

Nouvelles politiques migratoires et stratégies d'intégration au Royaume Uni

*Adrian RANDALL **

Traduction : Florence LOUIS

Pays d'émigration et d'immigration, le Royaume-Uni connaît, depuis les années 80, les mêmes dynamiques de flux des arrivants : demandes d'asile, regroupement familial... Le témoignage d'Adrian Randall sur les stratégies d'intégration nous donne en revanche un point comparatif fort intéressant sur la différence des approches entre le Royaume-Uni et la France.

Dans les années 1950, 60 et 70, l'émigration au départ du Royaume-Uni était considérable. La migration du Nouveau Commonwealth (des anciennes colonies) vers le Royaume-Uni était plus que compensée par l'émigration vers l'Australie et le Canada par exemple. Mais ceci n'était qu'une partie de l'histoire. Des tendances de mouvements plus complexes existaient déjà :

- une migration à double sens entre le Royaume-Uni et l'Irlande,
- une importante immigration en provenance des Amériques liée à/permise par le travail,
- un mouvement lié au marché du travail européen.

Flux migratoires

La situation a commencé à changer à la fin des années 80, avec une rapide accélération dans les années 90, pour des raisons bien connues :

- la mondialisation des marchés économiques qui encourage le mouvement des personnes et des capitaux,
- une meilleure intégration économique avec l'Union Européenne,
- l'instabilité et les conflits au sein des pays proches de l'Europe,
- la relative puissance du marché du travail britannique.

Les développements économiques constituent sans doute la meilleure explication de l'augmentation des flux, qui concerne toutes les catégories de migrants.

* Responsable principal des demandeurs d'asile au Conseil municipal de Birmingham, Royaume-Uni

Ainsi, par exemple, l'installation des familles et le regroupement familial augmenteront lorsque les occasions économiques le permettront. De même, les personnes fuyant la guerre ou la persécution essayeront de choisir leur destination selon les circonstances économiques si elles n'ont aucun lien familial.

Au Royaume Uni, comme dans d'autres pays européens, l'augmentation la plus visible (du moins dans nos villes) a été liée à des demandes d'asile. Entre 1988 et 1991, les demandes d'asile ont été multipliées par dix, passant de 4 000 à 40 000. En 1999, un nouveau grand pas a été franchi avec des chiffres atteignant 70 000. Bien entendu, les demandeurs d'asile qui arrivent au Royaume Uni et ceux qui arrivent en France sont d'origines différentes. Peu d'entre eux viennent de l'Afrique du nord, de l'ouest et du centre. L'année dernière, la plupart venaient d'Irak, d'Iran, d'Afghanistan, du Sri Lanka et de Somalie.

Les politiques d'immigration et d'asile

En 1999, les trois principales catégories d'immigration étaient :

- les permis de travail - 76 000 approuvés. Ceux-ci sont, bien entendu, temporaires et majoritairement en provenance d'Amérique, de l'Asie du sud-est et d'Europe. Ce nombre n'inclut pas la migration entre les états de l'Union Européenne.
- l'installation des familles - 65 000. Bien entendu, cette implantation est permanente et mariés, femmes et enfants acquièrent l'intégralité des droits du citoyen après douze mois durant lesquels ils doivent être indépendants ou à la charge de leur parrain.
- les demandeurs d'asile. En 1999, il y a eu 70 000 nouvelles demandes mais seulement 20 000 décisions, parmi lesquelles 10 000, la moitié, ont obtenu un titre de séjour. L'année suivante, il y a eu 76 000 nouvelles demandes et 110 000 décisions, parmi lesquelles à peine 20% ont obtenu un titre de séjour.

Il me faut expliquer brièvement nos politiques concernant les demandeurs d'asile puisque ces politiques divergent dans chaque pays. Environ la moitié de ceux qui obtiennent un titre de séjour se voit attribuer la statut de réfugié à part entière – un titre de séjour permanent.

L'autre moitié obtient un "permis de séjour exceptionnel" généralement pour une durée de quatre ans. Passé cette période, ils peuvent demander un titre de séjour permanent.

Ces deux groupes acquièrent immédiatement le droit au travail, peuvent demander des allocations et accéder aux logements sociaux. En réalité, on peut être autorisé à travailler six mois après que la procédure d'asile ait débuté.

La procédure d'asile a subi des retards chroniques. Certains journalistes prétendent que le retard est une caractéristique intentionnelle dans toute affaire d'immigration et fait partie d'une stratégie visant à dissuader les demandes et les voyages vers le Royaume Uni. Au cours de la période durant laquelle les demandes ont augmenté de façon spectaculaire, l'administration conservatrice était déterminée à réduire le déficit des dépenses publiques et n'a pas accordé les ressources adéquates à la source d'immigration. Des mesures plus récentes prises par l'administration actuelle ont considérablement amélioré les délais nécessaires pour traiter les nouvelles demandes (quelques mois pour les premières décisions et douze mois pour les appels), mais les progrès sont plus lents pour un nombre important d'anciens cas.

Au Royaume Uni, le système de soutien aux demandeurs d'asile est bien plus controversé que la question de savoir si certaines personnes, et quelles personnes, peuvent obtenir un titre de séjour. Comme si laisser les gens passer nos frontières et les soutenir pendant la durée de la procédure étaient les deux actes importants. Peut-être parce que le nombre de demandeurs déboutés quittant le pays est très faible.

Jusqu'au début des années 90, les demandeurs d'asile entrant au Royaume Uni pouvaient demander des allocations (quoiqu'à un taux réduit) et accéder aux logements sociaux. En 1996, ces droits ont été retirés à tous ceux qui ne demandaient pas l'asile au "port de débarquement". Ainsi en 1997, près de 15 000 demandeurs d'asile ont été potentiellement laissés dans le dénuement.

Finalement, un recours en justice a établi que les administrations locales se devaient de loger et de soutenir ces personnes. Cela a entraîné une belle confusion et les administrations locales ont du :



- décider du niveau de soutien à apporter (et les adultes célibataires ne pouvaient pas recevoir d'argent),
- mettre en place des systèmes administratifs afin d'apporter un soutien hebdomadaire (ils n'avaient jamais été en charge du maintien des revenus),
- trouver des logements (ils ne pouvaient pas utiliser de logements sociaux, et ne pouvaient donc avoir recours qu'à des logeurs privés).

Les conséquences de tout ceci ont été considérables. Des charges inégales sont retombées sur les différentes administrations. La plupart des personnes qui nous intéressent ici sont entrées comme "clandestins", comme le disent les européens, "illégalement" comme le disent les britanniques, et se concentrent près des ports de la Manche, en particulier à Douvres et à Londres.

Dans cette partie du pays, les logements sont chers et difficiles à obtenir. Bien que le gouvernement ait établi un régime de subventions pour contribuer à ces dépenses, il est bien moins cher de trouver un logement en dehors de la région sud-est.

Les administrations locales ont commencé à placer les demandeurs d'asile plus au nord, où les logements étaient moins chers, par l'intermédiaire de sociétés de gestion privées organisant les logements et le soutien. Il n'est pas étonnant de constater que ces derniers se sont souvent retrouvés dans les régions les plus tou-

chées par la crise, là où les frais d'habitation sont moins chers. De plus, ces villes ne connaissaient pas toujours la diversité ethnique et n'étaient pas toujours aptes à accueillir denouvelles nationalités et cultures.

Tout ceci, ainsi que les changements ultérieurs, a créé un nouveau marché du logement avec des prix excessifs uniquement pour les demandeurs d'asile. La situation est difficile pour la population indigène comme pour les réfugiés qui ne reçoivent pas ce soutien.

Le nouveau gouvernement n'a pas eu le courage de restituer le droit aux allocations aux demandeurs d'asile mais il a recentralisé le système de soutien. Le Ministère de l'Intérieur a mis en place un nouveau service (le service national d'aide en matière d'asile, NASS) qui organise le logement et le soutien. Celui-ci fait face à ses responsabilités en passant des contrats avec des fournisseurs de logements :

- Premièrement avec des entreprises privées prospères qui opèrent à travers le pays.
- Deuxièmement avec des consortiums d'administrations locales. C'est à ce niveau que j'interviens : par exemple, je gère un contrat pour le compte de huit administrations locales qui sont tenues par contrat de fournir au NASS 1 750 unités d'hébergement.

Les demandeurs d'asile qui ont besoin de logements sont dispersés dans le pays, là où ces contrats ont été passés, sans avoir le choix des régions.

Dispersion et intégration

La dispersion s'avère être un processus difficile. Cela nécessite la coopération de nombreuses personnes et organismes. Je vais vous faire part de quelques difficultés :

Tout d'abord, certaines personnes vont décider de trouver leur propre logement. Mais comme ils n'ont pas d'argent, cela signifie inévitablement qu'ils vont vivre avec des amis dans des habitations bondées. Ils peuvent demander des bons sans logement.

Ensuite, le soutien sera supprimé pour toute personne qui refusera de se déplacer. Depuis que les nouvelles lois ont supprimé toute autre sécurité, il est difficile de survivre. Il est difficile, voire impossible de travailler avec un salaire raisonnable si votre maîtrise de la langue locale est limitée. Au mieux, vous serez exploité et sous-payé, au pire, vous ne trouverez personne et vous devrez mendier, aurez recours à des activités criminelles ou serez totalement dépendant de vos amis.

Ce problème s'étendra si l'on ne parvient pas à persuader les gens de se déplacer. Le Ministère de l'Intérieur parle de faire des vidéos, comme des vidéos touristiques, pour montrer que les régions autres que celle de Londres sont civilisées et attrayantes. Il sera bien sûr difficile de faire une présentation exacte et attrayante car de nombreuses infrastructures et opportunités n'en sont pas accessibles aux demandeurs d'asile qui n'ont que des bons.

Mon contrat demande un service de soutien limité. Je fournis l'ameublement et paye les factures de combustible. On me demande également de faciliter l'accès aux services de santé, à l'éducation, aux services juridiques.

Bien que les entreprises privées n'aient pas l'ambition d'aller plus loin, le Conseil municipal de Birmingham essaie, bien entendu, de préparer les conditions d'installation et nous souhaitons développer les activités d'intégration.

Mais les activités d'intégration sont découragées par le gouvernement. En effet, certaines sommes généralement disponibles pour aider les adultes à accéder à l'éducation (y compris aux cours d'anglais) ne peuvent être dépensées pour aider les demandeurs d'asile.

Par ailleurs, le Ministère de l'Intérieur n'a pas appuyé une demande que j'ai faite en 2001 avec des partenaires du Fonds européen pour les réfugiés car il n'était pas persuadé que nous exclurions les demandeurs d'asile des services d'intégration que nous avons proposés.

Bien qu'il y ait une certaine logique dans cette position, c'est à proprement parler absurde. Cela signifie que les demandeurs d'asile doivent rester oisifs dans leur logement, sans même apprendre la langue, et ne doivent commencer à apprendre celle-ci que lorsqu'ils obtiennent un titre de séjour.

Le concept des activités d'intégration est utilisé avec assurance dans les brochures publicitaires stratégiques du Ministère de l'Intérieur et pourtant, cette pratique n'est pas très bien définie. Nous devons apprendre, ou du moins réapprendre à accueillir et à intégrer les nouveaux migrants.

Les communautés minoritaires existantes se sont maintenant établies comme de réels citoyens à part entière après 30 ans, mais cela a été très dur, tant pour eux que pour les communautés d'accueil.

Notre Acte de 1975 relativement aux relations interraciales a été important : il a non seulement été un outil d'application, mais a également expliqué clairement les principes que les organismes du secteur public luttant contre la discrimination utiliseraient pour développer leurs stratégies. De récents amendements ont obligé les organismes du secteur public à avoir une stratégie anti-discriminatoire au niveau local.

En ce qui concerne les nouvelles arrivées, nous souhaitons établir des moyens de réussir l'intégration et de réduire l'exclusion bien plus rapidement.

Le succès de cette entreprise devrait être développé et mesuré de plusieurs façons : en éradiquant la discrimination, en favorisant les droits civils et religieux, en favorisant l'intégration économique, et en favorisant la réussite scolaire.

Eradiquer la discrimination : c'est la responsabilité du gouvernement national mais les administrations publiques locales jouent un rôle important, par exemple, en tant qu'intermédiaire avec la police, en tant qu'employeur et fournisseur de services. Nous mesurons l'ethnicité de notre main d'œuvre et des utilisateurs de services et concevons des stratégies afin d'améliorer l'accès à l'emploi et aux services, ce qui inclut parfois des programmes spéciaux.

Les droits civils et religieux : à Birmingham, près de 20% des élus sont issus de groupes minoritaires. En tant qu'administration compétente en matière d'amé-

nagement du territoire, nous pouvons faciliter l'expansion de centres religieux et Birmingham est à présent peuplé de mosquées, de gudwaras et de temples. Ces bâtiments deviennent des repères nouveaux et importants. Pour ce qui est des nouveaux réfugiés, nous avons tout d'abord des défis plus fondamentaux : apprendre aux gens comment notre société moderne, complexe et différente fonctionne afin qu'ils puissent accéder aux logements et aux allocations.

L'intégration économique : elle comporte deux parties différentes. Nous devons créer des circonstances permettant le développement de commerces ethniques pour servir les communautés minoritaires mais aussi pour enrichir notre culture. Nous devons également nous concentrer sur l'individu et l'emploi. En dehors du secteur public, je pense qu'au Royaume Uni, notre réussite est moindre. Nous savons qu'à Birmingham, le taux de chômage est bien plus élevé parmi les jeunes hommes pakistanais, africains et natifs des caraïbes. Quelle sera la situation pour les jeunes Kurdes qui sont généralement si motivés pour travailler et participer à notre société ? Nous avons de bonnes raisons de penser qu'il nous faut rapidement les aider à trouver un emploi pour éviter les effets décourageants d'une longue dépendance aux allocations.

La réussite en matière d'éducation : elle est essentielle pour l'intégration des futures générations. Nous devons subvenir aux besoins linguistiques et culturels spécifiques de l'enfant réfugié, non pas en l'intégrant dans notre système et notre programme, mais en nous intéressant d'abord à l'enfant et à ce qu'il apporte avec lui. La scolarité sera bien sûr sensible aux impératifs culturels et les écoles non mixtes seront toujours mieux acceptées par les nouveaux arrivants de religion musulmane.

Enfin, la création d'organisations communautaires de réfugiés est essentielle à l'intégration des individus. Elles apporteront un soutien au nouvel arrivant, une référence culturelle à ceux qui sont implantés et certains services particuliers aux deux. Ces organisations peuvent également devenir le porte-parole de leur communauté en aidant les fournisseurs de services et la communauté d'accueil à comprendre leurs besoins et leur culture.

En conclusion, la réponse du gouvernement à la nouvelle migration est politique :

· il désire convaincre la population indigène que la part de PIB dépensée pour ces "étrangers" n'est pas appropriée, au détriment de nos services publics,

· il veut s'assurer que le Royaum- Uni ne va pas devenir la "bonne poire" de l'Europe en attirant davantage de personnes et en permettant à ses voisins européens d'échapper à leurs responsabilités financières et sociales,

· par principe général, il est attaché à soutenir/protéger les opprimés (en dépit de l'histoire du développement de l'Empire britannique) et est également préoccupé par les lobbyistes s'intéressant aux questions des droits de l'homme.

Les financements du gouvernement pour toute activité particulière avant que le titre de séjour ne soit accordé sont extrêmement limités.

Les activités décrites ci-dessus sont actuellement dirigées par les administrations locales en partenariat avec des organismes bénévoles. L'impulsion vient d'un mélange d'organismes s'attachant principalement à soutenir les groupes de réfugiés et d'organismes visant à fournir des services tout compris qui identifient les groupes de réfugiés comme des groupes ayant besoin d'une attention toute particulière.

■