certains endroits, à ce que les organisations qui soutiennent les réfugiés soient massivement intimidées et n'osent plus s'exprimer publiquement pour les soutenir. Le Paritätische a donc lancé début 2019 un projet visant à offrir une aide concrète à toutes ses organisations membres menacées par les « forces racistes d'extrême droite ».

Les communes ont un rôle central à jouer dans l'accueil et l'intégration des réfugiés. Alors que certaines municipalités ont fait preuve d'un grand engagement dans le passé, d'autres ont tendance à adopter une attitude réservée, voire hostile. Ceci est en fait étroitement lié à la personnalité du maire et à celle du responsable de l'administration compétente pour les étrangers (*Ausländeramt*). Une mission importante pour l'avenir est donc d'intensifier davantage la coopération entre les municipalités et la société civile, car l'intégration joue au niveau des villes.

> Table ronde 4 : « Comment communiquer sur l'asile et l'immigration en Europe ? »

Animation de la table-ronde : Romy
Straßenburg, Journaliste



Nina Horaczek
Journaliste en chef de l'hebdomadaire
viennois « Falter »

La démagogie de droite ne fonctionne que si le monde est divisé en deux groupes hostiles: « nous » et « les autres ». Une lutte permanente est organisée entre ces deux groupes.

Le « nous » correspond aux bons, aux braves, aux compétents, ce que les démagogues de droite appellent « le peuple », là où les « autres » peuvent être divisés en trois groupes: ceux qui sont « en haut » (les politiciens, l'élite, le système, les médias), ceux qui sont « en dehors » (les méchants de l'étranger qui « nous » menacent), et ceux d'« en bas » (les personnes socialement méprisables qui retirent les droits et privilèges auxquels « nous » avons droit).

On peut donc comprendre pourquoi les démagogues aiment utiliser les réfugiés comme boucs émissaires : ils viennent de « l'extérieur », ils ont été amenés dans le pays par ceux d'« en haut », et ils sont dépendants – au moins au début, des prestations sociales, ils appartiennent donc à ceux d'« en bas ».

Le fait d'être différent des réfugiés (d'apparence, de langue, d'origine) permet aux démagogues de les dépeindre comme étant radicalement « autres ». Car la démagogie de droite a besoin d'une image de l'ennemi qui est radicalement différent de nous en tant qu'êtres humains. Ce n'est qu'ainsi que

toute compassion peut être remplacée par la haine.

C'est pourquoi, dans le cadre de leur stratégie, les démagogues cherchent spécifiquement à déshumaniser les réfugiés. Par exemple, un membre du parti FPÖ au Parlement autrichien a dit des réfugiés qu'ils étaient le « peuple de la terre et des cavernes ». Cela explique aussi pourquoi les réfugiés sont si souvent comparés aux animaux : « *Ils salissent tout.* »

Nous nous trouvons déjà devant un dilemme journalistique : nous rendons compte de telles attaques verbales. « Dire ce qui est », c'est notre travail. Mais en même temps que l'indignation, nous renforçons l'image du réfugié déshumanisé à travers précisément cette couverture médiatique. Nous devons informer, mais nous devons réfléchir à la façon dont nous le faisons, sans cacher des faits.

Ce que nous devrions faire d'autre : moins informer. Le nombre de migrants arrivant en Europe a considérablement diminué depuis 2015. Pourtant, de nombreux médias en parlent encore aujourd'hui avec (presque) la même intensité qu'à l'époque. De nombreux autres sujets en Europe méritent au moins autant – sinon plus, d'attention : la justice sociale, le réchauffement climatique, l'avenir du travail, et d'autres encore.

Les politiques d'extrême droite repoussent constamment les limites de ce qui peut être dit. Ils le font de manière calculée et consciente. Nous y réagissons beaucoup trop souvent comme des chiens de Pavlov, qui réagissent à chaque stimulus. Cette escalade est suivie de l'indignation, que les extrémistes de droite ont depuis longtemps prise en compte et qui les aide à faire la une des journaux.

Nous sommes ici encore face à un dilemme : nous devons informer, et aidons ainsi en même temps l'extrême droite. Parce qu'ils savent depuis longtemps que les médias les aideront – que l'information soit positive ou négative : c'est la portée de la couverture médiatique qui apporte plus d'électeurs.

Comment les journalistes peuvent-ils agir dans cette zone de tension ? Nous devons

simplement faire notre travail. Cela signifie informer de manière équilibrée et parler des dérives. Simplement dire ce qui est. Mais dire ce qui est, c'est aussi dire ce qui est positif.

Nous, les journalistes, devons également évoquer plus encore le contexte mondial. La question à laquelle nous devons répondre à nos lecteurs est la suivante : « *Qu'est-ce que les réfugiés ont à voir avec moi ?* », « *Quelles sont les raisons de leur exil ?* ». Les réfugiés ne tombent pas du ciel.

Les démagogues de droite cherchent à déshumaniser les réfugiés et les migrants. La séparation complète entre le « nous » et « les autres » ne fonctionne que si la compassion est remplacée par la haine. Cela ne fonctionne que lorsque nous ne voyons plus l'être humain dans l'« autre ».

Notre tâche en tant que journalistes est de donner une voix aux réfugiés, de les laisser parler, au lieu de simplement parler d'eux. Nous devrions commencer par le tout début, avec le langage : nous parlons souvent de « crise des réfugiés », ce qui implique que les réfugiés sont une crise. Nous devrions parler de « crise de l'exil ». Le problème n'est pas les réfugiés, mais le fait que les gens dans de nombreuses régions du monde sont forcés de fuir.

Ce sont des petits pas, qui ne résoudre pas le problème, mais qui peuvent déjà changer le discours sur les migrants, avec moins de démagogie, et plus d'objectivité et d'humanité.

Pierre Henry
Directeur général de France terre d'asile

Il n'y a pas de recette miracle, c'est un constat de modestie. Quand vous posez à cette salle la question « comment communiquer sur les migrations ? », chaque personne a une petite idée de la meilleure manière de procéder. Ce que je peux transmettre, c'est simplement une expérience de terrain qui est devenue une expertise au fil des années.

Fondamentalement, cette question est toujours la même depuis vingt ans. Simplement, il y a 20 ans, on se posait la question de savoir *comment informer sur l'immigration*.

Aujourd'hui, on s'interroge sur comment *communiquer* sur l'immigration. Les mots changent au fil des époques, des nouvelles réalités du monde et des nouveaux tuyaux de communication. Mais au fond, personne ne sait vraiment comment répondre sur ce qu'il faut faire pour mieux faire accepter l'autre, l'étranger. Le glissement de sens entre les deux, *informer* et *communiquer*, dit d'ailleurs bien le changement de période dans lequel nous sommes.

Informer suppose de mettre à disposition des données pour favoriser une juste interprétation des faits. *Communiquer*, c'est vouloir influencer, c'est vouloir changer la représentation ou le comportement de celui à qui l'on s'adresse. S'il y a des personnes qui l'ont très bien compris, ce sont les identitaires nationaux qui communiquent sur cette question avec constance et opiniâtreté. Ils se pensent investis d'une mission et développent une vision du monde « bunkerisée » ; tenter de les raisonner n'a pratiquement aucune chance de modifier leur perception.

La première chose qu'il faut avoir en tête, c'est que nous sommes face à une bataille culturelle frontale. Une bataille qui débouche sur la conquête du pouvoir dont la cible est la portion centrale de l'opinion publique se considérant comme « inquiète », « délaissée » ou « laissée pour compte », au profit des primo-arrivants. S'il y a une urgence, c'est évidemment de se mettre en ordre de bataille pour répondre à cette situation.

Hier, les mensonges qui étaient diffusés par l'extrême droite, par Monsieur Le Pen, étaient autour du « 1 million d'immigrés = 1 million de chômeurs ». En Allemagne, dans ces mêmes années, le slogan qui était porté par un petit parti d'extrême droite, le NPD, était « *Ausländerstopp - Deutschland den Deutschen* » [« *Stop aux étrangers, l'Allemagne aux Allemands* »]. À ces deux slogans se sont substitués aujourd'hui des millions de rumeurs et de fake news sur les migrants. Elles sont liées à leur nombre ; à leur coût ; à l'abus présumé de protection sociale ; à leur violence supposée ; aux activités terroristes que leur présence engendrerait, et bien entendu à la question de l'Islam. Le combat est évidemment très inégal. Les populistes se rangent à peu près comme un seul homme

derrière cette pensée simple : la France aux Français, l'Allemagne aux Allemands, la Hongrie aux Hongrois.

Pendant ce temps-là, les humanistes réagissent bien souvent en ordre dispersé. Il faut dépasser cette question et poser la suivante : quel compromis inventer, quel arbitrage consensuel sommes-nous prêt à passer pour nous mettre en ordre de bataille ? Comment penser un monde en commun, un monde de protection et de progrès ? Cette question va bien au-delà du rassemblement que nous avons initié.

Le premier message reste donc l'unité et la nécessité de trouver des compromis entre nous pour pouvoir répondre à l'extrême-droite. Nos démocraties doivent devenir des sociétés ouvertes, respectueuses des valeurs fondatrices de l'Union et de nos engagements internationaux communs. L'Europe n'est ni une passoire, ni une forteresse. Nous avons besoin de règles communes de liberté et de protection. Nous savons bien, nous autres Français et Allemands, que quand la question touche de près ou de loin à la souveraineté, à l'identité nationale, les mensonges les plus fous sont prêts à se répandre. Prenons par l'exemple le Traité d'Aix-la-Chapelle ou le Pacte de Marrakech. Pour bien communiquer, il n'y a pas de mystère, il faut changer le réel. Il faut le faire en faisant de la politique, en faisant évoluer les règles de la cité, en proposant un nouveau contrat citoyen. Et cela ne peut se faire qu'en co-construisant des politiques publiques avec les responsables politiques, car co-construire c'est faire les compromis nécessaires pour avancer vers ce que nous voulons.

Nous sommes un certain nombre ici à rêver d'un GIEC [Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat] sur les migrations car nous devons inspirer des politiques publiques équilibrées sur les questions migratoires. Le GIEC n'aura une efficacité que s'il arrive à produire de la recherche, de l'information objective et de qualité, en travaillant avec le milieu associatif et avec les politiques. Chacun doit dépasser sa zone de confort pour pouvoir porter une parole commune face à un discours de l'extrême droite qui n'est pas que temporel et temporaire : ce cycle risque de durer quelques décennies.

Il n'y a pas de clé pour communiquer : c'est une bataille culturelle qu'il faut mener. Il faut la mener ensemble, avec un certain nombre de forces constituées et passer des compromis ; travailler avec ceux qui ont des savoirs sur la question, qui ont l'expertise sur le terrain et ceux qui sont chargés de l'organisation de la cité. La nécessité de chercher à changer les perceptions au niveau local est importante. Il faut agir sur la société d'accueil et avec la société d'accueil. C'est comme cela que l'on parvient à changer les perceptions. Nous sommes dans une guerre virtuelle et c'est à nous de la gagner.

François-Xavier Demoures
Directeur France de More in Common

La question des moyens de communication sur l'asile et l'immigration est cruciale, et revêt d'abord un caractère d'urgence : il s'agit de défendre les droits des nouveaux arrivants, ignorés ou menacés au quotidien. Mais cette question en appelle une autre, plus fondamentale encore : peut-on encore communiquer ? L'appel à la compassion, en rapportant par exemple la situation dramatique des migrants, à Calais, ou lors des traversées en mer, a déclenché un premier élan spontané de solidarité. Mais cet effet s'est éteint ; pire encore : les images répétées de personnes exilées à bords de canaux de sauvetage ont nourri un autre récit – celui de l'invasion – quand celles de Calais ont renvoyé l'image d'une situation inextricable.

Démontrer les bénéfices économiques de l'immigration, faire état de ce qu'apportent les nouveaux arrivants à la société, c'est s'entendre répondre qu'immigration égal chômage et que les migrants viennent ici pour bénéficier des aides publiques. Invoquer le devoir, en appelant à une fraternité en humanité, c'est être bien vite accusé de vouloir exercer un magistère moral, d'ignorer « les réalités » et de faire preuve de « naïveté » ou de « bien-pensance ». Ce n'est donc pas simplement une affaire de registre. Ces éléments ont, en revanche, un point commun : ce sont des contre-discours. Ils viennent en réaction à un autre récit et nous invitent donc à interroger l'émetteur : qui s'exprime, et surtout, qui domine la conversation ?

Un émetteur puissant, l'extrême droite, a pour lui le bénéfice de l'antériorité. Il travaille la société française depuis longtemps et impose ses mots et sa grille de lecture : chacun se positionne par rapport à lui. Les émetteurs politiques qui portent traditionnellement un discours d'accueil sont au contraire affaiblis. Dans ce contexte, le contre-discours, au lieu d'invalider le récit de fermeture, commence par le légitimer. Le mode de fonctionnement du paysage médiatique et l'influence nouvelle des réseaux sociaux ajoutent une difficulté supplémentaire : ils valorisent le clash, les positions tranchées. Il est tentant, alors que le discours dominant semble être saturé de repli, de porter radicalement la défense de l'ouverture.

Mais si la radicalité rend audible le message, elle le rend paradoxalement irrecevable. Elle nourrit ce qu'on appelle une polarisation du débat public : loin d'unir, elle divise. Tout nous ramène donc au récepteur, c'est-à-dire à l'opinion publique. Si c'est en elle que réside la difficulté, c'est aussi elle qu'il faut comprendre et qu'il faut travailler. C'est cette intuition qui est à l'origine de *More in Common*.

Cela suppose d'aller sur un terrain qui n'est pas simplement sociologique ou politique, mais aussi psychologique. De déterminer comment les messages sont perçus et reçus, avec quel système de valeurs ils entrent en résonance, et quelles sont leur cohérence. Pour mener les enquêtes de *More in Common*, en France, en Allemagne ou en Italie, les équipes sont donc allées puiser des outils méthodologiques inédits dans la psychologie sociale et ont segmenté l'opinion en fonction de ses convictions profondes, ce qui a permis de mettre au jour plusieurs éléments :

- Parler de l'autre – de l'étranger – c'est d'abord parler de soi – de nous ;
- Si nous avons besoin à ce point de désigner et de nous opposer à un « autre », c'est parce que ce « nous » est en crise ;
- Ces incertitudes font exploser les polarités politiques traditionnelles – ou tout du moins, elles les affaiblissent et les masquent : l'axe gauche/droite n'est plus aussi structurant que par le passé dans l'opinion publique. Un axe ouvert/fermé s'installe et déchire les systèmes partisans ;

- Si ces deux pôles ouverts et fermés structurent l'opinion publique, ils ne sont pas majoritaires. En France comme en Allemagne, la majorité est du côté de l'ambivalence.

Combattre l'hostilité vis-à-vis des migrants suppose donc d'aller au-delà de l'opposition entre ceux qui les soutiennent et ceux qui les rejettent. Si les ambivalents sont aussi vulnérables aux récits désignant l'étranger comme la source de tous leurs maux, c'est parce que dans un contexte d'incertitude, nous avons tendance à voir les problèmes du point de vue de notre propre groupe d'appartenance. L'ambivalence nous permet cependant d'espérer : elle signifie que la conscience travaille. S'il existe une vulnérabilité au discours du repli, cela signifie aussi qu'il existe une possibilité de faire entendre la parole de l'hospitalité. L'expérience de terrain nous permet d'espérer : les gens changent et l'action concrète fait la différence. On a vu des villages manifester contre l'implantation d'un CAO ou d'un Cada et quelques années après, manifester contre leur fermeture.

Cela suppose de prendre au sérieux ce besoin d'appartenance en essayant de faire émerger un plus grand « nous », d'élargir le récit national, mais également de mettre en avant ce qui nous est commun, plutôt que ce qui nous sépare. Cela suppose également d'aller sur d'autres terrains que les faits et les chiffres : on ne retient que ceux qui nous confortent dans ce que nous pensons. L'émotion et les valeurs jouent un rôle important. Cela implique aussi que nous soyons capables d'être en empathie avec ceux qui ne pensent pas comme nous et de nous mettre dans la peau de notre interlocuteur, mais également de chercher l'émetteur le plus crédible aux yeux des ambivalents : ce n'est pas nécessairement nous qui le sommes. Enfin, cela suppose d'aller sur le terrain de la demande de justice et d'accompagner ceux qui veulent à nouveau retrouver du pouvoir sur leur existence.

Une bonne communication peut porter ses fruits. Mais elle le fera d'autant plus si les inégalités reculent et si une perspective nouvelle s'ouvre.

> Intervention : Laurent Berger

Secrétaire général de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

La CFDT a défendu une politique accueillante à l'égard des réfugiés, car c'est dans ses gènes d'avoir une approche humaniste. Humaniste, cela veut dire à hauteur de femmes et d'hommes, c'est-à-dire en prenant en compte la situation réelle de ces personnes qui, pour des raisons multiples et variées, dramatiques toujours, sont contraintes de chercher refuge chez nous.

Deuxièmement, on a souvent combattu des approches peureuses, voire négatives, de ces migrations. On sait bien que cela impacte le débat public et que, souvent, la question des migrations est instrumentalisée. La CFDT a toujours voulu replacer ce débat autour de valeurs fondamentales, telles que l'aide à toute personne en détresse, leur accueil dans des conditions dignes, et la volonté d'avoir une politique en direction des réfugiés qui soit digne et ouverte.

Il faut, en matière migratoire, relativiser. Et le rôle du politique, au sens général du terme, c'est de ne pas laisser se développer l'idée qu'il y aurait une espèce d'invasion, comme certains gouvernements populistes aiment à construire cette idée.

Une vraie politique européenne, qui pose les bases d'un accueil de ces réfugiés dans des conditions dignes, est nécessaire. Il faudrait donc revoir un certain nombre de règles qui aujourd'hui mettent ces migrants dans une situation indigne, comme par exemple le règlement Dublin qui crée des no man's land personnels. On ne sait pas comment accueillir ces personnes alors qu'elles sont entrées par un autre pays européen. Il faudrait aussi créer un Office européen des migrations, pour poser les bases d'une vraie politique européenne. C'est plus difficile qu'il y a dix ans, parce que les gouvernements populistes ont progressé en Europe, mais la France se rendrait encore plus digne si elle était capable de porter cette vision au niveau européen.

Le rôle d'une organisation syndicale, c'est d'être intégrée dans la société, de traiter toutes les questions de société. Le salarié

est aussi un citoyen, ainsi qu'un acteur associatif potentiel. La question migratoire est donc centrale pour la CFDT, parce qu'elle correspond à la vision d'une société ouverte. Mais plus globalement, le syndicat porte des valeurs d'émancipation, de justice sociale, de respect des droits de l'homme. La CFDT a porté cela, s'intéresse à ces questions des migrations, et dit quand elle n'est pas d'accord avec les politiques menées. Là encore, la CFDT se sent totalement dans son rôle, même si elle a été critiquée pour cela. Quand il est question de ses valeurs fondamentales, elle ne se taira jamais.

> Table ronde 5 : « Asile, droits de l'homme et stratégies d'accueil »

Animation de la table-ronde : Thierry Le Roy, Président de France terre d'asile



Paolo Artini
Représentant du Haut-Commissariat
des Nations unies pour les réfugiés (HCR)
en France

Il y a quelques semaines, le philosophe français Michel Serres donnait une interview dans laquelle il soulignait l'importance, pour mieux comprendre ces temps, de se mettre à la place des victimes. Cette approche peut nous aider dans la discussion sur la stratégie d'accueil à adopter au niveau européen.

Un déroulement en cinq étapes permet de suivre l'odyssée d'un réfugié :

1/ Premièrement, il faut se rappeler qui sont les réfugiés : des enfants, des femmes, des hommes qui ont été victimes de persécutions, de violations des droits, qui ont fui des situations de guerre et de violence, et qui ont été contraints de laisser derrière eux leur foyer et leur pays. Il faut être clair sur cette définition, car elle entraîne des conséquences juridiques bien précises qui découlent de la convention de Genève, et parce qu'elle donne des éléments dont il est important de tenir compte dans l'accueil des réfugiés, du fait notamment des expériences traumatiques qu'ils ont endurées.

2/ Il est très rare que les réfugiés arrivent directement en Europe, car les pays de premier asile sont généralement voisins de leur pays d'origine. La Turquie par exemple accueille presque quatre millions de réfugiés

qui viennent de Syrie, d'Afghanistan, d'Irak etc. La grande majorité des réfugiés dans le monde ne sont pas en Europe : les pays en développement accueillent 86 % des réfugiés dans le monde. Par ailleurs, le nombre d'arrivées dans l'UE a beaucoup diminué et est à présent beaucoup plus gérable. Ce qui est important ici, c'est la volonté politique de gérer la situation dans un esprit de solidarité qui se traduit par un partage des responsabilités.

Le 17 décembre 2018, les États membres de l'Assemblée générale des Nations unies ont adopté un nouvel accord international, le Pacte mondial sur les réfugiés. Il vise à transformer la manière dont la communauté internationale réagit face à des déplacements massifs de populations, au bénéfice des réfugiés et des communautés qui les accueillent. Le Pacte traduit l'idée de partage des responsabilités en une série de mesures concrètes, de la part des gouvernements et du secteur privé. Cet accord intervient alors qu'il est urgent de résoudre la question du nombre record de personnes déracinées : plus de 68,5 millions de personnes dans le monde ont été contraintes de fuir leur foyer, dont plus de 25,4 millions d'individus ont franchi des frontières et sont réfugiés.

3/ La troisième étape est, pour la plupart des réfugiés qui n'ont pas d'autre choix que de poursuivre leur route vers l'Europe, la plus difficile, la plus dramatique. La traversée de la Méditerranée est la plus meurtrière au monde. Le HCR a estimé à 2 275 le nombre de personnes ayant péri en mer en 2018, ce qui revient à une moyenne de 6 morts par jour. Pour l'instant, il y a 226 victimes estimées pour l'année 2019.

Pour sauver des vies, un mécanisme régional coordonné et prévisible est nécessaire pour renforcer les capacités de sauvetage en mer, avec des accords en matière de débarquement et des procédures comme la relocalisation, afin d'éviter qu'il y ait des négociations au cas par cas, à chaque arrivée de navire humanitaire. Les capacités de recherche et de sauvetage en Méditerranée centrale doivent aussi être renforcées, et les mesures restrictives prises à l'encontre des ONG levées. Les risques encourus lors de

ces voyages montrent l'importance cruciale de développer les voies légales d'accès, comme la réinstallation mais aussi la réunification familiale. En 2018, moins de 5 % des besoins mondiaux pour la réinstallation ont été satisfaits. Sur un total de 1,2 million de réfugiés qui en avaient besoin, seuls 55 692 d'entre eux ont été effectivement réinstallés et sur les 50 000 réfugiés prévus dans le programme de réinstallation de l'UE, 21 000 réfugiés sont arrivés dans l'UE. Il existe aussi plusieurs obstacles à la réunification familiale : les procédures devraient être plus flexibles pour permettre l'unité de la famille et éviter les risques de ces voyages.

4/ La quatrième étape concerne l'accès aux conditions d'accueil et à la procédure d'asile. Il est primordial de ne laisser personne à la rue, et il faut dans ce sens remercier tous les acteurs qui travaillent à la mise à l'abri. Il est important de prévoir des capacités d'accueil suffisantes, sans crainte d'un effet d'appel d'air qui, dans la plupart des cas, n'est pas justifié. Les procédures d'asile peuvent être rapides mais doivent rester justes et de qualité. C'est dans ce sens que le HCR coopère en France avec l'Ofpra et la Cour nationale du droit d'asile.

5/ La dernière étape est celle de l'intégration. Elle est très importante car elle permet aux réfugiés de recommencer une vie dans la dignité et l'indépendance. En France, des mesures importantes ont été prises, comme l'augmentation du nombre d'heures de cours de français. Le HCR a développé une collaboration très étroite avec des partenaires, pour l'accès à l'emploi, mais aussi pour changer le regard sur les réfugiés et mieux reconnaître leur contribution positive à la communauté d'accueil.

Dans ce contexte difficile, il était important de rappeler les faits, les aspirations des réfugiés, l'importance de leur unité de famille et le renforcement de leur autonomie. Changer le regard des gens reste un défi clé en Europe. Expliquer le parcours difficile des personnes contraintes de fuir leur pays et faciliter la rencontre avec les réfugiés doivent continuer d'être un de nos engagements forts.

Karl Kopp

Responsable du département Europe de PRO ASYL et membre du bureau du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)

L'organisation PRO ASYL a été créée en 1986, compte actuellement 25 000 adhérents et est financièrement indépendante.

Vingt ans se sont écoulés depuis le Conseil européen de Tampere. Alors que de nombreuses directives et règlements ont été adoptés, on observe toujours une « loterie de la protection » : de fait, le droit d'asile européen est encore embryonnaire. L'Europe est aussi un patchwork en termes de conditions d'accueil décentes, de procédures équitables et de solidarité dans l'accueil des réfugiés. Le manque de solidarité et d'humanité à la suite de la crise de la protection des réfugiés a mis tellement de pression sur les quelques États volontaires existants qu'il n'y en a plus. Les États membres sont en désaccord sur l'accueil et la répartition des réfugiés, mais s'unissent très rapidement quand il s'agit des questions de défense et d'externalisation de la responsabilité.

L'UE cherche à laisser les personnes en quête de protection en dehors de ses propres frontières, non seulement par le biais de l'accord avec la Turquie, mais aussi via des accords avec des États dans lesquels des seigneurs de guerre ou des dictateurs régionaux sont en position de force. Des violations graves des droits de l'homme sont consciemment acceptées.

Depuis le naufrage de Lampedusa, le 3 octobre 2013, plus de 13 000 personnes sont mortes en Méditerranée centrale. Et que fait l'Europe ? Elle empêche, voire criminalise, le sauvetage civil en mer et continue à coopérer avec les « garde-côtes libyens » pour que les réfugiés soient interceptés en mer et renvoyés dans des camps de torture en Libye.

Pourtant, tous les documents des Nations Unies mentionnent que ces « garde-côtes » peuvent être des contrebandiers, des trafiquants ou des djihadistes et que de nombreuses violations des droits humains sont commises. En 2017 et 2018, les « garde-

côtes libyennes » ont intercepté plus de 30 000 réfugiés partis par bateau. Dans le cadre de leurs patrouilles et de leurs « opérations de sauvetage », ils recourent à la violence contre les hommes, les femmes et les enfants, les obligeant à monter sur leurs navires et à les ramener dans l'enfer libyen.

L'UE tente de contourner l'interdiction de refoulement en sous-traitant cette pratique à des représentants libyens. De même, ce que l'on appelle les « pull-backs » - l'interception et le retour violent de bateaux de réfugiés en Libye par les « garde-côtes libyennes », sont contraires au droit international.

La violation flagrante et continue du droit international en Méditerranée doit cesser immédiatement, tout comme la sanglante répartition du travail sous les ordres des « garde-côtes libyennes ». Le blocus criminel du sauvetage en mer est une honte. L'UE a le devoir de mettre en place un service européen de sauvetage en mer qui soit étendu et solide. Cependant, seules des voies d'évacuation légales et sûres vers l'Europe permettent de sortir de la catastrophe humanitaire en Méditerranée. Après avoir débarqué dans un port européen sûr, les réfugiés doivent pouvoir bénéficier d'un accueil humain et d'une procédure d'asile équitable. À leur arrivée, ces personnes doivent être accueillies avec dignité, sans être détenues ou emmenées dans des camps ou des hotspots. Après avoir été enregistrées, elles doivent être accueillies dans le cadre de programmes de redistribution (relocalisation). Ce ne sont pas tous les États membres de l'UE, mais peut-être 15 ou 16 qui pourraient faire partie d'une « coalition d'États bien intentionnés ». De nombreuses villes, régions et communes d'Allemagne et d'Europe ont déjà manifesté leur volonté d'accueillir. Elles doivent avoir la possibilité d'accueillir des réfugiés dans le cadre de programmes de relocalisation.

De plus, et compte-tenu des images terrifiantes des camps et de l'esclavage en Libye, Angela Merkel et Emmanuel Macron, ont exigé, à juste titre, un mécanisme pour accélérer l'évacuation des personnes qui s'y trouvent. Mais ces évacuations qui sauvent des vies prennent beaucoup de temps, car il y a trop peu d'endroits pour accueillir des réfugiés en Europe et dans le monde occidental.

Le large engagement de la société civile en Europe en faveur du sauvetage en mer, du droit à la vie et d'une protection sans restriction des réfugiés est un signe d'espoir, tout comme les nombreuses villes et régions de l'UE qui se disent prêtes à accueillir des réfugiés. En Europe, les partisans de la ligne dure, les Orban et Salvini, se sont imposés. Les populistes de droite dictent l'agenda de l'UE. Le projet européen est sur le point de s'effondrer. Pourtant, l'article 2 du Traité de l'UE stipule : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit ainsi que de respect des droits de l'homme ». Nous devons être déterminés à plaider pour une autre Europe qui défend ces droits.

Ulrich Lilie

Président de Diakonie Allemagne et de l'Œuvre Évangélique pour la Diakonie et le Développement (EWDE)

Ce que Paolo Artini a dit est primordial. Il est en effet important, dans tous ces débats où l'on discute toujours des gens, de s'intéresser à l'histoire de chaque personne. Chacune a un visage, une histoire, et un nom.

En janvier, Saul Friedländer, historien et l'un des derniers survivants de l'Holocauste a témoigné au Bundestag lors d'une cérémonie commémorative à l'occasion de la Journée dédiée à la mémoire des victimes de l'Holocauste et du national-socialisme. Avec la description émouvante de son histoire personnelle et la déportation et l'assassinat de sa famille, il a consterné les membres du Parlement.

Il a rappelé que l'expérience de l'échec de la Conférence d'Évian de 1938⁶ et ses conséquences dévastatrices pour de nombreux réfugiés juifs allemands et autrichiens a été à l'origine de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, qui prévoit un droit individuel à l'asile. Il est important de replacer le débat actuel sur la protection dans ce contexte historique. Saul Friedländer a conclu son discours très émouvant au Bundestag en demandant : « Je vous prie, et je suis sûr que vous le ferez, de lutter pour une véritable démocratie en Allemagne ».

6 - La Conférence d'Évian, organisée à l'initiative du président des États-Unis Franklin D. Roosevelt, a conduit à la création du Comité intergouvernemental pour les réfugiés mais n'a mené à aucune véritable solution concernant l'hébergement des réfugiés juifs.

Cela signifie également que nous devons continuer à lutter pour le droit d'asile.

Matthias Ruete, haut responsable politique allemand et ancien Directeur général de la DG HOME à la Commission européenne, a dit en 2015 lors d'un entretien personnel : « *Dublin, c'est de la mer****. Nous allons changer cela maintenant* ». Il était très optimiste à l'époque en disant qu'il fallait créer un « mécanisme raisonnable de répartition » des migrants. Son successeur, cependant, a déclaré l'année dernière lors d'un entretien à Bruxelles, en étant très combative, que « dans cette situation difficile, il serait incroyablement difficile de faire quelque chose ».

C'est merveilleux que 86 villes allemandes, d'Arnsberg à Potsdam, déclarent vouloir faire partie de la solution humanitaire. Elles se sont déclarées « ports sûrs », et ce mouvement est maintenant devenu européen. Il est important de renforcer ces réseaux, de lutter pour une vraie démocratie, en utilisant notamment le potentiel franco-allemand dans ce processus, et ensuite de le diffuser dans toute l'Europe. Car si le récit des droits de l'homme n'est pas le récit contraignant qui nous lie en Allemagne et en Europe, je ne pense pas que la chancelière Angela Merkel sera entendue ou comprise quand elle demandera le respect des droits de l'homme en Chine ou ailleurs.

Geneviève Jacques

Ancienne présidente et membre du conseil d'administration de La Cimade

Le traitement de la réponse au droit d'asile, du respect des droits humains, de la façon dont sont accueillis les femmes, hommes et enfants qui arrivent, est révélateur du socle de valeurs sur lequel l'Europe s'est construite après l'ébranlement de la Seconde Guerre mondiale. La Cimade fait le constat alarmant que, depuis quelques années, les politiques migratoires mises en œuvre par nos gouvernements affaiblissent ce socle de valeurs. Quand celui-ci se fissure, les premières victimes sont toujours les plus vulnérables, et notamment les étrangers.

À la veille des élections européennes, ces enjeux se posent d'une façon critique face à la montée en force de courants nationalistes

et xénophobes qui se retrouvent autour du rejet des personnes exilées. Il y a urgence à mener une contre-offensive, par la dénonciation des politiques allant à l'encontre du droit international et par l'élaboration de propositions pour promouvoir des changements. Les conséquences désastreuses des politiques migratoires actuelles sont connues de tous : absence de voies légales d'accès au territoire européen, sophistication des mesures visant à rejeter la responsabilité des contrôles et des barrières sur des pays tiers et insuffisance des dispositifs d'accueil. Le règlement dit « Dublin III » illustre la violence et la maltraitance institutionnelle. Le nombre de demandeurs d'asile placés en procédure Dublin en France a été multiplié quasiment par 7 entre 2014 et 2018 : 6 000 en 2014 contre 40 260 en 2018. Cette hausse est la conséquence atténuée de l'augmentation des arrivées en Europe de personnes en quête de protection par les Balkans et la Méditerranée à partir de 2015.

Sur le terrain, la mise en œuvre de ce règlement Dublin produit une machinerie bureaucratique insensée qui prétend renvoyer les demandeurs d'asile dans le premier pays européen où ils ont déposé leurs empreintes, sans prendre en compte leurs parcours, choix, liens personnels ou familiaux. Or, ce système profondément injuste ne fonctionne pas :

- L'absence de volonté politique commune des États européens pour partager les responsabilités de l'accueil fait porter toute la charge sur les pays situés aux frontières extérieures (Italie, Grèce, Hongrie, Bulgarie), qui sont à la fois ceux disposant de moins de moyens ou mettant en place des politiques de refus ;
- Les disparités flagrantes en matière de taux de protection et de conditions d'accueil selon les pays européens conduisent des personnes déboutées de leur demande d'asile dans un pays à se diriger vers un autre où la chance d'obtenir une réponse favorable serait plus grande.

Après des parcours d'exil éprouvants, c'est en France que certains décident de déposer une demande d'asile. Mais commence alors pour eux un long purgatoire qui dure de 6 à 18 mois, pendant lesquels leur demande de protection n'est pas traitée et seule une

aide minimum de l'État leur est allouée. Des milliers de personnes se retrouvent alors en situation de précarité et d'insécurité extrêmes, ce qui déstabilise encore plus les dispositifs d'hébergement d'urgence déjà saturés. De plus en plus de ces exilés se retrouvent aujourd'hui à la rue. Cette machinerie « folle » est, de plus, inefficace et coûteuse. Selon des données statistiques analysées sur la période 2016-2017-2018 en France, 94 000 personnes adultes ont été placées en procédure Dublin, 7 300 ont été effectivement transférées et 43 000 ont vu leur demande requalifiée en procédure normale. Cela illustre l'absurdité de ce règlement qui repousse l'accès à la demande d'asile, aggrave les traumatismes vécus par les exilés et retarde tout processus d'intégration.

Quant au coût financier, le service de recherche du Parlement européen a publié en octobre 2018 un rapport sur les coûts générés par les carences de la politique européenne en matière d'asile⁷. Il chiffre à 15,5 millions d'euros par an le coût des renvois d'un pays à l'autre et à 186 millions les sommes gaspillées par les dispositifs administratifs de contrôle et les aides d'urgence pour les « dublinés », sans parler du coût de la rétention administrative. Face à cet échec, l'urgence serait de revoir en profondeur ce système, mais, les discordes entre les gouvernements européens paralysent toute réflexion dans ce sens. Il revient donc aux acteurs de la société civile de se faire entendre et de faire pression sur les institutions européennes pour revendiquer une autre conception de l'Europe et proposer un véritable changement des politiques d'asile et d'immigration.

La Cimade avance 5 propositions :

- 1/ Acter l'échec du règlement de Dublin et élaborer un système d'accueil des demandeurs d'asile fondé sur la solidarité entre États, le respect des droits fondamentaux et des choix des personnes ;
- 2/ Harmoniser par le haut les procédures et les conditions d'accueil, pour que l'accès à une procédure juste et équitable et un accueil digne soit garantis partout en Europe ;
- 3/ Ouvrir davantage de voies d'accès légales au territoire européen pour en finir avec les drames et les morts sur les routes de l'exil ;
- 4/ Mettre fin à l'externalisation des politiques de contrôle et à la répression et mettre en place une coopération Nord/Sud égalitaire ;
- 5/ Fermer les lieux de « tri » aux frontières et refuser que l'enfermement des personnes étrangères soit utilisé comme un mode de « gestion acceptable » de la migration.

Malgré les renoncements ou l'hostilité des gouvernements pour avancer dans ce sens, il existe dans les sociétés civiles européennes des forces citoyennes qui sont prêtes à se mobiliser aux côtés des personnes exilées pour défendre les principes fondateurs de protection de la dignité et des droits humains, de solidarité et de refus des discriminations. C'est bien de cet enjeu qu'il s'agit pour l'avenir d'une Europe vivable pour tous.

Laurent Giovannoni

Responsable du département Accueil et droits des étrangers du Secours Catholique

Il convient d'évoquer la situation aux frontières intérieures françaises et d'interroger le lien entre l'accueil des réfugiés et la question de la défense des droits et des libertés fondamentales. L'objectif de la politique d'externalisation menée par les États européens est de construire un dispositif destiné à tenir les demandeurs d'asile à distance : seuls certains « élus » dûment sélectionnés pourront accéder au territoire européen.

7 - Wouter van Ballegooij et Cecilia Navarra, *The Cost of Non-Europe in Asylum Policy*, European Parliamentary Research Service, octobre 2018.

Les conséquences en termes de violations des droits fondamentaux des personnes sont majeures : renoncement à l'assistance humanitaire en Méditerranée ; développement de pratiques de refoulement des migrants vers des États « faillis » où sévissent réseaux criminels et pratiques attentatoires aux droits fondamentaux ; projets de création de centres fermés aux frontières ou hors de l'UE etc. Le pendant de cette politique d'endiguement est bien visible aux frontières terrestres : les personnes migrantes qui cherchent à accéder par leurs propres moyens au territoire européen ne sont plus les bienvenues.

Depuis 2015, diverses pratiques de violations des droits ont été constatées à la frontière franco-italienne « basse » (Menton, Vintimille, Vallée de la Roya) puis se sont répandues tout le long de la frontière des Alpes (à Briançon par exemple). Une évolution du même ordre semble apparaître depuis quelques mois à la frontière franco-espagnole. Dans ces zones frontières, « lieux de transits », on relève clairement plusieurs traits communs :

- Des pratiques administratives et policières qui s'affranchissent du cadre juridique national : refoulements et « accompagnements » aux frontières sans respect minimal des règles de droit, refoulements de mineurs non accompagnés, refus d'enregistrement des demandes d'asile etc. ;
- Un dispositif administratif et social ne prévoyant aucun accueil humanitaire, au risque de mettre en danger l'intégrité physique des personnes migrantes ;
- Des pratiques policières de harcèlement à l'égard des personnes migrantes avec l'évacuation de campements à répétition et l'utilisation de méthodes parfois violentes et illégales, comme la destruction des biens personnels ;
- Un processus de refus de coopération, de mise à l'écart, d'intimidation et de poursuites judiciaires à l'égard des réseaux d'acteurs citoyens et des associations.

La cohérence et la complémentarité des pratiques constatées indiquent qu'il ne s'agit plus seulement de dysfonctionnements, ou de dérapages des services de l'État. Il s'agit bien d'un ensemble de dispositions qui font système et traduisent dans les faits une politique de dissuasion qui s'affranchit des règles

élémentaires de l'État de droit et du respect des droits et libertés fondamentales, afin d'inciter les voies de migrations à se détourner vers d'autres destinations. Cette dégradation majeure, ce lent mais régulier glissement des politiques traduit dans les faits le glissement des discours tenus par les divers gouvernements qui se succèdent.

Pendant longtemps, il était question d'accueillir les réfugiés et de maîtriser les mouvements migratoires. Puis ce discours s'est transformé en « défense du droit d'asile » versus « lutte contre les filières d'immigration irrégulière », puis « distinction rapide entre ceux qui ont vocation à l'asile et ceux qui ont vocation à être reconduits », et maintenant « mieux éloigner pour mieux accueillir. »

De fait, le droit d'asile a été instrumentalisé depuis nombre d'années comme un outil de sélection et de tri entre les étrangers qui auront ou non le droit d'être accueillis. Il a été détourné par les pouvoirs publics : la convention de Genève a été élaborée pour apporter une protection aux réfugiés, et non pour justifier ou faire office de politique d'immigration ! Il ne s'agit évidemment pas de nier les nécessaires besoins de protection spécifiques aux réfugiés. Mais chacun voit bien que cette opposition binaire ne tient plus. Si certains demandeurs d'asile relèvent à l'évidence du statut de réfugié, et d'autres non, une grande partie des personnes exilées qui sollicitent l'asile ont des motivations, parcours et besoins tels qu'il est toujours très délicat – et très subjectif – d'affirmer qu'ils relèvent, ou non, de la protection internationale. Cette opposition simpliste entre les personnes qui « ont vocation à l'asile » et celles qui « ont vocation à être reconduites » ne correspond plus à la réalité. Elle est cependant encore employée à dessein, car elle justifie les tris hâtifs et les mesures déployées pour accueillir « ceux qui ont vocation » mais aussi et surtout pour dissuader, bloquer, tenir à distance ou éloigner « tous les autres ».

Parmi les personnes migrantes subissant des violations graves à nos frontières se trouvent des demandeurs d'asile qui relèvent d'un besoin de protection, d'autres qui n'en relèvent pas, des personnes migrantes qui ne demandent pas l'asile, des jeunes mineurs non accompagnés, des jeunes majeurs en

errance, et des femmes et des victimes de toutes sortes de réseaux. Le refus d'accueil se transforme en une politique délibérée de renoncement au respect des droits et libertés fondamentales. De ce constat, nous tirons une évidence : l'accueil et la protection des réfugiés ne sont plus possibles isolément : il est indispensable que la défense du droit d'asile repose d'abord sur la défense inconditionnelle des droits fondamentaux de chaque personne migrante, quelles que soient les raisons de sa venue, ou ses besoins.

C'est peut-être sur cela que peut reposer une politique d'hospitalité à construire. Elle repose sans doute sur une autre conception du principe du non-refoulement.

Principe majeur de la Convention de Genève, il est évoqué par Étienne Balibar dans une interview au *Monde* donnée en août 2018: « *De ce principe découleraient plusieurs ordres de conséquences. En tout premier lieu, l'interdiction de refoulement : non seulement les errants ne peuvent pas être violemment écartés d'une frontière ou d'une côte, mais ils doivent pouvoir exprimer leurs besoins dans des conditions qui respectent leur dignité, leur intégrité corporelle, leur autonomie individuelle, et tiennent compte des souffrances endurées. La « charge de la preuve » ne doit pas être du côté des errants, mais du côté des États hésitant à les accueillir.* »



Bundesverband e.V.



Kreisverband
Berlin-Mitte e. V.



forumréfugiés
www.forumrefugies.org



samusocial de Paris



Fédération
des acteurs de
la solidarité



> Déclaration de Paris

Les signataires de cette déclaration sont des acteurs allemands et français impliqués au quotidien dans l'accueil, la prise en charge et l'accompagnement des réfugiés. Ils veulent souligner, ensemble, que le droit individuel à la protection et à l'asile, ainsi que le respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit et de la défense des droits de l'homme, tels que consacrés par l'article 2 du traité sur l'Union européenne, sont des valeurs constitutives de l'Union européenne qu'il est urgent de protéger. À l'heure où les gouvernements d'Allemagne, de France et d'ailleurs tentent d'instrumentaliser la question d'une politique européenne d'asile et d'immigration, il appartient désormais aux acteurs de la société civile tels que les associations, fédérations et autres organisations, ainsi qu'aux villes, de s'exprimer publiquement ensemble en Europe. Les pays de l'Union européenne doivent se mettre d'accord sur une politique d'asile qui tienne compte aussi bien de la protection et des intérêts des réfugiés que de ceux des États membres, à leurs frontières ou sur leur territoire, ainsi que de la responsabilité de l'Europe dans les causes de l'exil. Le droit d'asile individuel est un droit de l'homme et ne doit pas être réduit.

Les gouvernements européens agissent très différemment face aux défis mondiaux de la protection des réfugiés, souvent selon ce que leur dictent la situation politique interne et leurs intérêts nationaux, motivés par un débat public émotionnel et partial, lui-même souvent dominé par des mythes plutôt que par des faits. L'incapacité des institutions européennes à agir reflète celle des États membres eux-mêmes. Tant les États membres que l'UE s'accordent sur le plus petit dénominateur commun : renforcer la surveillance et le contrôle des frontières extérieures et se défausser sur des pays tiers, des pays de transit et des pays d'origine.

Il en résulte un durcissement des politiques publiques d'accueil des migrants comme des réfugiés, dans tous les pays européens. Cela exige la mobilisation de plus en plus de défenseurs des droits fondamentaux des réfugiés et des migrants. Face à ces évolutions, les acteurs de la société civile tels que les associations, les fédérations et autres organisations, ainsi que les villes actives dans l'accueil et la prise en charge des réfugiés et des migrants, sont désormais appelés à faire entendre leur voix clairement et conjointement en Europe -non seulement sur leurs

expériences pratiques d'accueil, mais aussi sur les enjeux politiques et sociétaux qui y sont liés. L'intégration ne se fait pas toute seule. Nous avons besoin d'une politique d'intégration qui donne les moyens et les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Et nous avons besoin de réponses sur la façon dont nous voulons vivre dans une société toujours plus diverse.

Ensemble, nous voulons réunir des associations, des fédérations et des organisations ainsi que des villes impliquées dans ce domaine, d'abord de France et d'Allemagne, puis de plusieurs pays européens. D'abord à Paris, puis à Berlin, et dans d'autres communes européennes qui souhaitent participer, échanger des idées, se soutenir mutuellement, obtenir des analyses et des résultats de recherche d'experts afin de constituer, sur cette base, un réseau commun. De cette manière, nous pouvons contribuer ensemble au débat en Europe et apporter notre expérience, notre expertise et nos propositions.

Nous pouvons d'ores et déjà citer les exigences les plus importantes, centrales pour nous tous :

- Le respect inconditionnel du principe de non-refoulement, principe consacré par la Convention de Genève, à toutes les frontières européennes ;
- La non-criminalisation des acteurs de la société civile qui viennent en aide aux migrants, assistance et soutien essentiels pour les personnes dans le besoin ;
- La priorité au sauvetage en mer et à l'accueil immédiat des personnes secourues et des autres personnes arrivant en mer aux frontières extérieures et dans les ports européens, ainsi qu'un mécanisme de répartition solidaire entre les États européens garantissant le droit à une procédure d'asile équitable. L'initiative des «ports sûrs» d'une quarantaine de villes allemandes en est un exemple important ;
- Le renforcement du rôle des villes et des municipalités dans l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés et des réseaux émergents de «villes solidaires» ;

- L'accueil des réfugiés est un investissement dans l'avenir de notre société. Les circonstances de leur arrivée sont décisives pour une intégration réussie et le développement de leur potentiel. Ce qui est nécessaire et utile, c'est la promotion des réfugiés, un logement décent et l'accès le plus rapide possible aux crèches, aux écoles, à l'éducation et au travail.

Le point de départ de la Déclaration de Paris est une initiative franco-allemande, à laquelle participent les organisations des deux pays qui veulent faire avancer le sujet et ne veulent pas laisser cette question aux campagnes de haine de l'extrême droite. Sur la base d'un tandem franco-allemand, un réseau et un format d'échanges réguliers avec les acteurs de la société civile et les municipalités d'autres villes européennes seront mis en place.

