Miranda

Revue pluridisciplinaire du monde anglophone /
Multidisciplinary peer-reviewed journal on the English-speaking world

9 | 2014

Coincidences / Circulating towards and across the
British Isles

La politique britannique de dispersion des demandeurs d'asile depuis 1999 : l'exemple de la ville de Glasgow

Fabien Jeannier

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/miranda/5881>

DOI : 10.4000/miranda.5881

ISSN : 2108-6559

Éditeur

Université Toulouse - Jean Jaurès

Référence électronique

Fabien Jeannier, « La politique britannique de dispersion des demandeurs d'asile depuis 1999 : l'exemple de la ville de Glasgow », *Miranda* [En ligne], 9 | 2014, mis en ligne le 03 mars 2014, consulté le 16 février 2021. URL : <http://journals.openedition.org/miranda/5881> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/miranda.5881>

Ce document a été généré automatiquement le 16 février 2021.

Miranda is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

La politique britannique de dispersion des demandeurs d'asile depuis 1999 : l'exemple de la ville de Glasgow

Fabien Jeannier

Introduction

- 1 La loi sur l'immigration et l'asile de 1999 (« Immigration and Asylum Act 1999 »), votée sous le premier gouvernement de Tony Blair, a instauré un système de dispersion obligatoire des demandeurs d'asile. Les accords de dispersion (« dispersal agreements ») des demandeurs d'asile signés entre le gouvernement britannique et certaines collectivités locales concernent principalement des villes du nord de l'Angleterre. Le dispositif a pour objectif de soulager la pression sur le logement exercée par l'arrivée continue de demandeurs d'asile dans les villes du sud-ouest de l'Angleterre et la région de Londres, en dispersant ces derniers dans des régions excédentaires en logements. Dans la pratique, un demandeur d'asile n'a donc pas le choix du lieu où il est envoyé au moment où il dépose formellement sa demande d'asile sur le sol britannique.
- 2 Les principales villes britanniques qui participent à ce dispositif sont Hull, Sheffield, Manchester, Liverpool, Coventry, Birmingham, Sunderland, Bradford, Newcastle et Glasgow¹. L'analyse de l'exemple de la plus grande ville écossaise s'impose pour plusieurs raisons. Glasgow est tout d'abord la collectivité locale britannique qui accueille le plus grand nombre de demandeurs d'asile. La ville peut se prévaloir d'une tradition ancienne d'accueil des populations migrantes, ce qui n'a pourtant pas empêché l'arrivée soudaine d'un grand nombre de demandeurs d'asile de provoquer de nombreuses incompréhensions et frictions avec les populations locales. La question du logement des demandeurs d'asile est un troisième point saillant. La piètre qualité des

logements sociaux qui leur sont alloués illustre une spécificité glaswégienne et rappelle à quel point les tours d'habitation de certains quartiers excentrés constituent toujours un héritage pesant des spectaculaires échecs de la politique de régénération urbaine menée après la Seconde Guerre mondiale. Le militantisme citoyen, qui est une autre singularité glaswégienne et un élément central de son histoire sociale, a alors joué un rôle clé dans l'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Il participe donc également pleinement de l'intérêt particulier que l'on peut porter au cas de Glasgow dans l'étude du dispositif national britannique de dispersion des demandeurs d'asile.²

- 3 Au-delà de cette singularité due à l'histoire urbanistique et sociale de la ville, l'analyse des conditions d'accueil des demandeurs d'asile à Glasgow pose plus largement la question d'une spécificité écossaise issue de la mise en place de la dévolution en 1999.
- 4 A travers l'exposé des mécanismes à l'œuvre dans la circulation de cette catégorie de population très particulière, de la mise en lumière des conditions d'accueil qui lui sont réservées et des tensions qu'un tel afflux a posées à Glasgow en particulier, nous montrerons d'abord que la politique britannique en matière de demande d'asile impose des conditions d'accueil draconiennes, pour ne pas dire punitives, aux demandeurs d'asile, dont l'objectif est de faire du Royaume-Uni une destination aussi peu attractive que possible et ainsi dissuader les demandes. Cela nous amènera ensuite à aborder la spécificité écossaise dans la manière dont les demandeurs d'asile sont accueillis « north of the border »³.

Quelques repères

Le contexte britannique : le tournant de 1999

- 5 Il existe plusieurs termes pour définir les populations migrantes, qui ont chacune leur propre statut. Il est nécessaire de faire la distinction entre un demandeur d'asile (« asylum seeker »), un demandeur d'asile dont la demande a été rejetée (« refused asylum seeker » ou « failed asylum seeker »), un réfugié (« refugee »), un migrant économique (« economic immigrant ») et un immigré clandestin (« illegal immigrant »). Cet article ne s'intéresse qu'aux trois premières catégories mentionnées.
- 6 Les statuts de demandeur d'asile et de réfugié renvoient à deux situations très différentes, qui commandent des droits eux aussi très particuliers, notamment en termes d'accès à un emploi et aux prestations sociales. Au Royaume-Uni, un demandeur d'asile est un individu qui a déposé une demande formelle auprès de l'agence britannique des frontières (UKBA, *UK Border Agency*) en vue d'obtenir le statut de réfugié et dont la demande est en cours d'instruction. C'est cette dernière qui décide si l'individu en question requiert une protection selon les termes de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés rédigée sous l'égide des Nations Unies. L'article premier de la Convention définit un demandeur d'asile comme une personne qui :
craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.⁴

- 7 Lorsque la demande d'asile est acceptée, le demandeur devient un réfugié, dont le statut est, depuis 2005, réévalué au minimum tous les cinq ans. Dans le cas contraire, lorsque le demandeur est débouté, il doit regagner son pays d'origine. Il peut y retourner de son propre gré, y être reconduit de force ou bénéficier d'un sursis, ou d'un droit de séjour octroyé à titre humanitaire, le temps que la situation de son pays d'origine évolue.
- 8 Le nombre de demandeurs d'asile au Royaume-Uni est resté relativement faible pendant les années quatre-vingt quand les conditions d'entrée dans d'autres pays européens étaient plus favorables. Leur nombre a commencé à augmenter significativement en 1989 quand les restrictions sont devenues plus sévères et que le Royaume-Uni est alors devenu plus attractif pour ceux d'entre eux qui parlaient anglais. Le marché de l'emploi y était également plus favorable pour les immigrants. Le nombre de demandeurs d'asile a continué à progresser au début des années quatre-vingt-dix, ce qui a généré un changement de climat. La nécessité d'instaurer des restrictions s'est progressivement insinuée dans les discours et les médias ont relayé des informations inexactes sur la nature et l'importance du nombre de demandeurs d'asile (Wren, 16).
- 9 Par la suite, la législation sur l'immigration au Royaume-Uni a évolué dans le sens d'une restriction toujours plus forte des droits des demandeurs d'asile en termes de logement, d'aides sociales et de possibilité d'occuper un emploi, alors qu'ils avaient jusqu'alors eu les mêmes droits que les résidents non-britanniques. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la politique des gouvernements britanniques successifs, conservateurs puis travaillistes à partir de 1997, peut se résumer de la façon suivante : limiter les demandes et les droits des demandeurs grâce à un arsenal législatif extrêmement contraignant, voire punitif, et mettre en œuvre un traitement particulier des demandeurs d'asile au regard des droits sociaux, distinct de celui des citoyens ordinaires. Il faut y voir la volonté de décourager les demandeurs en faisant en sorte que le Royaume-Uni ne soit plus considéré comme un pays attractif en raison des prétendues largesses de son système de protection sociale. La construction d'un discours politique décrivant les demandeurs d'asile comme un fardeau pour la société britannique y a largement contribué (Wren, 14-16 ; Crawley *et al*).
- 10 Parmi les six lois majeures sur l'immigration votées par Westminster depuis 1990, la loi sur l'immigration et l'asile de 1999 est celle qui comporte les changements les plus drastiques, avec en particulier l'instauration du mécanisme de dispersion. Elle constitue donc une étape clef dans la politique d'immigration britannique. Sa dimension symbolique est également importante puisque c'est la première loi en la matière votée après l'arrivée au pouvoir de Tony Blair après les élections de 1997.

Le contexte glaswégien : un afflux récent

- 11 C'est la loi sur l'immigration et l'asile de 1999 et la mise en place de la stratégie de dispersion qui déclenchent l'arrivée en nombre important de demandeurs d'asile à Glasgow. Il s'agit donc d'un phénomène très récent⁵. Quand la municipalité a signé, dès l'été 2000, un accord avec le gouvernement britannique pour devenir ville d'accueil dans le cadre de cette politique de dispersion, elle disposait d'un très grand nombre de logements sociaux vacants qu'elle gérait encore directement et qu'il est apparu intéressant de rentabiliser en y logeant des demandeurs d'asile dans le cadre d'un

contrat rémunéré avec le gouvernement britannique⁶. A ce jour, Glasgow reste toujours la seule collectivité locale écossaise à loger des demandeurs d'asile dans le cadre du dispositif de dispersion.

- 12 En 2008, il y avait 2.859 demandeurs d'asile logés dans les logements de dispersion à Glasgow⁷. En août 2011, ils n'étaient plus qu'un nombre à peine supérieur à 2 400 à vivre en Ecosse, répartis dans cinq collectivités locales différentes. Ceux qui vivent sur le sol écossais mais à l'extérieur de Glasgow sont hébergés par des amis ou de la famille et ne bénéficient donc pas du dispositif d'aide au logement auquel un demandeur d'asile peut prétendre s'il le sollicite au moment du dépôt de sa demande d'asile. Les chiffres de 2008 montrent qu'il y a 814 enfants demandeurs d'asile et 1 394 réfugiés inscrits dans les établissements scolaires de la ville, soit 3,3 % de la population scolaire. 60 % des demandeurs d'asile en Ecosse proviennent de cinq pays différents : la République Populaire de Chine (29 %), le Pakistan (12 %), l'Iran (7 %), le Nigéria (7 %) et l'Afghanistan (4 %)⁸. Les autres principaux pays représentés sont l'Érythrée, la Somalie, le Zimbabwe, l'Afghanistan, la République Démocratique du Congo⁹.
- 13 Toutefois, ces chiffres ne traduisent que partiellement la réalité, qui est très difficile à saisir. Il y aurait en fait actuellement entre 8.000 et 10.000 demandeurs d'asile et réfugiés à Glasgow¹⁰. Il ne s'agit que d'une estimation car il est impossible de chiffrer avec certitude le nombre de réfugiés. Ces derniers ont en effet le droit de s'installer où ils veulent une fois qu'ils ont obtenu le statut de réfugié. Ils deviennent également transparents au regard des statistiques puisque rien ne les oblige à faire état de leur statut une fois qu'il est acquis. Il est encore plus difficile d'avancer un chiffre en ce qui concerne le nombre de demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et qui résident toujours à Glasgow, que ce soit chez des amis, de la famille ou dans la rue. Tout au plus est-il réaliste d'affirmer qu'ils se comptent très vraisemblablement par centaines. (Gillespie, xi). Enfin, quel que soit le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés sur le sol britannique et/ ou écossais, il est tout aussi impossible de savoir combien d'entre eux vivent dans la pauvreté la plus extrême.

Un cadre législatif britannique extrêmement contraignant

Exclure, précariser, stigmatiser ?

- 14 En attendant que sa demande soit traitée, un demandeur d'asile est pris en charge par une agence gouvernementale créée en avril 2000, l'agence nationale d'aide à l'asile — NASS, *National Asylum Support Service*, et diverses organisations caritatives en fonction du lieu où il est envoyé. Bien que définie au niveau britannique, la mise en œuvre de la politique d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés est en fait en grande partie locale, puisque la loi prévoit de s'appuyer sur le travail du secteur associatif dans les régions de dispersion, en les encourageant à faciliter les bonnes relations entre les différentes communautés (Wren, 17).
- 15 En outre, c'est désormais la nature temporaire de la résidence au Royaume-Uni qui prime dans l'approche de l'action publique. En conséquence, il ne s'agit plus pour l'Etat d'organiser l'aide dans la perspective d'une intégration à long terme mais de fournir le

strict minimum nécessaire à la survie en attendant que la demande de statut de réfugié soit traitée (Lindsay, Gillespie and Dobbie, 3-4).

- 16 Cette orientation a pris une dimension supplémentaire en 2007 avec l'établissement du NAM, « New Asylum Model ». En 2006, il y avait environ 450.000 demandes d'asile en souffrance. Avec NAM, l'objectif est de traiter chaque demande dans un laps de temps de six mois. Au moment de sa mise en place, les demandeurs d'asile qui avaient déposé une demande depuis plus de six ans ont obtenu le droit à rester sur le sol britannique de façon permanente et illimitée, sans pour autant obtenir le statut de réfugié, et avec des droits différents.
- 17 Aux yeux de l'agence britannique des frontières, les cas de torture, même documentés par une expertise médicale, ne justifient pas toujours l'obtention du statut de réfugié ou de protection humanitaire. Le gouvernement britannique travailliste de Gordon Brown fut très sévèrement critiqué par *Amnesty International* en mai 2010 pour avoir adopté une position trop complaisante face à la torture et pour se réfugier de façon trop systématique derrière les promesses diplomatiques¹¹ faites par les pays vers lesquels des demandeurs d'asile sont expulsés pour procéder à des expulsions (Briggs, 2010).
- 18 En cas de besoin, l'agence nationale d'aide à l'asile peut fournir au demandeur d'asile un logement par l'intermédiaire de bailleurs sociaux ou privés avec lesquels elle a signé un contrat¹². C'est donc pour cela que l'agence signe des contrats appelés « dispersal agreements » avec diverses collectivités locales à travers le Royaume-Uni. Dans la pratique, la quasi-totalité des demandeurs d'asile demandent une aide au logement car ils arrivent bien souvent sans la moindre ressource. Le loyer et les charges afférentes au logement sont pris en charge par l'agence nationale d'aide à l'asile. Comme ils n'ont pas le droit de travailler, la location d'un logement dans le secteur privé est à l'évidence particulièrement compliquée.
- 19 Le rôle de l'agence nationale d'aide à l'asile est également de fournir une allocation aux demandeurs d'asile qui en font la demande.
- 20 L'aide financière dont peuvent bénéficier les demandeurs d'asile est définie par l'article 95 de la loi sur l'immigration et l'asile de 1999. Les dispositions instaurées par la loi ont entraîné la suppression de leurs droits antérieurs aux aides sociales nationales ou locales et ont mis en place un système parallèle d'allocations administré par l'agence nationale d'aide à l'asile (Oxfam and the Refugee Council, 8). En mars 2012, pour l'ensemble de la Grande-Bretagne, 21.000 personnes recevaient une aide au titre de l'article 95 de la loi de 1999, dont 2.077 se trouvaient en Ecosse.
- 21 Au départ, le soutien accordé aux demandeurs d'asile par l'agence prenait la forme d'une allocation hebdomadaire attribuée sous forme de coupons utilisables dans un réseau de magasins adhérant à cette procédure. Les demandeurs d'asiles ne recevaient que £ 10 en argent liquide. Ce système de coupons s'est très rapidement révélé désastreux. Il était coûteux à faire fonctionner et compliqué à gérer administrativement. Ces coupons ne pouvaient être utilisés que dans certains magasins, souvent éloignés des lieux de résidence des demandeurs d'asile qui devaient donc couvrir de longues distances à pied, n'ayant pas la possibilité ni les moyens de prendre les transports en commun. Sans argent liquide, ils ne pouvaient acheter que des produits très bon marché dans les magasins locaux ou sur les marchés. Enfin, il était interdit de rendre la monnaie sur les coupons, ce qui signifiait qu'une partie de la somme était systématiquement perdue au moment d'un achat. Ce système fut donc une

source d'embarras et d'humiliation pour les demandeurs d'asile, qui se trouvaient automatiquement stigmatisés dès lors qu'ils en faisaient usage. Il en résultait hostilité et discrimination à leur égard dans les magasins. Au bout du compte, les demandeurs d'asile étaient souvent laissés sans allocations pendant plusieurs jours, voire plusieurs semaines d'affilée. En octobre 2001, le gouvernement annonça l'abandon de ce système. Depuis, les allocations perçues en vertu de l'article 95 de la loi de 1999 sont donc versées en liquide dans un bureau de poste sur présentation d'une carte qui atteste de l'identité du demandeur d'asile et de son éligibilité à percevoir l'allocation en question. Un système de retraits d'urgence a été mis en place pour pallier à une rupture ou un retard de paiement de l'allocation. Les familles avec enfants perçoivent cette allocation jusqu'à l'obtention du statut de réfugié ou, dans le cas où le statut de réfugié leur est refusé, jusqu'à ce qu'ils quittent le pays de leur propre gré ou qu'ils en soient expulsés. Dans le cas d'un célibataire ou d'un couple sans enfants, le droit à l'allocation au titre de l'article 95 de la loi de 1999 est supprimé vingt-et-un jours après avoir été débouté du droit d'asile et après l'épuisement de toutes les voies de recours.

- 22 Malgré ces allocations, les demandeurs d'asile se retrouvent presque systématiquement dans un dénuement extrême. En 2002, un rapport d'Oxfam dressait un constat accablant à propos de la situation matérielle des demandeurs d'asile au Royaume-Uni :

Asylum-seekers have barely enough money to buy food of a quantity and quality to maintain an adequate diet, and often experience poor health and hunger. They cannot buy enough clothes or shoes to keep warm or buy school uniforms. Many struggle to afford bus fares to attend important appointments, to stay in touch with friends and relatives, to send their children to school. Often, it is the most vulnerable who suffer from lack of additional support: parents worry for the health and well-being of their children. Mothers who are unable to breastfeed because they are HIV+ or have other forms of ill-health cannot afford to buy formula milk. Disabled asylum-seekers struggle to receive the extra help they need, or receive no additional help at all. The support that asylum-seekers receive, in cash or in kind, does not equate to that received by UK residents claiming Income Support, which is generally recognised as the minimum level of income required to maintain an acceptable standard of living. The situation is exacerbated by the fact that many asylum-seekers do not even receive the support to which they are entitled, or receive it late. Weekly allowances and occasional clothing allowances from the National Asylum Support Service (NASS) fail to arrive, and when they contact NASS to find out why, can get no satisfactory response. Tight regulations and delays in payments mean that mothers often do not receive maternity payments until well after the birth of their baby. Inadequate regulation and inspection of property by NASS means that some accommodation providers do not fulfill their contracts to pay for utilities and provide adequate furniture and household equipment. (Oxfam and the Refugee Council, 4-5)

- 23 Le tableau dépeint dans ce rapport d'Oxfam de 2002 n'a guère évolué au cours des dix dernières années. L'interdiction d'exercer un emploi rémunéré en est à l'évidence une cause majeure. Le 23 juillet 2002, le gouvernement est en effet revenu sur la concession qu'il avait faite à propos du travail des demandeurs d'asile, et qui autorisait ces derniers à demander la levée de l'interdiction de travailler six mois après avoir déposé une demande d'asile.
- 24 Un demandeur d'asile doit désormais attendre d'avoir obtenu le statut de réfugié ou l'autorisation de rester sur le territoire britannique pour trouver un emploi, quel que soit le temps que prend l'instruction de sa demande (Gillespie, 4). Ainsi, puisqu'il ne peut occuper un emploi pendant la période au cours de laquelle sa demande d'asile est

instruite et ainsi subvenir lui-même à ses besoins, il est complètement dépendant d'un système spécifique d'allocations publiques qui ne représente que 70 % de l'allocation de base à laquelle un adulte britannique peut prétendre¹³.

- 25 Par ailleurs, la loi de 2002¹⁴ impose également au demandeur d'asile de déposer sa demande dans un délai très court, soit 72 heures au plus tard après son arrivée sur le territoire britannique, sous peine de n'être éligible à aucune forme d'aide sociale.
- 26 Lorsqu'un demandeur d'asile sans enfant a épuisé ses droits garantis par l'article 95 de la loi de 1999, il peut devenir éligible à une aide limitée au logement et à sa subsistance selon les termes de l'article 4 de la loi de 1999, s'il peut prouver qu'il prend des dispositions « raisonnables » pour retourner dans son pays d'origine ou que UKBA estime que les conditions de sécurité pour un retour ne sont pas suffisantes. En juin 2009, 9.354 demandeurs d'asile en avaient bénéficié pendant plus de six mois, alors qu'il s'agissait au départ d'un mécanisme de courte durée, qui ne fut institutionnalisé qu'en 2004 (Mulvey, 1-9 ; Smart). En mars 2012, seulement 2.232 personnes recevaient une aide au titre de cet article de la loi de 1999. Ce chiffre concerne l'ensemble du Royaume-Uni car il n'existe pas de statistique détaillée pour l'Ecosse.
- 27 Il s'agit de conditions draconiennes dans la mesure où l'aide financière consiste en une carte créditée de £ 35,36 chaque semaine, la « Azure Card », qui donne droit à l'achat de produits dans un nombre très restreint de magasins. Le report de crédit est impossible et son bénéficiaire ne peut convertir le montant de la carte en liquide.
- 28 Lorsque qu'un demandeur d'asile obtient le statut de réfugié ou de protection humanitaire, il dispose de 28 jours pour libérer le logement qui lui avait été attribué et trouver un autre logement. Il doit alors faire les demandes de prestations sociales auxquelles tous les citoyens britanniques et étrangers en situation régulière ont droit. Dans la pratique, cette obligation met souvent les réfugiés dans une situation de grande vulnérabilité et les condamne fréquemment à dormir dans la rue (Netto and Fraser, 5-16).
- 29 Les demandeurs dont la demande a été refusée ne sont pour la plupart plus éligibles à aucune aide, et n'ont toujours pas le droit d'exercer un emploi. Cela rend leur situation encore plus préoccupante. Ils disparaissent totalement des statistiques officielles et ne font plus l'objet d'aucune attention de la part du gouvernement puisqu'ils sont réputés n'avoir plus aucune légitimité morale ou humanitaire à rester sur le sol britannique. Bien qu'ils soient censés quitter le Royaume-Uni, beaucoup ne le font pas. Puisqu'ils sortent des statistiques, il est difficile d'estimer avec précision leur nombre mais ils pourraient être autour de 300.000, voire davantage (Crawley *et al*, 10). Dans la pratique, ils se retrouvent donc sans la moindre ressource et sont de fait piégés pendant des années dans une pauvreté extrême. Ils n'ont d'autre choix que de recourir à l'aide des amis, de la famille ou des organisations caritatives pour survivre. Ils ont un risque élevé d'être exploités, d'être victimes d'agressions et de vivre dans la rue, tout en n'ayant aucune perspective de retour dans leur pays d'origine. Ils ne peuvent, et bien souvent ne veulent pas, y retourner (Gillespie, 2012).
- 30 L'ensemble de ces mesures contribue à créer ce que Crawley *et al*, chercheurs au *Centre for Migration Policy Research* (CMPR) à l'université de Swansea, décrivent, dans un rapport de recherche rédigé pour le compte d'Oxfam, comme :
the unprecedented extent to which asylum and immigration policy in the UK has developed a discourse of exclusion for those who are not seen as legitimate beneficiaries of support. (Crawley *et al*, 8)

- 31 Ressources et logement ne sont pourtant pas les seules difficultés auxquelles les demandeurs d'asile sont confrontés. Les erreurs administratives ou procédurales qui parsèment un processus de demande d'asile à la fois extrêmement complexe et jalonné d'échéances très serrées pour la transition d'une étape à la suivante jouent un rôle majeur dans l'exposition des demandeurs d'asile à des situations d'extrême pauvreté. Le manque de temps pour obtenir des conseils juridiques adéquats et pour réunir les preuves nécessaires à une juste évaluation de la pertinence de la demande d'asile leur est très souvent préjudiciable.
- 32 Il y a également la difficulté de scolariser les enfants, la peur constante des « dawn raids », au cours desquels les demandeurs d'asile sont arrêtés sans ménagement au petit matin dans leur logement pour être reconduits à la frontière, ou, dans l'attente, d'être transférés dans un centre de rétention¹⁵, ce qui signifie alors être séparés du reste de leur famille. C'est une angoisse qui revient avec insistance dans quasiment tous les témoignages de demandeurs d'asile (Briggs, 2005, 12-17).
- 33 Il faut également mentionner la démonisation et/ ou les campagnes de dénigrement dans la presse (Ceri Mollard, 2001), le racisme et la xénophobie, la complexité des procédures légales. Parallèlement à l'établissement d'une législation de plus en plus contraignante, les demandeurs d'asile sont victimes à partir des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix de la construction d'un discours stigmatisant à leur égard, qui les représente comme des demandeurs d'asile illégitimes, des imposteurs attirés par le gain qui se drapent de l'habit de victimes de conflits mondiaux pour donner le change. Ce discours les présente également comme une menace pour l'économie, le système de protection sociale et la culture britanniques. On peut également signaler l'amalgame entre les différents statuts, le coût que représentent les demandeurs d'asile pour la collectivité, leurs prétendus privilèges et leur propension à ne pas se conformer à la loi.
- 16
- 34 Les principaux partis politiques participent à cette construction discursive à l'encontre des demandeurs d'asile. C'est ainsi que Tony Blair et Jack Straw ont demandé en leur temps la réécriture de la convention de 1951, arguant qu'elle était devenue obsolète au regard du contexte mondial globalisé. Ces discours sont relayés par la presse. De leur côté, les autorités locales œuvrent avec complaisance dans le contrôle de ces populations introduit par le gouvernement central ainsi que le font remarquer Poole et Adamson dans un rapport sur la population Rom de Glasgow commissionné pour Oxfam et *South East Glasgow Community Health and Care Partnership* :

Throughout this period, those formerly represented as refugee 'victims' in need of our understanding and support were increasingly referred to as 'bogus' asylum seekers, the 'undeserving other' motivated by economic gain whilst *masquerading* as victims of global conflict. Here we see the employment of a different set of imagery and language — terms such as 'swamping', 'illegals', 'the enemy within' were used and social problems were attached to the reality of increasing numbers of asylum seekers with more frequency. (Poole and Adamson, 21)

Une stratégie efficace ?

- 35 Il apparaît donc indéniable que les gouvernements travaillistes successifs ont progressivement mis en place, depuis 1999, un système extrêmement contraignant, accompagné d'un discours stigmatisant, dont l'unique objectif est de dissuader les demandeurs d'asile de venir s'installer au Royaume-Uni¹⁷. C'est également la conclusion

que tirent les chercheurs du *Centre for Migration Policy Research* de l'université de Swansea :

Asylum was one of the main policy focus areas of the former Labour government. There were six major pieces of legislation from 1997 to 2010, the primary objectives of which were to reduce the number of asylum applications in the UK; to speed up the process of asylum determination for those who arrive; and to increase the removal of those whose applications for protection are unsuccessful. Limiting access to welfare support has been an increasingly important part of the strategy for delivering these objectives. Although nothing new, the extent to which access to welfare support has been used over recent years as an immigration-control mechanism intended to deter asylum seekers is unprecedented (Crawley *et al*, 8).

- 36 La question est alors de savoir si la législation mise en place depuis 1999 a réellement fait diminuer de façon drastique le nombre de demandes d'asile au Royaume-Uni. Les chiffres dont nous disposons le confirment de manière incontestable. Ceux des demandes déposées et de l'issue qui leur est réservée sont particulièrement éclairants, comme le montre le détail de leur évolution au cours des années 2009, 2010 et 2011 dans le tableau 1. Les chiffres de 2011 montrent que les demandes d'asile pour l'ensemble du Royaume-Uni¹⁸ restent assez peu nombreuses malgré une légère hausse par rapport à l'année précédente. En 2011, 19.865 demandes d'asiles ont été déposées, soit tout de même une augmentation de 11 % par rapport à 2010. A la fin du mois d'août 2012, 12.474 demandeurs attendaient une première décision depuis plus de 6 mois pour presque 30 % d'entre eux, malgré la mise en place du dispositif NAM.

Tableau 1 : Evolution du nombre de demandes d'asile et de leur issue, 2009-201

- 37 Une mise en perspective avec les chiffres des années précédentes montre que le chiffre de 2011 reste en réalité inférieur de 23 % à celui de 2008 (25.932 demandes d'asile) et est plus de quatre fois inférieur à celui de 2000, quand 80.315 demandes avaient été déposées. A l'issue de l'année 2000, 10.375 demandeurs d'asile avaient obtenu le statut de réfugié et 11.495 avaient obtenu le droit exceptionnel de rester sur le territoire britannique (« exceptional leave to remain »).
- 38 Au bout du compte, le système mis en place par la loi de 1999 contribue à mettre les demandeurs d'asile, qu'ils soient en attente d'une décision ou refusés, dans une situation d'extrême dépendance et précarité. Le cadre législatif britannique en matière d'accueil des demandeurs d'asile tel qu'il est subi au quotidien par une très grande majorité d'entre eux est ainsi formulé de la manière suivante par Ahmed, réfugié à Glasgow, au journaliste Billy Briggs :

Where is justice? I don't know what justice is. In Sudan, the Sudanese Liberation Army just shot you one time, but here it is a slow death. [...] They push you further and further into the hole where there is dying and sickness and pain. The government is dictator bastards in Sudan. The UK government, they try to kill you. It is a strategy to make you kill yourself. (Cité par Briggs, 2010)

- 39 Le très large éventail de difficultés auxquelles les demandeurs d'asile sont confrontés peut être regroupé en quatre grandes catégories interdépendantes : les ressources, le logement, la santé et la violence et le racisme. A cela s'ajoute, quel que soit l'endroit où ils sont dispersés, l'obligation pour les demandeurs d'asile de vivre avec les situations souvent extrêmement douloureuses qui les ont poussés à quitter leur pays. Le témoignage d'un demandeur d'asile originaire du Darfour recueilli par Billy Briggs est

ainsi significatif des expériences endurées, à la fois dans le pays d'où les demandeurs sont originaires et dans le pays d'accueil :

Ahmed is a refugee from Darfur, Sudan, and for the best part of three hours he has been speaking about events in his homeland when he was attacked by rival tribesmen and tortured by police in Salah prison. He fled the country after many of his family were murdered and eventually ended up trying to survive penniless on the streets of Glasgow as an asylum seeker. [...] He has been receiving counseling [at the Medical Foundation Scotland] since November 2007 and it is clear that the 38-year-old has been highly distressed by his experiences both in Sudan and in Scotland. He explains that for two years after arriving in Glasgow he slept rough on the streets. During the week he slept in Glasgow Green but from Friday to Sunday he would relocate to a cemetery as it was too dangerous. There was always fighting, he says, and intimidation from drug addicts and drunken youths, and the police would continually harass him. « They (the police) would search me. « Where is your house? » they would say. They would push me about. They were aggressive, » Ahmed says. Food came from churches or from other street people he'd befriended, predominantly homeless Africans from crisis-hit countries such as the Democratic Republic of Congo, Eritrea, Somalia and Cameroon. Most of the time, however, Ahmed ate leftovers that he scavenged from bins (Briggs, 2010)¹⁹.

- 40 Ces difficultés se déclinent à deux niveaux interdépendants. Il y a ce qui relève des contraintes dictées par le cadre légal britannique que nous venons d'exposer, ce qui implique que la situation est identique quel que soit l'endroit du territoire britannique où se trouvent les demandeurs d'asile, et ce qui relève de la situation locale. Dans le cas de Glasgow, quatre domaines en particulier sont de nature à faire émerger une spécificité locale : les conditions de logement, l'attitude des populations locales, la mobilisation citoyenne, qui trouvent toutes les trois leur origine dans l'histoire sociale et urbanistique de la ville, et le contexte institutionnel de la dévolution des pouvoirs au Parlement écossais depuis 1999.

La spécificité écossaise

Le logement

- 41 L'arrivée et l'installation des demandeurs d'asile dans certains quartiers de la ville en a modifié la démographie de façon significative en un très court laps de temps et a parfois bouleversé les relations entre les différentes communautés²⁰ (Wren, 5). Au quotidien, le logement constitue, avec celui des violences ou du harcèlement raciste, l'un des deux problèmes majeurs (Netto and Fraser ; Lindsay, Gillespie and Dobbie). Jusqu'au printemps 2011, c'était *Glasgow Housing Association* qui se chargeait de loger les demandeurs d'asile, en vertu du contrat signé avec l'agence nationale d'aide à l'asile. C'est un domaine dans lequel les demandeurs d'asile éprouvent des difficultés considérables à cause du manque de logements disponibles dans les quartiers où ils se sentent en sécurité (Netto and Fraser, 11) :
- 42 Les demandeurs d'asile sont logés dans des logements sociaux souvent situés dans des tours d'habitations qui constituent un héritage toujours très encombrant, malgré de très nombreuses démolitions, de la politique de régénération urbaine de la ville menée dans les années cinquante et soixante à base de construction en périphérie de logements de médiocre qualité que la municipalité n'avait pas les moyens d'entretenir. Ils sont généralement inoccupés pour deux raisons principales. Ils sont non seulement

en (très) mauvais état et souvent de petite taille mais ils sont également situés loin du centre-ville, dans des quartiers qui ont mauvaise réputation, où les demandeurs d'asile doivent faire face à davantage de difficultés. Seuls s'y installent donc les gens qui n'ont pas d'autre choix :

[...] housing availability has been the primary criterion upon which dispersal areas have been selected, and asylum seekers have been resettled in areas of housing surplus. In Glasgow this has been almost exclusively in high-rise accommodation. Resettlement has therefore occurred mainly in areas with serious socio-economic problems, creating an extra set of issues for asylum seekers to face, including community safety and the potential for racial harassment. Dispersal has occurred (with some exceptions) in areas with no pre-existing BME communities, and therefore no locally-based experience of issues affecting BME people. The dispersal areas were therefore ill-equipped to provide the necessary support to new asylum seekers when dispersal began (Wren, 19-20).

- 43 Les appartements des tours d'habitation de *Red Road*, notoirement connues pour avoir été les tours d'habitation les plus hautes d'Europe au moment de leur construction à la fin des années soixante et s'être ensuite très rapidement dégradées, sont ainsi devenus un des lieux privilégiés de logement des demandeurs d'asile. Les témoignages disponibles sont sans ambiguïté en ce qui concerne les conditions de vie dans les logements de dispersion :

[Dust] has been living in Scotland for two-and-a-half years now and he says he still does not feel safe from the reaches of Iranian agents. His despair has been compounded by being assaulted in the street in a racial attack and having been housed in « various filthy, cockroach infested flats » across Glasgow. Dust spoke of a fellow Iranian asylum seeker who described Glasgow as « the end of the world » before committing suicide. (Briggs, 2010)

- 44 Le changement de prestataire de service pour l'hébergement fut un facteur supplémentaire de difficulté et d'incertitude pour les demandeurs d'asile. Après l'échec des négociations entre *Glasgow City Council* et l'agence nationale d'aide à l'asile à l'automne 2010 pour loger 1 300 nouveaux demandeurs d'asile, c'est l'organisation *YPeople*, anciennement *YMCA Glasgow*, qui a eu l'entière responsabilité du logement des demandeurs d'asile (Braiden, 13 novembre 2010). Dans les faits, cela n'a pas changé grand-chose aux conditions de vie au quotidien puisque *YPeople* gère des logements dans l'une des tours de *Red Road*. Les demandeurs d'asile sont donc restés logés au même endroit, mais par l'intermédiaire d'un prestataire différent.
- 45 Ce transfert de responsabilités s'est toutefois accompagné de difficultés administratives supplémentaires car les demandeurs d'asile ont aussitôt reçu une lettre leur annonçant un relogement imminent dans une autre région d'Ecosse, alors que le contrat entre l'agence nationale d'aide à l'asile et la municipalité ne se terminait que plusieurs mois plus tard, le 3 mai 2011 (Kemp, 24 novembre 2010 ; *The Glaswegian*, 1 avril 2011). Depuis le printemps 2012, c'est le prestataire de services mondial *Serco* qui détient le contrat avec UKBA pour l'hébergement des demandeurs d'asile à Glasgow et il est à prévoir que cette entreprise privée appliquera de façon beaucoup plus stricte les évictions de demandeurs d'asile dès qu'ils auront atteint la fin de leurs droits²¹.
- 46 Bien s'il soit hasardeux de tirer des conclusions générales de situations particulières et tragiques, le cas de la famille Serykh est particulièrement significatif des conditions très difficiles dans lesquelles les demandeurs d'asile se retrouvent. Leur histoire a eu un retentissement médiatique conséquent. Il s'agit d'une famille ukrainienne qui s'est jetée dans le vide depuis le quinzième étage d'une des tours de *Red Road* en mars 2010.

Leur parcours est révélateur de la façon dont les demandeurs d'asile sont déplacés au gré des convenances administratives et du bien peu d'importance accordée à leur santé physique et mentale. Malgré leurs démarches, il semble que l'agence nationale d'aide à l'asile ait refusé de reconnaître l'état de détresse psychologique dans lequel se trouvait cette famille. Leur suicide a en fait permis d'attirer l'attention sur les souffrances endurées par la vaste majorité des demandeurs d'asile. Lesley Benzie, directrice d'une organisation caritative qui vient en aide aux populations fragiles victimes de souffrances psychologiques, rappelle ainsi qu'il est fréquent de trouver des demandeurs d'asile en train de dormir dans les escaliers des immeubles de *Red Road* plutôt que dans leurs appartements de peur d'en être délogés par la police au petit matin afin d'être reconduits à la frontière ou mis en détention. Elle note aussi que son organisation reçoit chaque année plusieurs dizaines de cas de demandeurs d'asile en détresse pour qui le suicide semble être la seule échappatoire à leur condition²² (Naysmith, 14 mars 2010).

- 47 Cet épisode a été l'occasion pour la presse locale de s'intéresser de plus près aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Les témoignages recueillis par les journalistes montrent clairement que l'état de décrépitude avancé des logements dans les tours de *Red Road*, auquel s'ajoutent la vulnérabilité des populations et un strict encadrement de leurs droits par la loi, rendent leurs conditions d'existence extrêmement difficiles (Graham, 11 mars 2010 ; Williams, 11 mars 2010)²³.

I've been moved seven times in three years because of the terrible condition of the flats. I get no cash. I get a pre-paid « Azure » payment card worth £ 35 a week. I have to use up the whole amount each week as I am not allowed to carry credit forward. I live miles from any of the four shops participating so I have to carry bags all the way home as I have no money for the bus. I don't feel I have the same rights as other people (Briggs, 2010).

L'attitude des populations locales

- 48 L'attitude des populations locales est l'autre élément d'importance. Plus de deux mille demandeurs d'asile et réfugiés arrivent à Glasgow au cours de la première année d'existence du dispositif de dispersion (*The Scotsman*, 16 décembre 2001). Lorsqu'ils commencent à arriver en grand nombre, les populations locales les plus pauvres de Glasgow (de même que le réseau d'agences officielles et d'organisations caritatives bénévoles) n'y sont pas préparées, ce qui génère de vives tensions, alimentées par la jalousie, le ressentiment et la xénophobie. Le fait de loger des demandeurs d'asile dans les logements sociaux de la ville, dont le loyer est payé par l'agence nationale d'aide à l'asile, est très mal perçu par une frange très défavorisée des résidents locaux, principalement dans les quartiers nord de la ville de Sighthill et Springburn²⁴. Ces derniers estiment alors que les demandeurs d'asile font l'objet d'un traitement préférentiel de la part des autorités²⁵ (*The Scotsman*, 16 décembre 2001).
- 49 Dans un autre domaine, des enfants de demandeurs d'asile ont droit à un transport gratuit en bus pour aller à l'école à Drumchapel, une cité située à la périphérie nord-ouest de Glasgow. Cette situation génère du ressentiment de la part de résidents locaux dont les enfants fréquentent la même école et doivent payer le transport (Wren, 59). Il se développe alors un climat de violence croissante dont les demandeurs d'asile sont quotidiennement victimes. C'est dans ce contexte que se produit le meurtre de Firsat

Dag le 5 août 2001 (Mulvey, correspondance d'octobre 2011 ; Fekete). Le Scotsman du 16 décembre 2011 rapporte que :

In the months before, hundreds of asylum seekers and the local community had watched Sighthill become a powder keg of racial violence from the windows of the tower blocks they were too afraid to leave. Tensions increased and an exasperated Strathclyde Police reported that racially motivated attacks were rocketing.

- 50 En février 2001, un réseau de militants pour les droits des demandeurs d'asile²⁶ publie un court rapport sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile à Glasgow pendant la première année de la mise en place de la politique de dispersion, entre avril 2000 et février 2001 (Glasgow Asylum Rights Campaign, 2001). Les conclusions sont édifiantes à de nombreux points de vue, dont notamment la violence dont ils sont victimes, la qualité de l'accueil et de la restauration à l'auberge YMCA de *Red Road*, le climat d'hostilité alimenté et entretenu par la presse, la complexité des procédures et les conséquences dramatiques que leur mauvaise compréhension peut engendrer :

Asylum seeker children and adults, including the elderly and disabled, have been attacked with baseball bats, sticks, stones, rocks, bricks, and stabbed with knives, broken glass. Concrete blocks have been thrown on them from high flat windows. They have been threatened and chased on their way to school, church, and shops. Hair has been torn from their heads, they have been flung to the ground and kicked, and women have experienced sexual assaults, and repeatedly threatened with rape. Doors have been kicked in and excrement thrown through letterbox slots. Death threats have been made in person and written prominently on walls, closed doors and landings. Graffiti also identifies which flats within a building house asylum seekers with profane language and incitement to violence. A GP has spoken of daily physical examples of violent attacks and three that could have been fatal. There is a dramatic and very long list of people who have been attacked by individuals and groups using weapons and force to intimidate beat and pursue asylum seekers and an even longer list of inadequate responses from those authorities to which incidents were reported.

- 51 Il convient toutefois de remarquer que l'accueil réservé aux demandeurs d'asile n'a pas été uniformément hostile. Au début de la mise en place de la politique de dispersion, des demandeurs d'asile ont été logés dans les tours de Mitchellhill, à Castlemilk, une immense cité située à la périphérie sud de la ville, jusqu'à leur démolition en novembre 2005. Il n'y pas eu de violence extrême ni de rejet obstiné face à la présence de demandeurs d'asile à cet endroit de la ville. Le travail de terrain réalisé par les associations a permis de pacifier les relations entre tous. Les communautés religieuses locales ont notamment participé à la création de structures d'aide et de nombreux réfugiés se sont ainsi intégrés. Lorsque les tours de Mitchellhill ont été démolies, les demandeurs d'asile qui avaient obtenu le statut de réfugié se sont alors installés dans d'autres quartiers de la ville. Ceux à qui le statut avait été refusé ont été rapatriés dans leur pays d'origine et ceux dont la décision était en attente ont été déplacés (Watson, entretien du 27 octobre 2011)²⁷. Dans les autres quartiers de la ville où ils ont été logés, Drumchapel, Govan et les Gorbals, les demandeurs d'asile n'ont pas non plus été victimes de violences aussi extrêmes qu'au nord de la ville (Fekete).

Le militantisme citoyen

- 52 Au fil du temps, l'attitude des populations locales est, de manière générale, passée de l'hostilité à une certaine compassion. Les relations se sont améliorées grâce au travail de terrain et de fond réalisé par les agences gouvernementales et les militants et

bénévoles locaux (Miller, 8 octobre 2007). Parmi les organisations les plus impliquées dans le soutien aux demandeurs d'asile et réfugiés, on peut citer *The Scottish Refugee Council*, *Unity*, *Positive Action in Housing* et le *Citizens Advice Bureau*²⁸. L'écrivain glaswégien d'origine afghane et pakistanaise Suhayl Saadi fait le constat suivant (correspondance d'octobre 2011) :

I think many Glaswegians are sympathetic to [asylum seekers and refugees]. There has been a lot of work in communities and schools and it's borne fruit. Relations generally are good now. There was some friction at the start, as the asylum-seekers were put in the poorest areas and the residents resented the asylum-seekers getting flats, etc. I sense these issues have been ironed-out. I know that some local people actively help the asylum-seekers hide in their homes when the police come to get them to deport them. So there's a solidarity there.

- 53 En fin de compte, la forte tradition de militantisme, une des spécificités de la vie politique et citoyenne de Glasgow, a largement facilité le travail de terrain en faveur de l'installation de ces nouvelles communautés (Wren, 21). Des campagnes de soutien sont régulièrement lancées par des militants locaux. Elles s'articulent autour de la dénonciation des conditions de vie des demandeurs d'asile et de l'inhumanité des arrestations dont ils sont victimes pour être conduits en centre de rétention avant d'être expulsés vers leur pays d'origine²⁹. Les diverses communautés religieuses jouent également un rôle important et exercent une pression forte sur le pouvoir politique (Wren, 44).
- 54 En conséquence, de nombreux demandeurs d'asile estiment être assez bien traités par la population en général, même si la peur des agressions à caractère xénophobe, ou le fait d'en avoir été victime, restent une préoccupation majeure (Mulvey, 11). Toutefois, ils sont d'avis que les autorités locales sont bien moins enclines à les accepter. Il est intéressant de remarquer que de nombreux demandeurs d'asile interrogés par Gareth Mulvey laissent entendre que l'accueil est meilleur à Glasgow que dans d'autres villes britanniques³⁰, ce qui ne veut pas pour autant dire qu'ils n'y sont pas victimes de comportements xénophobes. C'est une opinion qui est également rapportée par Netto et Fraser : presque deux tiers des réfugiés interrogés par leurs soins affirment avoir de grandes chances de continuer à vivre à Glasgow, exprimant ainsi leur appréciation de la ville et de ses habitants, malgré les difficultés rencontrées pour obtenir et conserver un logement permanent (Netto and Fraser, 12)³¹. Sans nier les grandes difficultés auxquelles les demandeurs d'asile puis les réfugiés sont confrontés, ce constat semble aller dans le sens de ce que la Commission pour l'égalité raciale écrivait en 2007, assurant qu'« il est reconnu que l'Écosse tend à être plus accueillante à cause d'un fort sentiment d'identité nationale [traduction par l'auteur] »³², mettant ainsi en lumière une sorte d'exception, ou spécificité, écossaise en matière d'accueil des demandeurs d'asile.

La dévolution : une opportunité pour les demandeurs d'asile ?

- 55 Dans la répartition des domaines de compétence entre le parlement britannique et le parlement écossais, onze domaines sont restés de la compétence de *Westminster*, dont l'immigration, les prestations sociales et l'emploi. Hormis ces trois domaines, tout ce qui concerne le quotidien des demandeurs d'asile est du ressort du parlement écossais, en particulier l'intégration et la cohésion sociale, l'éducation, la santé et les services sociaux, ce qui ne va pas sans provoquer contradictions et conflits et ce qui complique

singulièrement la tâche des personnes impliquées dans l'accueil des demandeurs d'asile, donnant au passage substance à l'hypothèse selon laquelle la politique d'immigration et de dispersion mise en place au niveau britannique est une politique qui manque de cohérence et qui a surtout été imaginée pour servir les intérêts du sud de l'Angleterre (Wren, 3-4, 15 et 54-55).

- 56 La question du logement, notamment, reste du domaine de responsabilité de *Westminster* tant que la demande d'asile est en cours mais incombe au gouvernement écossais lorsque le statut de réfugié est accordé au demandeur d'asile, ce qui rend la période de transition particulièrement délicate (Lindsay, Gillespie and Dobbie, 3-4 ; Poole and Adamson, 4).
- 57 Le contexte écossais d'un vieillissement de la population, d'une main d'œuvre qualifiée insuffisante et d'émigration de la population créent un terrain favorable à l'accueil des immigrés en général, ainsi que des demandeurs d'asile (Scottish Executive, 2009, 8-9), qui sont souvent des individus qualifiés (Wren, 15). Cela va à l'évidence à l'encontre de la politique plus restrictive voulue par le gouvernement britannique. Bien que la politique d'immigration soit une prérogative de *Westminster*, et *a contrario* de l'approche dissuasive des gouvernements britanniques travaillistes mise en place depuis 1999, les gouvernements écossais successifs travaillistes puis nationalistes à partir de 2007 se singularisent donc par une attitude plus humaine et bienveillante à l'égard des demandeurs d'asile et réfugiés.
- 58 Cette spécificité est illustrée par la mise en place par le gouvernement écossais, en janvier 2002, du *Scottish Refugee Integration Forum*, quelques mois après le meurtre de Firsat Dag. Ses objectifs sont les suivants :
 - in partnership with the Scottish Executive, and in consultation with the wider public and voluntary sector interests, to develop action plans to enable the successful integration of refugees in Scotland and the provision of more accessible, co-ordinated and good quality services.
 - consider all matters necessary to assist refugees to integrate into life in Scotland;
 - collect and disseminate examples of good practice from around the country; and
 - play a key role in promoting positive images of refugees as members of society. (Scottish Refugee Integration Forum, 4)
- 59 L'exécutif écossais estime que l'intégration débute au moment où le demandeur d'asile arrive sur le sol écossais, quand le gouvernement britannique considère qu'elle commence au moment où il obtient le statut de réfugié. C'est dans cet esprit que les cinquante-deux actions clefs qui ont été formulées par le *Scottish Refugee Integration Forum*, concernent, outre l'éducation, le logement, la sécurité et l'accès à la justice, la santé, l'emploi et la formation ainsi que l'image des demandeurs d'asile et réfugiés dans les communautés et les médias.
- 60 La position du gouvernement se traduit en particulier de manière très symbolique par la volonté de permettre l'accès à l'éducation pour les demandeurs d'asile et leurs enfants et la mise en place de forums et structures visant à faciliter le dialogue intra- et inter-communautés (Mulvey³³, correspondance d'octobre 2011).

Conclusion

- 61 La circulation des demandeurs d'asile sur le territoire britannique est extrêmement encadrée, du moment où un demandeur d'asile dépose une demande formelle d'asile auprès de UKBA à celui, assez peu fréquent, où il obtient le statut de réfugié. Elle s'inscrit dans une politique clairement dissuasive, pour ne pas dire punitive. Le processus de demande d'asile est en effet jalonné d'étapes qui mettent les demandeurs dans une situation de grande précarité et pauvreté, à laquelle s'ajoutent l'incertitude, la peur, et la xénophobie.
- 62 L'exemple de Glasgow illustre à n'en point douter la dureté de la politique d'asile britannique. Cette étude de cas montre par ailleurs que Glasgow présente quelques spécificités dont les origines sont à chercher en partie dans l'histoire socio-urbaine de la ville — la piètre qualité du logement, le militantisme citoyen — et en partie dans les tensions issues de la nouvelle donne institutionnelle qu'est la dévolution de certains pouvoirs décisionnels au Parlement écossais depuis 1999. Depuis, le contexte démographique, politique et économique écossais n'a cessé d'alimenter des divergences de vue avec le gouvernement central sur la question de l'immigration et de l'asile et a induit une approche écossaise singulière dont nous avons esquissé les grandes lignes. C'est un travail qui appelle des recherches plus approfondies.
- 63 Si la stratégie visant à rendre le territoire britannique non-attractif par la mise en place de règles draconiennes est incontestable et assumée par les autorités britanniques, elle n'en est pas moins surprenante par le paradoxe qu'elle porte. Cette législation punitive force en effet les demandeurs d'asile à dépendre de l'aide de l'Etat puisqu'ils ont interdiction d'exercer un emploi, alors que le but avoué de l'arsenal législatif est de dissuader les demandes d'asile, ces dernières étant considérées comme un fardeau pour le système de protection sociale.
- 64 Il se pose également la question de l'éthique d'une telle position. Si l'on peut comprendre les motifs légitimes d'un Etat à réguler les flux migratoires, est-il pour autant acceptable d'ériger un système aussi dissuasif, avec les conséquences que nous avons soulignées en termes de conditions de vie ? La question vaut en particulier, mais pas exclusivement, pour les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et qui sont livrés à eux-mêmes, sans pouvoir assurer leur subsistance avec dignité. A moins d'un changement des règles régissant l'accueil des demandeurs d'asile, leur situation ne présente aucune perspective d'amélioration, ce qui signifie que les plus pauvres d'entre eux continueront à vivre pendant des années dans une pauvreté extrême, sans revenu et sans possibilité, ni volonté, de retourner dans leur pays d'origine.

BIBLIOGRAPHIE

Mulvey, Gareth. Correspondance d'octobre 2011.

Saadi, Suhayl. Correspondance d'octobre 2011.

Watson, Barry. Entretien du 27 octobre 2011.

« Asylum seekers in Glasgow get new landlord ending fears of re-housing ». *The Glaswegian*, 1er avril 2011.

« Firsat's family grieve, but from death comes hope for Sighthill ». *The Scotsman*. 16 décembre 2001.

« Last gasp bid to halt deportation of Glasgow University student ». *Herald Scotland*. 18 juillet 2011.

Braiden, Gerry. « Asylum seeker dispersal set to start in day ». *Herald Scotland*, 13 novembre 2010.

Briggs, Billy. « Last year he faced deportation and death. Tomorrow he will lead 200 people in praise. Pastor Daly is a man on mission: to change minds ». *The Herald Magazine*. 19 février 2005.

---. « Pursued by Prejudice ». *Scotland on Sunday*. 19 août 2007.

---. « From hell to Motherwell ». *The Scotsman Magazine*. 2 février 2008.

---. « 'In Sudan, the army shot you one time. Here it is a slow death' ». *The Herald Magazine*. 26 juin 2010.

Graham, Martin. « Sighthill Stories ». *Herald Scotland*, 11 mars 2010.

Kemp, Jackie. « Asylum Seekers in Glasgow face eviction ». *The Guardian*, 24 novembre 2010.

Naysmith, Stephen. « The story of the Red Road tragedy ». *Herald Scotland*, 14 mars 2010.

Williams, Martin. « Salmond hints at inquiry over flats suicides ». *Herald Scotland*, 11 mars 2010.

Burnett, John. « Glasgow: The evictions begin ». *Institute of Race Relations*. 10 novembre 2012.
<http://www.irr.org.uk/news/glasgow-the-evictions-begin/>

Crawley, Heaven, Joanne Hemmings and Neil Price. *Coping with Destitution. Survival and livelihood strategies of refused asylum seekers living in the UK*. Oxford: Oxfam GB, 2011.

Fekete, Liz. « The death of Firsat Dag and the failure of Scottish dispersal ». *Independent Race and Refugees News Network*. 1 October 2001.

Glasgow Asylum Rights Campaign, *Dossier of Racial Attacks on Dispersed Asylum Seekers in Glasgow. April 2000-February 2001*. Glasgow: Scottish Human Rights Centre, 2001.

Lewis, Miranda. *Asylum. Understanding Public Attitudes*. London: IPPR, 2005.

---. *Warm Welcome? Understanding Public Attitudes to Asylum Seekers in Scotland*. London: IPPR, June 2006.

Miller, Wendy. « Glasgow leads the way in welcoming asylum seeker families with true compassion and respect », *Positive Action in Housing*, 8 October 2007.

Mollard, Ceri. *Asylum: The Truth Behind the Headlines*. Oxford: Oxfam, 2001.

Mulvey, Gareth. « Even among the asylum seekers, we are the lowest », *Life under Section 4 in Glasgow*. Glasgow: Scottish Refugee Council, 2009.

Netto, Gina and Anne Fraser. *Navigating the Maze: Refugee Route to Housing, Support and Settlement in Scotland*. Glasgow: Scottish Refugee Council, 2009.

Oxfam. *Fair Play — Refugees and Asylum Seekers in Scotland — A Guide for Journalists*. Oxford: Oxfam, 2007.

Oxfam and the Refugee Council. *Poverty and Asylum in the UK*. London: The Refugee Council, 2002.

- Poole, Lynne and Kevin Adamson. *Report on the Situation of the Roma Community in Govanhill*, Glasgow. Glasgow: University of the West of Scotland, 2010.
- Refugee Council, *Tell It Like It Is. The Truth About Asylum*. London: Refugee Council, 2010.
- . *Asylum Statistics September 2012*. London: Refugee Council, 2012.
- Scottish Refugee Council. *Asylum in Scotland. The Facts*. Glasgow: Scottish Refugee Council, 2007.
- . « Facts and Figures ». 10 novembre 2012, http://www.scottishrefugeecouncil.org.uk/media/facts_and_figures
- . « Who are Refugees? ». 10 novembre 2012. http://www.scottishrefugeecouncil.org.uk/media/facts_and_figures/general_overview
- Smart, Kate. *The Second Destitution Tally, An indication of the extent of destitution among asylum seekers, refused asylum seekers and refugees*. London : Refugee Council, 2009.
- COSLA Strategic Migration Partnership. « Migration to Scotland ». 10 November 2011. <http://www.migrationscotland.org.uk/migration-info-centre/migration-statistics/asylum-seekers>
- GoWell. *GoWell Findings: Asylum Seekers and Refugees in Glasgow's Regeneration Areas 2006-2007, Briefing Paper 3*. Glasgow: GoWell, 2009.
- Lindsay, Kate, Morag Gillespie and Louise Dobbie. *Refugees' Experiences and Views of Poverty in Scotland*. Glasgow: Scottish Poverty Information Unit — Glasgow Caledonian University, 2010.
- Wren, Karen. *Building Bridges: Local responses to the resettlement of asylum seekers in Glasgow*. Glasgow: Scottish Centre for Research on Social Justice, 2004.
- Scottish Executive, *Asylum-Seekers in Scotland*. Edinburgh: The Scottish Executive, 2003.
- . *Education and Schooling for Asylum-Seeking Refugee Students in Scotland — An Exploratory Study*. Edinburgh: The Scottish Executive, 2007.
- . *Recent Migration into Scotland — The Evidence Base*. Edinburgh: The Scottish Executive, 2009.
- Scottish Refugee Integration Forum. *Action Plan*. Edinburgh: The Scottish Executive, 2003.
- Scottish Parliament, Equal Opportunities Committee. *Inquiry into Migration and Trafficking*. Edinburgh: The Scottish Parliament, December 2010. <http://archive.scottish.parliament.uk/s3/committees/equal/reports-10/eor10-05-00.htm>
- Home Office. *Enforcing the rules. A strategy to ensure and enforce compliance with our immigration laws*. London: Home Office, March 2007.
- . « Migration ». 10 novembre 2012. <http://www.homeoffice.gov.uk/science-research/research-statistics/migration/>
- . « Current support amounts ». 10 novembre 2012. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/support/cashsupport/currentsupportamounts/>
- Nations Unies-Haut Commissariat aux Réfugiés. *Convention et protocole relatifs au statut des réfugiés*. Genève: UNHCR, 1951.
- The National Archives. « Immigration and Asylum Act, 1999 ». 10 novembre 2012. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/33/contents>
- . « Nationality, Immigration and Asylum Act, 2002 ». 10 novembre 2012. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents>

---. « Immigration and Asylum Statistics ». 10 novembre 2012, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/immigration-asylum-publications.html>

Edward, Mary. *Who Belongs to Glasgow?* 1993. Edinburgh: Luath Press, 2008.

NOTES

1. Plymouth est l'exception qui confirme la règle.
2. La page d'accueil du site internet de GRAMNET, le réseau de recherches sur les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à Glasgow, implanté à l'université de Glasgow, présente la spécificité glaswégienne ainsi: « The City of Glasgow is host to the largest population of refugees and asylum seekers under the dispersal policy as well as having a history of hosting large communities of migrants. Glasgow also has a large number of organisations working with migrants, refugees and asylum seekers in a variety of ways. Whilst immigration is not a devolved matter it is clear that Scotland provides a distinctive context within the UK as far as migration, refugee and asylum issues are concerned. In addition Scotland's traditional communities have shown distinctive and creative approaches to the integration and sustaining of new and unstable populations and to promoting health, prosperity, peace building and community sustainability. » 18 mai 2013. <http://www.gla.ac.uk/research/az/gramnet/>
3. L'auteur tient à remercier chaleureusement les deux relecteurs pour leurs précieux commentaires et les perspectives de recherches futures qu'ils ont suscitées. Les faiblesses de cet article relèvent évidemment de la seule responsabilité de son auteur.
4. Nations Unies-Haut Commissariat aux Réfugiés. *Convention et protocole relatifs au statut des réfugiés*. Genève : UNHCR, 1951.
5. Les premiers demandeurs d'asile sont alors principalement des Syriens, des Albanais, des Kurdes et des Iraniens. Au cours des années précédentes, Glasgow avait accueilli des Chiliens et des Vietnamiens, puis des Bosniaques au début des années quatre-vingt-dix et des Kosovars à la fin des années quatre-vingt-dix, qui n'obtinrent aucun statut légal. Scottish Refugee Council. « History ». 10 novembre 2012. <http://www.scottishrefugeecouncil.org.uk/about/history>
6. La signature de l'accord était assortie du versement d'une aide compensatoire de 20 millions de livres. *Glasgow Housing Association* (GHA) a hérité du parc de logements sociaux de la ville en 2003. La municipalité n'est donc plus directement responsable de la gestion du parc de logements sociaux de la ville mais conserve une représentation dans l'administration de GHA.
7. Scottish Refugee Council. « Who are Refugees? ». 10 novembre 2012. http://www.scottishrefugeecouncil.org.uk/media/facts_and_figures/general_overview.
8. COSLA Strategic Migration Partnership. « Migration to Scotland ». 10 novembre 2011. <http://www.migrationscotland.org.uk/migration-info-centre/migration-statistics/asylum-seekers>
9. Scottish Refugee Council. « Real Lives ». 6 décembre 2011. http://www.scottishrefugeecouncil.org.uk/about/refugee_stories
10. Chiffres communiqués par Gareth Mulvey, chercheur au *Scottish Refugee Council*. En revanche, il est plus facile de comptabiliser le nombre de demandeurs d'asile. Un rapport de GoWell (GoWell, *GoWell Findings: Asylum Seekers and Refugees in Glasgow's Regeneration Areas 2006-2007, Briefing Paper 3*. Glasgow: GoWell, 2009) comptabilise 12.000 demandeurs d'asile hébergés à Glasgow au cours des cinq premières années de la politique de dispersion.
11. « Diplomatic assurance ». La définition de l'expression telle qu'elle est donnée par le Haut Commissariat aux Réfugiés est la suivante : « The term "diplomatic assurances", as used in the context of the transfer of a person from one State to another, refers to an undertaking by the receiving State to the effect that the person concerned will be treated in accordance with

conditions set by the sending State or, more generally, in keeping with its human rights obligations under international law. » (The UN Refugee Agency. « UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection ». 10 novembre 2012. <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/44dc81164.pdf>).

12. Scottish Refugee Council. « Receipt of Support (UK figures) ». 10 novembre 2012. http://www.scottishrefugeecouncil.org.uk/media/facts_and_figures/receipt_of_support_uk_figures

13. Les enfants reçoivent 100% de l'allocation. Une famille de demandeurs d'asile n'a pas non plus le droit au supplément (« premium »). En 2002, une famille de 4 personnes percevait ainsi £126,26 contre £166,40 par semaine pour une famille britannique, soit une différence de 24%. Voir le rapport Oxfam et du Refugee Council pour une analyse détaillée des ressources des demandeurs d'asile au début de la mise en place du système : Oxfam and Refugee Council, *Poverty and Asylum in the UK*. London: The Refugee Council, 2002. En 2009, l'allocation a été réduite de 20% pour certaines personnes. Il faut ajouter à cela le fait que le niveau des prestations n'a pas suivi le rythme de l'inflation. Il en résulte qu'un demandeur d'asile célibataire de plus de 25 ans ne percevait désormais plus que l'équivalent de 54% d'une allocation de subsistance de base. Un couple avec deux enfants de moins de 16 ans reçoit £178,44 par semaine. Cette allocation tient compte du fait que le loyer, les charges et factures du demandeur d'asile sont entièrement pris en charge par l'agence d'aide à l'asile. (Home Office, UKBA. « Current support amounts ». 10 novembre 2012. <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/support/cashsupport/currentsupportamounts/>)

14. *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*.

15. En Ecosse, le centre de rétention pour demandeurs d'asile se situe à Dungavel, dans le Lanarkshire.

16. Les organisations caritatives qui travaillent sur le terrain consacrent donc une partie de leur activité à dénoncer le manque d'information, voire la désinformation. Le *Refugee Council* a ainsi jugé nécessaire de publier une brochure pour tordre le cou à la diffusion d'informations simplistes et erronées (Refugee Council, 2010 ; Scottish Refugee Council, 2007).

17. Home Office. *Enforcing the rules. A strategy to ensure and enforce compliance with our immigration laws*. London: Home Office, March 2007.

18. Il n'y a pas de chiffres distincts pour l'Ecosse puisque c'est une gestion centralisée qui appartient au domaine réservé du gouvernement britannique.

19. L'article traite en détail du travail de la Fondation Médicale d'Ecosse (*Medical Foundation Scotland*) dans la constitution de dossiers médicaux relatifs aux différentes formes de tortures subies par les demandeurs d'asile pour la constitution de leur demande d'asile. Il apparaît que les cas de torture sont tous, à quelques très rares exceptions près, médicalement vérifiables.

20. Cela peut représenter une augmentation de 60% de la population étrangère (« Black and Ethnic Minority Population ») dans certains quartiers.

21. John Burnett. « Glasgow: The evictions begin ». *Institute of Race Relations*. 10 novembre 2012. <http://www.irr.org.uk/news/glasgow-the-evictions-begin/>

22. Cela ne faisait qu'un mois qu'ils résidaient dans leur appartement de *Red Road*. Ils avaient été déplacés à Glasgow à l'automne 2009, après s'être installés à Newham à la fin de l'année 2007 où une première demande d'asile leur avait été refusée. La demande d'asile qu'ils avaient déposée à Glasgow avait été déboutée et ils vivaient dans l'attente d'une reconduction forcée à la frontière.

23. *Glasgow Housing Association* a annoncé au printemps 2010 que deux tours seront détruites dans les dix prochaines années.

24. Sighthill est un des quartiers les plus pauvres de Glasgow. En 2001, le taux de chômage est de 15% et environ 40% de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté. Le quartier est confronté à des problèmes croissants de trafic et de consommation de drogues dures telles que l'héroïne. Construction typique des années soixante, le quartier dispose de très peu de commodités. Il est physiquement coupé du reste de la ville par l'autoroute M8.

25. Les demandeurs d'asile reçoivent en effet machines à laver, combinés réfrigérateur-congélateur et télévision lors de leur installation alors que les populations locales doivent attendre plusieurs mois avant que les travaux demandés soient effectués dans leurs appartements.

26. « Glasgow Asylum Rights Campaign », fondé au printemps 2000.

27. Barry Watson, au sein de *Castlemilk Partnership*, a travaillé au début des années 2000 à mettre en place un centre d'accueil pour demandeurs d'asile et à les mettre en contact avec les diverses structures d'aide disponibles à Glasgow.

28. Voir également le rapport détaillé de Karen Wren sur la mise en place des dix réseaux d'accueil et de soutien aux demandeurs d'asile (« Integration networks ») à Glasgow.

29. Voir le blog de *Unity* (<http://unitycentreglasgow.org>). La campagne contre l'expulsion d'un étudiant nigérian de l'Université de Glasgow, John Oguchukwu, en est un exemple récent. Elle a reçu le soutien des représentants des étudiants de l'université, d'enseignants de l'université ainsi que du président et du recteur de l'université (« Last gasp bid to halt deportation of Glasgow University student ». *Herald Scotland*, 18 juillet 2011); Edward, 155-157.

30. Gareth Mulvey nous met toutefois en garde en soulignant que la majeure partie des demandeurs d'asile ne sont jamais allés ailleurs. Les résultats des recherches menées par le *Scottish Refugee Council* sur l'intégration des demandeurs d'asile et réfugiés ont été publiées sur le site Internet du *Scottish Refugee Council* en mars 2013.

31. L'échantillon est toutefois limité puisque les personnes interrogées étaient au nombre de 32. Les réfugiés n'ayant pas l'intention de rester à Glasgow invoquaient le souhait de se rapprocher d'un réseau familial et d'amis.

32. « There is received wisdom that Scotland tends to be more welcoming because of a strong sense of national identity », *Commission for Racial Equality Report*, 2007, cité par Edward, 158.

33. Des recherches menées par le *Scottish Refugee Council* à propos de l'intégration des réfugiés dans la société écossaise sont en cours.

RÉSUMÉS

A travers l'exposé des mécanismes à l'œuvre dans la circulation des demandeurs d'asile, de la mise en lumière des conditions d'accueil qui leur sont réservées et des tensions générées par leur dispersion depuis la mise en place de la loi sur l'immigration et l'asile de 1999, cet article montre que la politique britannique en matière de demande d'asile relève d'une stratégie dissuasive dont l'objectif affirmé est de rendre le pays aussi peu attractif que possible pour les demandeurs d'asile. Un regard plus particulier sur le cas de Glasgow montre qu'il émerge une spécificité écossaise dans la manière dont les demandeurs d'asile sont traités, due à la fois à l'histoire socio-urbaine de la ville et aux tensions institutionnelles issues de la dévolution de certains pouvoirs au Parlement écossais depuis 1999.

This paper shows that the punitiveness of the British immigration and asylum policy aims at deterring asylum seekers from coming to the United Kingdom. Since 1999 the successive British governments have devised a very tough legal framework which enforces the circulation of asylum seekers and their conditions of living. On the one hand, the case study of Glasgow shows that the policy of dispersal of asylum seekers has been highly instrumental in driving them towards destitution and homelessness. On the other hand, it puts forward evidence of a specific

way of dealing with asylum seekers in Scotland fuelled by the city's urban and social history as well as the political and institutional tensions generated by the devolution of some powers to the Scottish Parliament since 1999.

INDEX

Mots-clés : demandeurs d'asile, réfugiés, dispersion, Ecosse, Glasgow

Keywords : asylum seekers, refugees, dispersal, Scotland, Glasgow

AUTEURS

FABIEN JEANNIER

Université de Lyon (Laboratoire Triangle UMR 5206)

Docteur en études anglophones

fabien.jeannier@univ-lyon2.fr