Documentation

Colloque européen
« *L'accueil des réfugiés et des migrants dans les sociétés européennes – défis, enjeux et approches de solution* »

1er juin 2017, Conseil de l'Europe, Strasbourg

Photo : Euro-Institut

La politique en matière d'asile et de réfugiés est actuellement un des sujets primordiaux en Europe. Outre la tragédie humaine que représentent les flux migratoires, se pose la question de l'accueil dans les différents pays. Une fois les personnes réfugiées arrivées dans leur pays de destination ou de transfert, elles sont en général dirigées vers des centres d'accueil avant d'être accueillies dans les communes.

Bien que les communes soient dotées d'un certain soutien financier, qui peut toutefois beaucoup varier, elles sont souvent loin de disposer de tous les moyens nécessaires. Cela concerne les ressources financières, mais également les infrastructures et le personnel. A cela s'ajoute l'urgence avec laquelle il faut souvent agir.

Quels sont les principaux défis en matière d'accueil de réfugiés et de migrants en Europe, et de quelle manière les différents niveaux des pouvoirs publics, le parapublic et la société civile peuvent-ils contribuer à un accueil respectueux, sûr et efficace ? Quels peuvent être les enseignements tirés d'une comparaison au niveau européen ? Quelles sont les bonnes pratiques et comment peuvent-elles, le cas échéant, être transférées d'un contexte national à un autre ?

Photo : Conseil de l'Europe

Ouverture du colloque

Anna RURKA, Présidente de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

En ouverture de ce colloque consacré à l'accueil des réfugiés et des migrants, Anna RURKA souligne le rôle primordial pour l'accueil et le vivre-ensemble joué par la société civile et les autorités locales, ainsi que l'importance d'une coordination entre le niveau central, le niveau local et les habitants eux-mêmes. En Allemagne, les autorités publiques ont suivi les initiatives de solidarité, et les parrainages organisés par la société civile ont montré des résultats très positifs. Les autorités publiques ne doivent cependant pas se contenter de fournir des moyens aux associations, elles doivent les associer directement à la conception des stratégies nationales et locales affirme l'intervenante, tout en rappelant que les mieux placés pour parler de la migration, ce sont les migrants eux-mêmes.

Anna RURKA présente ensuite la Conférence des OING, l'un des piliers du Conseil de l'Europe et la voix collective de plus de 300 OING, qui à ce titre soutient et amplifie les initiatives positives de la société civile, tout en s'opposant aux atteintes aux droits de l'homme dans les questions de migration. Enfin elle rappelle que la solidarité n'est pas un délit, mais une condition indispensable et non négociable de la paix et de l'humanité.

Photo : Euro-Institut

Andreas KIEFER, Secrétaire Général du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe

Andreas KIEFER met en évidence la tâche importante du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe : être le porte-voix de 47 pays à l'échelle européenne. Les fondements du vivre-ensemble et du travail à l'échelle de l'Europe sont le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Le Congrès, de même que ce colloque, cherche à promouvoir l'échange de savoirs sur les réussites mais aussi sur les erreurs et ce qu'elles peuvent enseigner. Andreas KIEFER souligne qu'en particulier dans le travail avec les réfugiés, même les résultats modestes ont du sens et que la poursuite de l'excellence est, face à certains défis, déplacée.

Cette année, les deux sessions plénières du Congrès auront pour thème « La politique au niveau local et régional - pour une intégration réussie des migrants ». Le Congrès représente les besoins des collectivités locales et régionales, dont le rôle prépondérant dans l'aide aux réfugiés est mis en évidence par l'intervenant. Le Congrès s'efforce de les soutenir et d'intervenir lorsque la solidarité nationale et européenne est nécessaire. L'organisation doit dans de nombreux domaines être (re)définie et optimisée, et une meilleure coopération entre les dirigeants locaux et les instances politiques reste à établir, nous rappelle Andreas KIEFER, afin de relever collectivement le défi posé par la crise migratoire.

Photo : Euro-Institut

Michel SENIMON, Délégué Général, Association EUROPA

EUROPA ne s'occupe généralement pas des questions sociétales, alors pourquoi cette coopération avec l'Euro-Institut pour ce colloque sur l'accueil des réfugiés et des migrants dans les sociétés européennes ? C'est à cette question que Michel SENIMON a voulu répondre dans son discours d'ouverture.

Si EUROPA a choisi de s'impliquer, explique Michel SENIMON, c'est car ce phénomène migratoire est d'une ampleur énorme : c'est un drame humanitaire qui interpelle, et face auquel l'indifférence n'est pas possible. Mais il rappelle ensuite qu'en raison de son secteur d'activité, le prisme par lequel EUROPA peut aborder ces questions est celui des pouvoirs publics. Et justement, cette crise constitue pour Michel SENIMON une crise du droit international et des droits nationaux, mais aussi une crise politique des États qui souligne la fragilité de la construction européenne.

Michel SENIMON brosse ensuite un tableau de ces multiples crises imbriquées : crise du droit, qui échoue face à la complexité des situations individuelles, crise des États par la tentation du repli identitaire et crise de la construction européenne avec le retour de la frontière.

C'est donc aussi par une question, essentielle, qu'il conclut son discours : de quoi la crise migratoire est-elle le nom : une crise des migrants, des réfugiés, du droit ou bien des États ?

Georg WALTER, Directeur, Euro-Institut

Georg WALTER met en avant dans son mot d'accueil le caractère impératif du respect des valeurs européennes que sont la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Les solutions déjà en partie développées et mises en œuvre dans la crise des réfugiés ne peuvent réussir qu'en s'appuyant sur les valeurs européennes. Ces valeurs sont actuellement fortement remises en question par les tendances parfois contradictoires suivies non seulement au sein de l'Union européenne mais aussi dans d'autres pays membres du Conseil de l'Europe.

Aujourd'hui, le rôle des institutions transfrontalières ou européennes n'en apparaît que plus important. Les défis et enjeux de la coopération transfrontalière, tels que rencontrés chaque jour par les diverses institutions du Rhin supérieur, ne peuvent être compris et surmontés que s'ils sont replacés dans un contexte européen plus large, déclare Georg WALTER.

Photo : Euro-Institut

Introduction

Margot BONNAFOUS, Euro-Institut

Dans son propos d'introduction, Margot Bonnafous, responsable de ce projet à l'Euro-Institut, revient brièvement sur le devenir de ce colloque sur l'accueil des réfugiés et des migrants. Elle explique que, en tant qu'acteurs de la coopération transfrontalière et européenne, les organisateurs n'ont pu contourner ce thème d'actualité majeur. Margot Bonnafous évoque les défis importants auxquels les pouvoirs publics et la société civile de nombreux pays européens sont confrontés, et l'ont surtout été pendant les années 2015 et 2016.

Lors de ce colloque, quelques outils, bien connus dans le cadre de la coopération transfrontalière et européenne, seront appliqués, par exemple l'approche comparée, l'apprentissage mutuel et, ce n'est pas le moindre, l'échange. L'objectif sera d'identifier les principaux défis liés à l'accueil des migrants et d'analyser comment les différents acteurs peuvent travailler ensemble afin d'assurer la réussite de l'accueil et de l'intégration. En outre, la comparaison au niveau européen devra contribuer à créer de nouvelles dynamiques.

La coopération de l'Euro-Institut avec EUROPA (Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe) assure la perspective européenne via les intervenants venus de plusieurs pays d'Europe tandis que la Conférence des OING du Conseil de l'Europe représente l'intégration et la participation de la société civile, mais également les objectifs du Conseil de l'Europe, à savoir le respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit.

Les travaux vont s'articuler autour de quatre axes, traités dans les différents panels :

- L'arrivée des migrants en Europe et les procédures administratives en matière d'accueil dans différents pays européens
- L'interaction des différents échelons des pouvoirs publics et autres acteurs en matière d'accueil des migrants /réfugiés
- Les politiques d'intégration mises en œuvre dans les différents pays
- La contribution de la société civile en temps de crise

Panel 1

L'arrivée des migrants en Europe et les procédures administratives en matière d'accueil dans différents pays européens

Ce panel considérera les différentes caractéristiques sociologiques relatives aux migrants : leur nombre, leurs origines, etc. Seront également évoquées les procédures en matière d'asile dans les différents pays européens. Les aspects abordés concerneront les questions juridiques et administratives, mais également les stratégies des différents pays. Les contextes et les conditions dans lesquels les migrants arrivent en Europe seront également évoqués. L'objectif sera d'identifier les différents acteurs, le partage de compétences et le déroulement des procédures et les stratégies.

Animation : Margot BONNAFOUS

Photo : Euro-Institut

Markus ROTHFUSS, Regierungspräsidium Karlsruhe, Leiter Referat 93

L'augmentation des arrivées de migrants a placé les autorités allemandes face à un défi sans commune mesure. La priorité était alors de trouver des logements pour les nouveaux arrivants. Peu à peu, les acteurs ont affiné leur vision de la situation et des arrivées et ont pu déplacer leur attention de la seule satisfaction des besoins humains primaires à l'amélioration de l'organisation et de la gestion du temps investi.

Markus ROTHFUSS décrit le processus d'accueil des réfugiés dans le centre d'accueil « Patrick Henry Village », une ancienne caserne américaine entièrement équipée à Heidelberg. Il s'agit de l'établissement de premier accueil central du Bade-Wurtemberg et, depuis l'été 2015, c'est aussi un projet pilote de l'État fédéral. L'intervenant brosse le tableau de la situation locale et explique comment les processus d'inscription et d'admission ont été optimisés au cours des deux dernières années, et quelles sont les responsabilités de chacun des organismes. Les établissements de premier accueil des *Länder* sont le premier arrêt pour les migrants. Là, ils sont d'abord enregistrés et soumis à un examen médical puis déposent si nécessaire leur demande d'asile avant d'être ensuite répartis dans les communes et *Landkreise*. La coopération des autorités du gouvernement fédéral, du *Land* et d'autres acteurs mais aussi une part d'improvisation ont finalement permis de donner vie à un processus ordonné. Depuis août 2016, toutes les demandes d'asile ont été déposées, et au plus tard en juillet 2017 la deuxième phase de consultation et de traitement devrait être finalisée.

Photo : Euro-Institut

Valérie WOLFF, Maître de conférences associée en sociologie
ESTES – École Supérieure en Travail Éducatif et Social de Strasbourg

L'arrivée des migrants en France et les procédures administratives en matière d'accueil

Valérie WOLFF introduit son propos par une nécessaire clarification terminologique : les différents termes que sont « étranger », « immigré », « migrant », « demandeur d'asile » et « réfugié » ne désignent pas la même chose, mais bien des réalités distinctes. Cette pluralité de termes entraine une confusion, aussi bien dans les discours médiatiques que politiques. Elle explique ensuite la distinction entre deux états des lieux bien différents : celui des immigrés et celui des demandeurs de protection. Ainsi en France il y a 6,35% d'étrangers et 8,92% d'immigrés alors que l'opinion publique en a une estimation beaucoup plus large, allant jusqu'à 24% parfois.

Dans un deuxième temps, sa présentation porte sur la procédure d'asile en France. Le demandeur d'asile dispose de 120 jours après son arrivée sur le territoire pour déposer une demande dans une PADA (Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile) gérée par une association, qui l'informe sur la procédure et le guide vers le GUDA (Guichet unique des demandeurs d'asile), qui lui détermine de quelle procédure dépend la personne (normale, accélérée ou Dublin III). L'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) examine la demande d'asile, et accorde la protection ou la rejette. Le demandeur peut faire un recours à la CNDA (Cour nationale du droit d'asile). Pour l'OFPRA comme pour la CNDA, la durée moyenne de traitement de la demande est de 7 mois. L'objectif majeur actuel est la réduction du stock de dossiers et la réduction des délais. Valérie Wolff évoque ensuite les capacités d'accueil dépassées et mal réparties sur le territoire, ainsi que la surcharge de travail des associations qui accompagnent les demandeurs d'asile dans leurs démarches administratives.

En conclusion, l'intervenante nous rappelle quatre variables qui fluctuent lorsque l'on aborde la migration : la difficulté pour distinguer les migrants, les questions morales, les représentations qui varient entre soucis d'hospitalité et véritable hostilité et la coopération États / collectivités territoriales qui est instable.

Photo : Euro-Institut

Stella KYVELOU, Panteion University, Athènes

Dans son propos, Stella KYVELOU retrace en la démythifiant la situation migratoire en Grèce. Afin de contextualiser son exposé, elle rappelle que la Grèce n'est pas un État fédéral, mais un État unitaire et centralisé, avec cependant une longue histoire de décentralisation, bien que la crise marque un certain retour à la centralisation. D'autre part, elle rappelle que la Grèce a été frappée très sérieusement par deux crises : la crise économique et financière et la crise migratoire. Elle signale aussi l'absence en Grèce d'une culture de la société civile.

Stella KYVELOU présente ensuite la situation actuelle : environ 850 000 réfugiés et migrants sont arrivés en Grèce en 2015, et au total 54 structures accueillent 53 293 personnes. Cependant, selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, les conditions dans certains des lieux d'hébergement sont d'un niveau inférieur aux standards minimum et le nombre de personnes accueillies dépasse significativement les capacités d'accueil.

L'intervenante s'intéresse ensuite à l'aspect financier, en soulignant que les deux fonds européens pour la crise migratoire accordent surtout leurs aides à l'État, et donc que les collectivités n'ont pas d'accès direct à ces fonds, alors que des villes comme Athènes et Thessalonique ont été très efficaces face à l'afflux de migrants. Elle déplore aussi un manque de coordination entre les différents niveaux de compétence.

Concernant les ONG, elle signale une certaine opacité de celles-ci (objectifs, statuts etc.) mais aussi des tensions avec l'État et les collectivités en raison de leur autonomie. Elle note aussi que la crise migratoire nourrit l'extrémisme et le populisme mais crée également des tensions au niveau politique : l'opposition accuse l'État de manquer de transparence.

En conclusion, Stella KYVELOU signale que les difficultés grecques précédemment citées posent la question du système administratif le plus efficace, et appelle à plus de subsidiarité horizontale, c'est-à-dire d'action partagée entre l'administration et les citoyens.

Photo : Euro-Institut

Panel 2

L'interaction des différents échelons des pouvoirs publics et autres acteurs en matière d'accueil des migrants/réfugiés

Les communes ont souvent un rôle clé concernant l'accueil. Une fois les personnes réfugiées arrivées dans leur pays de destination ou de transfert, elles sont en général dirigées vers des centres d'accueil avant d'être accueillies dans les communes. Bien que les communes soient dotées d'un certain soutien financier, qui peut toutefois beaucoup varier selon les États, elles sont souvent loin de disposer de tous les moyens nécessaires. Cela concerne les ressources financières, mais également les infrastructures et le personnel. A cela s'ajoute l'urgence avec laquelle il faut souvent agir. Ce panel analysera les formes de coopération entre les pouvoirs publics en matière d'accueil des migrants.

Animation : Christophe BONNOTTE

Photo : Euro-Institut

Alexandra ROTH, chef du service migration, Ortenaukreis

Les responsabilités relatives à l'accueil des réfugiés dans le Bade-Wurtemberg sont réparties selon trois étapes. L'étape du premier accueil, présentée par Markus ROTHFUSS, est du ressort du Land Bade-Wurtemberg. Le placement provisoire quant à lui est la responsabilité des 35 *Landkreise* et des 9 *Stadtkreise* tandis que les villes et les communes sont responsables du placement définitif.

La présentation d'Alexandra ROTH renseigne sur l'hébergement provisoire et définitif des réfugiés dans l'Ortenau, qui accueille 4,38% des arrivées totales dans le *Land*, soit entre cinq et six mille réfugiés au cours des deux dernières années. Jusqu'à ce que leur demande d'asile soit traitée, ceux-ci sont placés dans un logement temporaire qui, conformément à la loi sur l'accueil des réfugiés, doit à partir du 1er

janvier 2018 compter 7m² par personne. Le conseil et l'accompagnement en matière sociale ainsi que pour la vie quotidienne et pour les relations avec les administrations constituent une aide importante pour les arrivants. Par ailleurs, chaque réfugié se voit accordé, en vertu de la loi sur les prestations aux personnes demandant le droit d'asile, l'accès à des services assurant le minimum vital sur les plans physique et socioculturel. L'intégration précoce des réfugiés ayant bénéficié du droit de séjour provisoire, par exemple grâce à des cours d'intégration, est un élément essentiel, cependant l'accompagnement au retour devient aussi de plus en plus important.

Une fois que les demandes d'asile ont été acceptées, les réfugiés sont répartis dans les villes et communes, où ils continueront d'être accompagnés et supervisés. Cette offre et cette approche sont rendues possibles par l'interaction des réseaux d'acteurs politiques et locaux, ainsi que par les innombrables bénévoles qui relèvent tous les jours de nouveaux défis.

Photo : Euro-Institut

José Manuel RUANO, Université Complutense, Madrid

Afin de situer son propos, José Manuel RUANO retrace l'histoire migratoire récente de l'Espagne, destination de nombreux migrants provenant en majorité d'Afrique et d'Amérique Latine et surtout installés à Madrid, sur les côtes méditerranéennes et à Barcelone.

Son propos s'articule autour de deux temps de la politique migratoire espagnole. La période 2000-2007 repose sur la lutte contre l'immigration irrégulière, l'estimation des besoins du marché du travail, un plan de surveillance externe et des accords avec des pays acceptant les migrants expulsés. Pour 2008-2017 est aussi promu le retour volontaire des immigrés, mais la priorité est donnée au contrôle externe.

José Manuel RUANO dénonce ensuite la pratique depuis 2015 des « retours à chaud », sans jugement et illégaux, de ceux qui sont entrés sur le territoire espagnol sans formalité. Il évoque aussi le problème des immigrés qui n'obtiennent pas l'autorisation de rester mais ne sont pas réellement expulsés. Sans autorisations de séjour, ils errent donc en Espagne et n'ont d'autre choix que de se tourner vers l'économie souterraine.

Son bilan comprend donc un certain nombre de points négatifs : échec du lien de la politique d'immigration au marché du travail, efficacité très limitée des retours volontaires et de la lutte contre l'immigration irrégulière (contrôles aux frontières couteux et risque de violations des droits humains), politique « à la défensive » depuis 2008. Il note toutefois aussi des aspects positifs : les liens avec les pays d'origine, la reconnaissance des droits politiques (2011) et des droits sociaux (santé, éducation, services sociaux), avec cependant des difficultés.

Photo : Euro-Institut

Giuseppe BETTONI, Université Tor Vergata, Rome

Flux migratoires en direction de l'Italie

Giuseppe BETTONI débute son intervention en interrogeant la façon dont la question migratoire est abordée - comme une problématique de gestion d'un flux - et invite à se demander si ce flux n'est pas lié à la construction d'une forteresse en Europe. Sa présentation aborde ensuite trois thématiques : la situation migratoire en Italie, le parcours des migrants et le système de répartition mis en place.

En raison de sa situation géographique, la question migratoire en Italie n'est pas la question syrienne, mais la question libyenne, la Libye étant l'ancienne grande barrière. Il aborde ensuite l'immigration régulière pour le travail, l'arrivée de personnes sans aucune autorisation et la politique d'intégration.

Giuseppe BETTONI s'attache ensuite à décrire le parcours des migrants. Les ONG interceptent les bateaux dès la sortie des eaux libyennes, puis appellent les garde-côtes italiens, qui en vertu du droit maritime n'ont d'autre choix que de les amener sur la première île. Les migrants sont ensuite accompagnés dans un des quatre centres de premier accueil, pour les soins et l'enregistrement. Après avoir été enregistrés ils sont accompagnés, selon leurs nécessités et la demande faite, dans un Centre d'Accueil (CDA) ou un Centre d'accueil pour demandeur d'asile (CARA). Si ensuite la demande est rejetée ou que la personne n'est pas en droit d'en faire une, elle est accompagnée dans un des centres d'identification et d'expulsion (CIE).

L'intervenant décrit enfin le système de répartition par région mis en place en Italie, qui a permis de passer de 50% des demandeurs d'asile en Sicile à une meilleure répartition. Basé sur les mairies et les associations locales, ce système cherche à éviter la concentration d'un trop grand nombre de migrants par centre car cela complique l'intégration et crée chez la population locale une mauvaise représentation des migrants. Ce système rencontre cependant une certaine opposition de la part des communes et des opinions publiques. Pour conclure il ajoute qu'un problème important reste celui de la durée de la procédure de demande d'asile : 12 à 18 mois au moins.

Antonyi GALABOV, New Bulgarian University, Sofia

Frontières, migrants et stratégies des acteurs face aux transformations migratoires: l'expérience de la Bulgarie

Antonyi GALABOV a choisi d'aborder la problématique des transformations migratoires en Bulgarie de trois perspectives, en commençant par celle des frontières. Avant tout il nous rappelle que la Bulgarie a une frontière commune avec la Turquie et fait partie de l'Union européenne mais pas de l'espace Schengen. Il résulte de cela que l'on a envers la Bulgarie les mêmes attentes qu'envers un État-membre de Schengen, bien que celle-ci n'ait pas accès au Système d'information Schengen (SIS).

La deuxième perspective est celle de la distinction entre les réfugiés et les (im)migrants. Il insiste sur le fait que la plupart des migrants qui viennent en Bulgarie ne veulent pas y rester, ils veulent continuer vers l'Allemagne et l'Europe centrale. Ils sont migrants, mais ne sont pas des immigrants en Bulgarie.

La troisième perspective que l'orateur nous présente est celle de la réglementation des rapports entre les différents acteurs institutionnels ou politiques et la société civile. L'instrumentalisation de la crise migratoire par les partis nationalistes est notamment évoquée.

Dans sa conclusion Antonyi GALABOV aborde rapidement les enjeux auxquels la Bulgarie se trouve confrontée en matière d'intégration. Tout d'abord celui de la société civile, qui en Bulgarie se mobilise contre les migrants. Ensuite celui des groupes criminels internationaux impliqués dans le très lucratif trafic d'êtres humains. Puis celui de l'intégration religieuse, car la Bulgarie est le pays européen avec le plus de musulmans, surtout sunnites, alors que les migrants sont surtout chiites. Il nous rappelle enfin que le rôle de la religion est important, car l'on sait par exemple que les églises protestantes sont très efficaces dans l'intégration des Roms, parfois meilleures que certaines collectivités territoriales.

Mechthilde FUHRER, Secrétaire Exécutive Adjointe de l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs du Conseil de l'Europe

Mechthilde FUHRER présente l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs du Conseil de l'Europe, une plate-forme de coopération dans le domaine des risques majeurs. Dans un premier temps sa présentation décrit le domaine de compétence principal de l'accord, c'est-à-dire les catastrophes naturelles et technologiques, et ce que cela comprend : la connaissance, la prévention, la gestion des crises, l'analyse post-crise et la réhabilitation.

Dans la seconde partie de sa présentation l'intervenante expose les différentes actions menées par EUR-OPA : des actions politiques, comme la mise en place de lignes directrices et de priorités mais aussi des actions scientifiques et techniques rendues possibles par les 26 centres Euro-méditerranéens spécialisés.

Enfin, Mechthilde FUHRER présente la liste de principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophe et la résilience des personnes établie en 2012 par EUR-OPA. En cas de catastrophe naturelle ou technologique, certains groupes sont particulièrement vulnérables, tels que les personnes handicapées, les migrants, réfugiés et demandeurs d'asile ou les enfants. Dans le cas des migrants, il faudrait que les alertes soient aussi diffusées dans d'autres langues que celle parlée principalement dans le pays afin qu'ils soient correctement avertis en cas de catastrophe.

Panel 3

Les politiques d'intégration mises en œuvre dans les différents pays

Une question cruciale concernant la présence massive des migrants est leur intégration dans les sociétés des pays d'accueil. Cela concerne l'apprentissage de la langue, la scolarisation des enfants, l'accès à l'emploi, mais aussi les difficultés liées au changement de contexte culturel et religieux.

Animation : Michel SENIMON, EUROPA

Photo : Euro-Institut

Christophe BONNOTTE, Secrétaire Général d'EUROPA, Université de Limoges

Afin d'introduire sa présentation sur la politique d'intégration en France, Christophe BONNOTTE commence par quelques clarifications nécessaires sur les concepts d'accueil, d'inclusion, d'assimilation et d'insertion.

Cette clarification faite, l'intervenant entreprend de définir le périmètre de la politique d'intégration, en rappelant qu'il n'existe pas une seule politique d'intégration, mais autant de politiques que de systèmes juridiques. De plus, même si l'Union européenne s'est dotée d'un certain nombre d'outils et d'instances de réflexion, il n'existe pas encore de politique commune d'intégration.

Christophe BONNOTTE évoque ensuite les différents cercles concentriques de droits qui forment en France la politique d'intégration : un premier cercle de droits opposables liés à l'accueil, un second cercle de droits complémentaires (droit à l'éducation, droit à la formation professionnelle etc.) liés à l'accès au marché de l'emploi, puis un cercle d'éléments au caractère d'urgence moins prononcé : l'accès à la culture ou aux activités sportives.

Dans une dernière partie il se penche sur les acteurs de cette politique : l'État est responsable du dispositif national d'accueil, et donc en théorie de l'hébergement, mais les réfugiés sont en réalité sur le territoire des communes, c'est donc à elles d'assurer les conditions matérielles de l'hébergement.

En conclusion, Christophe BONNOTTE pose la question de l'efficacité des mesures : les dispositifs étant d'une complexité redoutable, qu'en est-il de leur compréhension par les réfugiés et migrants, surtout lorsque l'on y ajoute les difficultés économiques et matérielles ?

Pr Rachid BENNEGADI, Président Elu de l'Association Mondiale de Psychiatrie Sociale (World Association of Social Psychiatry : WASP) Médecin référent du centre Minkowska, Paris

Les obstacles à l'intégration des personnes en trajectoires migratoires : déterminants sociaux, culturels et psychologiques

Le professeur Rachid BENNEGADI introduit sa présentation par un important point d'étymologie : le « a » d'acculturation a longtemps été compris comme un « a » privatif, ce qu'il conteste. « Acculturation » ne signifie pas la perte de la culture. C'est un processus que chacun traverse en changeant de travail, de lieu, de fonction… L'intervenant insiste sur le fait qu'il s'agit d'une dynamique, liée à un environnement et nullement à l'origine un phénomène psychopathologique.

Sa présentation s'articule ensuite en plusieurs thèmes présentant les différents facteurs influençant l'intégration : la société d'accueil (si elle aime ou n'aime pas accueillir etc.), la personne concernée (âge, sexe, conditions sociales et familiales, alphabétisation, croyances, etc.), le nouveau cadre juridique et les problématiques de trahison et de loyauté par rapport à la culture d'origine.

Pour conclure, le professeur Rachid BENNEGADI revient au thème de l'acculturation : si certaines sont harmonieuses, d'autres au contraire sont chaotiques. Dans ce deuxième cas, si les défenses psychologiques sont affaiblies et que l'état de frustration se prolonge et se systématise, le professeur met en garde contre un risque de troubles psychologiques nécessitant l'intervention d'un professionnel.

Arne SCHOLZ, Ville de Freiburg, service pour la migration et l'intégration, Allemagne

En Allemagne, le discours sur la migration et l'intégration a considérablement changé au cours des dernières années : en raison des changements démographiques et de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, la classe politique et la société font preuve de plus d'ouverture à ce sujet. Au cours des dernières années les réfugiés ont été placés au cœur des travaux d'intégration de la ville de Fribourg, d'autant plus que les marchés difficiles du logement et du travail compliquent l'intégration des nouveaux arrivants. Actuellement, environ 3200 réfugiés vivent dans la ville de Fribourg qui, par une restructuration de son administration, fut l'une des premières municipalités à répondre à la forte immigration. L'Office des migrations et de l'intégration, ou plutôt le centre de compétence, est devenu le siège de tous les interlocuteurs et services importants pour les nouveaux arrivants dans la ville universitaire. Parmi les tâches du département 2 « Intégration » se trouvent par exemple la coordination du financement allemand, une partie du programme éducatif, l'intégration sur le marché du travail ou l'accompagnement des bénévoles.

Arne SCHOLZ souligne que l'intégration en Allemagne est de plus en plus contrôlée depuis les années 2000 et, surtout, de plus en plus sélective en fonction du marché du travail. Afin d'être réussie, l'intégration professionnelle doit être réduite aux secteurs dans lesquels il y a un réel besoin. Il est également important que les candidats répondent à certaines exigences, comme un niveau suffisant en allemand, en mathématiques, et parfois en anglais, ou encore qu'ils se situent dans un cadre juridique sécurisé (statut de réfugié). Pour les entreprises, cela signifie investir plus de temps, la prise en charge d'éventuels cours supplémentaires en allemand et plus de considération pour les différences culturelles.

Ces dernières années, l'intégration des migrants sur le marché du travail allemand a été partiellement facilitée et par conséquent la durée du processus s'est raccourcie. L'évolution de la loi qui accorde désormais aux réfugiés, au plus tard 15 mois après leur arrivée, l'accès à des fonds publics pour financer une formation y a aussi contribué.

L'orateur souligne également les résultats d'une enquête, selon laquelle les éléments les plus importants pour faciliter le développement de l'intégration sont la coopération et la mise en réseau, l'action interministérielle et une orientation stratégique. Les travaux d'intégration de l'Office des migrations et de l'intégration de Fribourg et du centre de compétence en constituent ici un bon exemple.

Photo : Euro-Institut

Régis BRILLAT, chef du service de la Charte sociale européenne, Direction Générale des Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe s'appuie sur trois principes : démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit nous rappelle Régis BRILLAT en introduction. Dans le domaine des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe travaille principalement avec deux traités : la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et la Charte sociale européenne (CSE) qui sera l'objet de son intervention.

Dans une première partie il revient sur l'histoire de la Charte sociale européenne, qui en 1961 établit une liste de droits relatifs à la santé, au logement, au travail, à l'éducation, à la non-discrimination, etc. Une seconde version est établie en 1996, mais tous les États ne l'ont pas signée.

La seconde partie est consacrée à l'objectif d'intégration de la Charte : les droits des travailleurs migrants en situation régulière doivent être les mêmes que les droits des nationaux (sauf les droits politiques évidemment). Selon le Comité des droits sociaux même les migrants en situation irrégulière doivent avoir les mêmes droits que les nationaux lorsque leur dignité est en cause.

Dans une troisième partie l'intervenant interroge l'application de la Charte par les États. Les États-membres doivent prévoir les mesures juridiques, le budget et mettre en place des stratégies pour atteindre le respect des droits de la Charte. Le Comité des droits sociaux contrôle cette application. La France a accepté la totalité des engagements et des mécanismes de contrôle mais en ce qui concerne la mise en œuvre effective des droits, on retrouve des points de difficulté : emploi, regroupement familial, égalité d'accès au logement social…

En conclusion, Régis BRILLAT rappelle que pour faire progresser les droits sociaux, il est nécessaire que l'Union et le Conseil de l'Europe aillent dans la même direction. Par ailleurs, la Charte sociale européenne étant telle une constitution sociale de l'Europe, ce n'est pas un texte proposant des solutions : chaque État doit développer ses propres outils juridiques compatibles avec le droit national pour faire appliquer la Charte, sans un modèle unique de l'Islande à la Turquie. L'ambition est que quel que soit le modèle national choisi, la dignité de la personne soit respectée.

En répondant à une question sur les possibilités de recours offertes par la Charte, Régis BRILLAT revient sur l'exemple d'une réclamation au Comité des droits sociaux aux Pays-Bas. Selon ce dernier, des réfugiés tibétains devaient bénéficier de certains droits (logement, nourriture, etc.). Cette décision a été contestée par le gouvernement. Le Secrétaire général du Comité a défendu sa position devant les

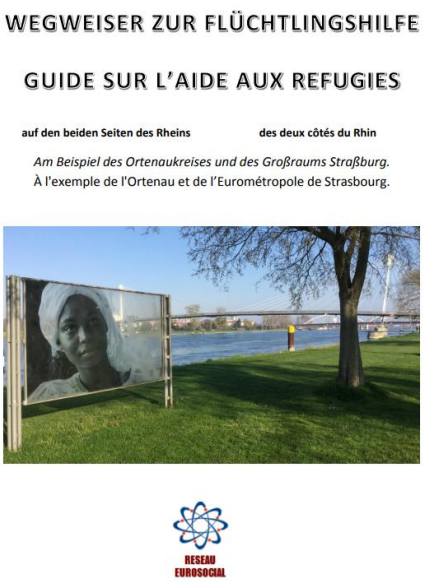
médias aux Pays-Bas, et les communes ont ensuite voté à 90% la mise en œuvre de la décision, auquel le gouvernement n'était pas favorable.

Panel 4

La contribution de la société civile en moment de crise

Surtout dans le contexte actuel, il faut souligner la solidarité de la part de la société civile. Les bénévoles donnent des cours de langue, aident les personnes réfugiées dans leur quotidien, soutiennent les enfants quant à leur éducation scolaire. Il convient de se poser la question de savoir dans quelle mesure ces bénévoles ont besoin de soutien politique et d'un encadrement professionnel, entre autres en ce qui concerne la gestion de risque et de responsabilité. Quelles possibilités de formation existent ? Ces questions seront proposées dans ce quatrième panel.

Animation : Jean-Michel CAUDRON



Rudi WAGNER / Marion SCHLOSSER, Réseau Eurosocial

Rudi WAGNER

Rudi WAGNER présente l'association Réseau Eurosocial. Il s'agit d'un réseau de travailleurs sociaux français et allemands, qui depuis plus de 15 ans organise des échanges transfrontaliers réguliers. Lorsqu'ils se sont demandés ce qu'ils pouvaient faire en tant que petite association transfrontalière pour faciliter l'aide aux réfugiés, ils ont eu l'idée de créer un guide.

Rudi Wagner précise que Marion SCHLOSSER, également représentante du Réseau Eurosocial, a largement contribué à l'élaboration à ce manuel qu'elle présentera par la suite.

Marion SCHLOSSER

Marion SCHLOSSER, étudiante de l'Université catholique de Fribourg et membre active du Réseau Eurosocial explique que le « Guide sur l'aide aux réfugiés » devrait contribuer à faciliter les échanges entre les acteurs de l'aide aux réfugiés en Allemagne et en France et mettre à leur disposition les informations nécessaires sans qu'ils aient besoin de contacter directement l'association Réseau Eurosocial. L'oratrice donne un bref aperçu du contenu du guide : le cœur de ce travail a consisté à répertorier et décrire les associations, les autorités et les différents bureaux œuvrant pour l'aide aux réfugiés à Strasbourg et dans l'Ortenau. En outre, une comparaison sous forme de tableau du processus d'acquisition du statut de réfugié en France et en Allemagne est proposée. La dernière partie est un glossaire des termes relatifs aux réfugiés créé par des étudiants allemands, suisses et français et complété par le Réseau Eurosocial.

Ce guide est destiné à être un instrument pour faciliter le contact entre les différents acteurs, pour trouver le bon interlocuteur dans le pays voisin, pour réduire les barrières linguistiques et pour générer de la transparence et de la clarté. Le manuel présenté montre de manière impressionnante que le bénévolat transfrontalier est possible.

Erich JAIS, Flüchtlingshilfe Kehl

La ville de Kehl compte actuellement 120 nationalités différentes parmi sa population. Par ailleurs, 50 millions de personnes dans le monde sont apatrides. La migration n'est pas un phénomène nouveau, cependant la vague de réfugiés en 2015 et 2016 a révélé une grande volonté de solidarité de la société, inconnue auparavant. Erich JAIS se décrit comme l'une des personnes qui construisent des ponts pour tous ceux à Kehl qui sont vulnérables. Il met en avant la grande détermination à aider les réfugiés, qui a conduit à la création de l'initiative « Flüchtlingshilfe Kehl » (Aide aux réfugiés Kehl).

Les migrants apatrides et ceux nécessitant une protection doivent être accueillis avec humanité – telle est la philosophie partagée par tous les volontaires. Afin de proposer aux réfugiés la meilleure offre d'assistance possible, une façon de procéder a été développée en partenariat avec les institutions religieuses. De plus le nombre de participants a continué de croître régulièrement, et aujourd'hui pour seulement 500 réfugiés, 100 volontaires sont actifs à Kehl, rappelle Erich JAIS. En collaboration avec la ville de Kehl, un concept d'intégration a également été mis au point, afin d'identifier les besoins potentiels et les lacunes dans la coordination.

L'initiative «Flüchtlingshilfe Kehl » se concentre sur deux domaines : le soutien aux réfugiés non reconnus dans l'apprentissage de la langue allemande, car aucun apprentissage financé n'est disponible pour eux, et les questions de la vie quotidienne, pour lesquelles « Flüchtlingshilfe Kehl » souhaite être un interlocuteur fiable, explique l'intervenant. Pour cela, des cours de natation ont été

offert ainsi que des ateliers d'apprentissage et bientôt un atelier de réparation de vélos basé sur le volontariat devrait voir le jour. En outre, il y a un grand besoin d'intercesseurs pour la recherche de logement et d'emploi. Entre autres, une liste des contacts importants a été établie afin de guider les volontaires, et des formations ainsi que des possibilités d'échange et de coopération ont été offertes, comme par exemple avec le groupement des interprètes de Kehl.

Erich JAIS souligne que le travail auprès des réfugiés est un travail pour la paix, par lequel chacun peut vivre et éprouver la solidarité. Le travail de la ville de Kehl est un exemple de l'importance de l'implication de la société civile pour l'avancement du processus d'intégration. Là où la dignité humaine est mise à l'honneur, un climat social de paix grandit.

Heino BULLWINKEL, Fondation citoyenne, Kehl

Heino BULLWINKEL rapporte que la Fondation citoyenne de Kehl « Bürgerstiftung Kehl » a été fondée il y a un peu plus de 10 ans et rassemble aujourd'hui 183 donateurs. La fondation a commencé ses travaux en 2006 avec un budget de 88 000 euros et dispose fin 2016 d'un capital cumulé de 1,8 millions d'euros. Ceux qui souhaitent devenir donateurs à Kehl doivent investir au moins 2000 euros, dont seuls les intérêts peuvent être utilisés. En plus des contributions des donateurs, les recettes des activités ainsi que les dons reçus représentent des revenus supplémentaires. Ainsi, 60 projets différents peuvent être financés à Kehl, dans des domaines qui ne relèvent pas des compétences habituelles communales et étatiques.

L'intervenant insiste sur les projets phares, et met notamment en avant les initiatives dans le domaine de l'aide aux réfugiés. Les membres sont actifs dans différents domaines tels que le développement musical des enfants, le soutien pour les jeunes filles musulmanes dans l'apprentissage de la langue allemande ou encore la recherche d'apprentissages. Dans ce contexte, le projet de qualification « Metall » dont l'objectif est l'insertion professionnelle des jeunes hommes est particulièrement intéressant. Ce projet est conçu pour préparer les jeunes hommes à de futures formations dans l'industrie électrique et du métal, et pour les préparer au monde du travail en Allemagne. Six jeunes réfugiés de l'Erythrée, l'Afghanistan et la Gambie participent à ce projet et visent à commencer, après la pré-qualification de 13 mois, une formation professionnelle. La Fondation citoyenne de Kehl travaille sur ce projet en étroite collaboration avec les écoles professionnelles de Kehl, l'Agence pour l'emploi, l'entreprise Badische Stahlwerke ainsi que d'autres partenaires. Ce projet est financé par les donateurs de la fondation citoyenne, soutenus par des moyennes entreprises et d'autres donateurs. Pour cette initiative, la Fondation citoyenne de Kehl a reçu en 2017 le « Förderpreis der Stiftung Aktive Bürgerschaft[1] ».

[1] NDT : « Prix de la Fondation citoyenne active ».

François FILLE, European Advocacy Co-ordinator, Médecins du Monde/Doctors of the World

Depuis deux ans, l'Europe doit faire face au plus grand déplacement de population depuis la Seconde guerre mondiale, rappelle François FILLE en introduction. Son intervention s'organise autour des trois piliers qui composent l'activité de Médecins du Monde : soigner, témoigner et changer.

Concernant les soins, François FILLE brosse un tableau des conditions des migrants : il y a des traumatismes subis dans les pays d'origine (effets directs et indirects du conflit, blessures de guerre et complications post opératoires, torture etc.) mais aussi des traumatismes subis dans les pays de transit ainsi que toutes les pathologies et complications classiques : infections respiratoires, maladies liées à l'eau, accouchement, entre autres. L'intervenant explique ensuite la stratégie de Médecins du Monde, qui consiste, à l'aide d'un réseau de partenaires, à se placer sur le chemin migratoire mais aussi dans les territoires les plus reculés de l'Afrique sub-saharienne tout comme dans des endroits comme Grande-Synthe[2], Calais ou le parc Maximilien à Bruxelles.

Dans le domaine du témoignage, l'orateur présente deux rapports qui examinent l'accès aux services de santé des populations particulièrement vulnérables. Il s'agit du *International Network 2016 Observatory Report*[3] ainsi que du *Legal Report on Access to Healthcare in 17 countries*[4].

Au sujet du changement, le troisième pilier d'activité de Médecins du Monde, François FILLE revient sur l'action militante et sur les possibilités d'action de la société civile. A titre d'exemple, il cite la directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, dont le texte a été modifié suite à l'intervention de la société civile afin de garantir un accès complet aux soins.

Photo : Euro-Institut

[2] NDLR : Principale ville de la périphérie de Dunkerque, où un camp informel de migrants voulant rejoindre l'Angleterre accueille 2 400 réfugiés en décembre 2015 avant d'être transféré en janvier 2016.
[3] https://mdmeuroblog.files.wordpress.com/2016/11/observatory-report2016_en-mdm-international.pdf consulté le 18 juillet 2017.
[4] https://mdmeuroblog.files.wordpress.com/2016/11/mdm-2016-legal-report-on-access-to-healthcare-in-17-countries-15112016.pdf consulté le 18 juillet 2017.

Allocutions finales

Anna RURKA, Présidente de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

En référence à l'intervention de la société civile dans le processus législatif évoquée par François FILLE, Anna RURKA rappelle que le plaidoyer est un instrument important. Pas seulement auprès des États et de l'Union européenne, mais aussi au Conseil de l'Europe. Les efforts qui se font auprès de l'Union européenne doivent aussi être faits au sein du Conseil de l'Europe, car les institutions et les appareils juridiques dialoguent ensuite ensemble.

Jean-Michel CAUDRON, Rapporteur de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Dans son allocution finale, Jean-Michel CAUDRON salue l'opportunité qu'a représentée ce colloque pour de nombreux acteurs de se rencontrer et d'échanger, et de comparer la situation et la gestion de la question migratoire dans différents pays. Il revient ensuite sur plusieurs éléments essentiels abordés au cours de la journée.

Citant la différenciation entre l'accueil des migrants économiques, des réfugiés et des demandeurs d'asile, il rappelle que la base doit toujours être le respect des droits fondamentaux.

Jean-Michel CAUDRON revient ensuite sur la question de Michel SENIMON (crise migratoire ou crise des États ?) et signale que dans de nombreux États européens les citoyens ou les associations risquent d'être poursuivis pour être venus en aide aux migrants. De plus, il se demande si la vivacité des pouvoirs publics locaux et régionaux, évoquée notamment par Stella KYVELOU, et de la société civile locale – à l'image celle de Kehl – ne suggère pas une reconstitution de l'État-providence à l'échelle locale.

Abordant l'aspect économique, l'intervenant souligne que la migration peut être quelque chose de positif, au point que l'accueil de 1 300 000 réfugiés en Allemagne puisse être qualifié de plan de relance.

Réagissant à l'intervention du Pr. BENNEGADI, il met ensuite en garde contre le risque pour notre contrat social et générationnel que représente un accueil déficient des migrants, et surtout des enfants, notamment le risque de la radicalisation. Il évoque plusieurs pistes de solution comme l'octroi de papiers provisoires pour éviter les situations floues ou le recours aux migrants installés depuis longtemps pour transmettre des valeurs à ceux qui arrivent. Les sociétés inclusives apparaissent au Conseil de l'Europe comme une stratégie contre la radicalisation.

Enfin, Jean-Michel CAUDRON rappelle l'intérêt qu'aurait l'Europe à développer de bonnes relations avec ses voisins, que ce soit sur la base de la Politique de voisinage de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe, et à les aider à développer le respect des droits fondamentaux, de l'État de droit et de la démocratie.

Perspectives

Les présentations et discussions ont véritablement confirmé que l'exil et la migration sont des thématiques complexes. Preuves en sont les nombreux aspects qui ont été abordés durant cette journée et qui ne sont cependant pas suffisants pour étudier le thème de manière globale. Il était également important de clarifier les notions de *réfugié*, *migrant*, *demandeur d'asile*, *immigrant*, etc. même si tous les intervenants ne partageaient pas exactement la même définition. Ces dissimilitudes indiquent une nécessité d'échange au niveau international. Les modalités d'accueil dans les différents pays, qui dépendent du cadre institutionnel, sont essentielles : quelles sont les structures où se déroule l'accueil, celles où s'effectuent les demandes d'asile ? Combien de temps dure le traitement des demandes ? Comment les demandeurs d'asile sont-ils pris en charge pendant ce temps ? La coopération et l'interaction entre les différents acteurs ont également été abordées en profondeur, et notamment le rôle des pouvoirs locaux et de la société civile. Les présentations et discussions ont permis d'identifier que l'engagement des citoyens obtient les meilleurs résultats si la transparence et la coopération avec les acteurs institutionnels sont de mise. Une telle mise en réseau représente également un avantage pour les réfugiés, qui ont souvent un grand nombre d'interlocuteurs.

La présentation des situations particulières en Grèce, Bulgarie, Italie et Espagne était particulièrement intéressante. Ici, outre les procédures appliquées et les constellations d'acteurs, les volets liés à la situation géographique jouent un rôle primordial.

Par la suite, l'intégration, thème majeur, a également été abordée. Ici aussi, il était important de définir les termes utilisés dans ce contexte, p.ex. l'*inclusion*, l'*insertion*, l'*assimilation*, etc. En outre, les présentations et discussions ont traité du cadre juridique, qui définit bon nombre de mesures. Les écoles, la formation professionnelle, la religion, les soins de santé, le sport, la culture et bien d'autres : les facettes de l'intégration sont nombreuses et au moins certaines d'entre elles ont pu être abordées.

Une des présentations traitait de l'action transfrontalière en matière d'aide aux réfugiés. Sans nul doute, ce domaine recèle un fort potentiel. Outre l'échange d'expérience entre les acteurs, on pourrait penser à des formations communes. En plus de l'apport de connaissances spécifiques, celles-ci affineraient la sensibilité interculturelle, toute aussi indispensable dans le travail avec les réfugiés que dans le contexte transfrontalier. Des effets de synergie pourraient également être créés en sollicitant conjointement des

structures ou experts. Le groupement d'interprètes de Kehl ou des médecins multilingues sont des exemples particulièrement intéressants dans ce contexte.

Au-delà des contenus, le nombre de participants et leur intérêt ont été impressionnants. Approximativement 200 personnes sont venues à Strasbourg. Cet engouement encourage à poursuivre les travaux sur l'exil et l'intégration et à proposer des évènements sur des thématiques spécifiques. Le rôle des pouvoirs locaux, la société civile (transfrontalière) engagée dans l'aide aux réfugiés, différents modèles d'intégration, les causes de migration, la coopération à l'échelle européenne : tous ces thèmes se prêteraient à de futurs travaux.

Mentions légales

Coordination des contenus de la documentation

Margot Bonnafous, Euro-Institut

Euro-Institut

Rehfusplatz 11

D- 77694 Kehl

Tél. +49 (0) 7851 / 7407-26

Fax +49 (0) 7851 / 7407-33

Courriel : bonnafous@euroinstitut.org

Rédaction

- Raphaël Mariotti, Euro-Institut
- Kristin Hofmann, Euro-Institut
- Margot Bonnafous, Euro-Institut

Traduction

- Raphaël Mariotti, Euro-Institut

Mise en page

- Flore Scetbon, Euro-Institut

Photo : EUROPA

Juillet 2017