

L'observatoire de l'intégration des réfugiés

France
Terre
d'Asile
www.france-terre-asile.org

LETTRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°30 OCTOBRE 2008

NOUVELLE PRIORITÉ POUR L'EUROPE : L'INTÉGRATION

Au cours des cinq dernières années, le débat autour de la notion d'intégration des immigrés a pris de l'ampleur au sein de l'Union européenne. Dans un domaine qui relève encore essentiellement des Etats membres, l'Union offre un certain nombre de droits et tente de façonner une approche commune.

En 2007, 16,3 % de l'ensemble des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire et temporaire dans le monde étaient installés en Europe, soit plus de 1 580 000 personnes¹. Une part finalement assez modeste, lorsque l'on sait que l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient accueillent plus du quart de l'ensemble de la population réfugiée et la région de l'Asie et du Pacifique, près d'un tiers².

Dans l'Union européenne, c'est en Allemagne qu'est installé le plus grand nombre de réfugiés, près de 578 900 en 2007. Ce pays figure d'ailleurs parmi les principaux pays d'accueil au niveau mondial, derrière le Pakistan, la Syrie et l'Iran. Viennent ensuite le Royaume-Uni, environ 299 700 réfugiés, la France avec plus de 151 700, et les Pays-Bas où on en dénombre 86 587. D'autres pays, comme l'Espagne, la Grèce, la Hongrie ou la Pologne ne dépassent pas, quant à eux, la barre des dix mille réfugiés.

La présence des personnes bénéficiant d'une protection internationale apparaît peu significative au sein des 493 millions d'habitants que compte l'Union. Il n'en reste pas moins que réussir à inclure les réfugiés dans leur société d'accueil fait partie du grand défi de l'intégration que doivent relever les Etats de l'Union européenne. Un défi, à la fois pour les nouveaux Etats membres confrontés depuis peu aux problématiques migratoires, mais aussi pour les plus anciens, amenés à réajuster leurs pratiques et à repenser leurs stratégies à cet égard. Les politiques de l'Union européenne accordent une place toujours plus importante à l'intégration des ressortissants de pays tiers, comme le souligne la Commission européenne en 2007 dans son Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun³. Hissée au rang des priorités politiques, l'intégration des ressortissants de pays tiers est devenue, en l'espace de quelques années, une thématique incontournable dans le débat européen sur l'asile et l'immigration.

Des principes pour guider les Etats

A l'heure actuelle, l'Union européenne ne dispose pas de compétences en matière d'intégration. Elle ne peut qu'encourager



© Hadjim

et soutenir les actions nationales. Au-delà de l'aide financière⁴, son objectif consiste malgré tout à développer une approche commune, en se fondant sur les meilleures pratiques étatiques. Depuis 2003, en effet, différentes initiatives ont vu le jour comme la mise en place d'un réseau de points de contact nationaux sur l'intégration, la publication de rapports annuels et de manuels pratiques ou encore la création prochaine d'un site Internet sur l'intégration. Au vu des caractéristiques qu'ils partagent avec les autres immigrés, les bénéficiaires d'une protection internationale font partie des personnes concernées, mais la Commission européenne a eu l'occasion de rappeler que ce groupe spécifique devait également faire l'objet de mesures complémentaires adaptées.

Reste à savoir ce qui lie l'ensemble de ces actions et quel est leur impact. En fait, elles s'articulent autour des onze principes de base communs (PBC), adoptés en novembre 2004, et considérés comme « fondement de la conception européenne de l'intégration⁵ ». L'intégration y est définie comme un « pro-

cessus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des Etats membres » (PBC 1). Ces principes directeurs couvrent les domaines de l'emploi, de l'éducation, de l'accès des immigrants aux institutions et aux services publics, encouragent leur participation au processus démocratique, prônent le dialogue interculturel et enfin, soulignent la nécessité de recentrer les politiques d'intégration dans toutes les politiques pertinentes et de prévoir des mécanismes pour les évaluer. Dépourvus de toute force contraignante, ils ne servent qu'à guider les Etats membres dans la mise en œuvre de leurs politiques d'intégration, au niveau national, régional et local. Ces principes, étayés par des propositions d'actions concrètes formulées par la Commission en 2005, sont loin

d'être véritablement pris en compte dans les stratégies nationales, comme l'évoque le Parlement européen en 2006, qui « regrette que les Etats membres n'aient pas observé ces principes de manière significative depuis leur adoption⁶ ».

Des droits pour les réfugiés...

L'absence de cadre juridique en matière de politiques d'intégration n'empêche pas l'Union européenne de fixer des droits pour les ressortissants de pays tiers qui y vivent. En effet, la législation européenne comporte plusieurs instruments pertinents, tels que la directive dite qualification de 2004, qui propose un catalogue de droits pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Celle-ci garantit aux premiers la délivrance d'un titre de séjour d'au moins trois ans, ainsi qu'un accès à une protection sociale et à des soins de santé dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux. Le texte précise aussi que les membres de la famille d'un réfugié ont les mêmes droits que celui-ci. Or, nous sommes encore loin d'une application harmonisée sur l'ensemble du territoire européen et la directive laisse aux Etats une trop grande marge de manœuvre, en particulier en ce qui concerne les bénéficiaires de la protection subsidiaire. La Commission européenne vise à uniformiser les statuts

d'un pays à un autre, et présentera des propositions d'amendements de cette directive en 2009.

Le statut de résident de longue durée, formalisé par la directive de 2003, ne concerne pas à l'heure actuelle les réfugiés. Toutefois, le 6 juin 2007, la Commission européenne a proposé d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, ce qui permettrait de garantir la sécurité de leur séjour dans un Etat membre. Ce statut juridique garantit des droits comparables aux ressortissants de pays tiers au bout de cinq ans de résidence légale dans l'Union européenne et ouvre également, après ce délai, le droit au séjour dans un autre Etat membre. Les perspectives de révision s'annoncent plutôt encourageantes, à moins que les Etats décident de ne pas suivre la Commission dans ses propositions.

...et l'obligation de s'intégrer

C'est effectivement la tendance qui semble se confirmer au niveau européen. Les programmes nationaux prennent en effet de plus en plus la forme d'un passage obligé pour les immigrés. Parmi les principes de base communs mentionnés ci-dessus, c'est d'ailleurs celui prévoyant que « des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration » qui prend le pas sur les autres⁷. En outre, la directive sur le statut de résident longue durée fait mention de la possibilité qu'ont les Etats membres d'exiger que les ressortissants de pays tiers satisfassent à des conditions d'intégration conformément à leur droit national (article 5). L'intégration est ainsi conçue comme un préalable indispensable, une exigence juridique, qui, si elle n'est pas respectée, peut entraîner des sanctions, voire même des répercussions sur le droit au séjour de la personne. Ce débat entre obligation de s'intégrer et droit à l'intégration se trouve au cœur de l'évolution des politiques nationales, comme l'illustre le récent désaccord survenu entre la France et l'Espagne sur le caractère obligatoire du contrat d'intégration dans le cadre du projet de Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Le terme de contrat obligatoire a finalement disparu de ce texte, qui devrait être adopté en octobre. En tout état de cause, il paraît impossible de résumer un phénomène social aussi complexe que l'intégration à la seule réussite d'un programme. Il est temps que les Etats mettent en application les autres principes de base communs afin que le processus d'intégration prenne réellement son (double) sens.

¹ Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, 2007 *Global Trends : Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, juin 2008, p. 7.

² *Ibidem*.

³ Commission européenne, *Livre vert sur le futur régime européen commun*, COM(2007) 301 final, 6 juin 2007, p. 8.

⁴ Voir le Zoom en page 2.

⁵ Conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures sur le renforcement des politiques d'intégrations dans l'Union européenne par la promotion de l'unité dans la diversité, Luxembourg, 12-13 juin 2007.

⁶ Parlement européen, *Rapport sur les stratégies et moyens pour l'intégration des immigrants dans l'Union européenne*, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, AG-0190/2006, 17 mai 2006, p. 8.

⁷ CARRERA S., *A Comparison of Integration Programmes in the EU - Trends and Weaknesses*, Challenge Papers, n° 1, mars 2006, p. 15.

LA PAROLE À...

Objectif pour l'UE : construire une politique commune d'intégration

Sergio CARRERA, chef de section et chercheur au Centre for European Policy Studies (CEPS)

Quelles tendances peut-on observer au niveau national et européen ?

Que ce soit au niveau national ou européen, la tendance majeure qui se dessine est de lier l'intégration aux politiques d'immigration et à la question de l'admission sur le territoire, plutôt qu'aux politiques sociales. De plus en plus, l'intégration est considérée comme une norme, une condition que doivent respecter les ressortissants de pays tiers pour avoir accès à des droits, à la sécurité du séjour et à l'inclusion sociale. Elle est devenue un élément de la gestion de l'immigration, un mécanisme d'exclusion plutôt que d'inclusion sociale. En réalité, ce qui s'observait au niveau des Etats est tout simplement en train d'être transféré à l'échelle de l'Union européenne.

Que pensez-vous de la définition de l'intégration comme un processus à double sens ?

C'est un principe qui me semble difficile à mettre en œuvre en pratique. D'abord, il suppose l'existence de deux entités homogènes bien distinctes, la société d'accueil et l'immigré. Ce serait trop simple de décrire le phénomène de cette manière, nos sociétés sont elles-mêmes très diversifiées. De plus, cela sous-entend des engagements réciproques. Or, c'est toujours sur l'immigré, sur la personne vul-

néable, que reposent ces engagements.

Peut-on parler de convergence des politiques d'intégration ?

Je ne pense pas que l'on puisse vraiment parler de convergence des politiques d'intégration. Certes, on observe des pratiques communes, comme la mise en place de programmes d'intégration obligatoires, comme en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en France ou aux Pays-Bas. L'objectif de la Commission européenne est avant tout de développer le partage de connaissances et l'échange de bonnes pratiques, notamment par le biais de mécanismes d'évaluation des politiques, d'indicateurs de l'intégration, préconisés dans les principes de base communs, afin de progressivement construire une politique commune. Mais ce qui sous-tend toutes ces discussions est finalement la volonté des Etats, et maintenant de l'Union elle-même, d'imposer leurs valeurs aux personnes désirant s'intégrer. Ces dernières doivent y adhérer, ce qui pose un réel problème par rapport à la notion de diversité. A mon avis, nous n'avons pas besoin d'une politique communautaire en matière d'intégration mais plutôt d'une action significative de l'Union européenne pour combattre l'exclusion sociale, en s'attaquant aux problèmes de fond, comme l'accès à l'emploi, à un logement ou la lutte contre les discriminations.

Troisième conférence ministérielle en vue

S'il est vrai que la dimension européenne des questions d'intégration est grandissante, ce sont les Etats membres qui en demeurent les acteurs clés. Or, la mise en place depuis 2004 de rencontres entre les ministres chargés des questions d'intégration de chacun des Etats membres témoigne d'une volonté de mener une réflexion en profondeur sur l'intégration, de réellement construire une approche commune et non plus de simplement réagir de façon ponctuelle. Plusieurs pays, pour lesquels l'intégration représente un enjeu de longue date, ont voulu faire avancer le débat dans le cadre de leur présidence de l'Union européenne, en cherchant à fixer de grandes orientations pour l'Europe. Une première conférence ministérielle sur l'intégration s'est tenue à Groningen (Pays-Bas) en 2004. Elle a permis de poser les bases d'une définition commune. C'est en effet sous l'égide de la présidence néerlandaise que les principes de base communs ont vu le jour et qu'a été présenté le premier manuel pratique sur l'intégration.

Dans le prolongement du débat initié aux Pays-Bas, la présidence allemande a organisé une réunion informelle des ministres de l'Union chargés de l'intégration à Potsdam en mai 2007, portant sur le renforcement des politiques d'intégration par la promotion de l'unité dans la diversité. Cette rencontre mar-

quait un tournant majeur dans les objectifs européens en matière d'intégration, notamment en accordant une place centrale au dialogue interculturel. Par ailleurs, toujours dans l'optique de bâtir une politique commune, le Conseil de juin 2007 invitait les points de contact nationaux et la Commission européenne à examiner la valeur ajoutée que pourrait apporter l'élaboration de modèles européens communs pour l'intégration des migrants et à favoriser l'élaboration d'indicateurs communs permettant aux Etats, de façon facultative, d'évaluer leurs politiques d'intégration.

Il faut se rendre à l'évidence : au-delà des outils et instruments développés par la Commission européenne, la problématique de l'intégration repose essentiellement sur des négociations entre Etats, chacun tentant de mettre en avant son modèle ou sa pratique. Mais un sentiment est partagé : celui de vouloir entrer dans une phase plus opérationnelle, tout en réaffirmant la coopération entre Etats, institutions et société civile. Reste à savoir quel sera l'apport de la présidence française dans cette réflexion lors de la prochaine conférence ministérielle sur l'intégration, qui se tiendra à Vichy les 3 et 4 novembre 2008. Cette conférence devrait amorcer de nouvelles discussions et, peut-être, définir d'autres priorités.

ZOOM

Des fonds pour dynamiser l'intégration

Dépourvue de compétences en matière d'intégration, l'Union européenne soutient la mise en œuvre des politiques nationales, et ce principalement par le biais d'aides financières. Deux fonds, adoptés en 2007 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », nous intéressent en particulier, en tant qu'instruments s'adressant spécifiquement aux étrangers vivant dans l'un des Etats membres.

L'intégration à l'ordre du jour

Le fonds d'intégration pour les ressortissants de pays tiers (FEI), en application depuis janvier 2007, a pour objectif de soutenir les efforts des Etats membres destinés à faciliter l'intégration dans les sociétés européennes des ressortissants des pays tiers issus de contextes économiques, sociaux, culturels, religieux, linguistiques et ethniques différents. Les principes de base communs constituent les lignes directrices guidant les Etats dans leur stratégie nationale en faveur de l'intégration. La Commission européenne établit donc les

orientations stratégiques et définit des priorités. Les Etats se chargent eux de la mise en œuvre et de la coordination des actions, celles-ci pouvant revêtir une dimension nationale, transnationale ou communautaire. Ce fonds prévoit un budget de 825 millions d'euros pour le programme 2007-2013, dont 7 % concerne des actions communautaires.

Un fonds réservé aux réfugiés

Exclues du fonds d'intégration, les personnes bénéficiant d'une protection internationale font l'objet d'un programme d'aide financière spécifique, le fonds européen pour les réfugiés (FER), qui existe depuis 2000. Le FER actuel, établi pour la période 2008-2013, s'inscrit dans le cadre du développement du régime européen d'asile commun. Il finance des actions s'adressant aux réfugiés statutaires, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, de la protection temporaire ou d'un programme de réinstallation, ainsi qu'aux demandeurs d'asile.

Ces projets visent les conditions d'accueil et les procédures d'asile, l'intégration des réfugiés, l'aide apportée aux Etats dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de leur politique d'asile, la collecte et l'analyse de données sur les pays d'origine, la réinstallation et le transfert des demandeurs d'asile d'un Etat à un autre. Il est doté d'un budget global de 628 millions d'euros pour la période 2008-2013, soit presque trois fois celui fixé pour la première phase du FER de 2000-2004. 10 % de cette enveloppe est réservé aux actions communautaires, dont le but est de renforcer la coopération pratique entre Etats membres, par la création de réseaux, par la mise en place de campagnes de sensibilisation et par la dissémination de bonnes pratiques.

Dans le cadre des programmes FER précédents, l'intégration a pourtant eu du mal à s'imposer face à l'accueil des demandeurs d'asile, domaine privilégié dans l'attribution des aides. Par ailleurs, les montants totaux alloués au FER et au FEI sur la période 2007-2013 n'atteignent pas, à eux deux, le budget du fonds pour les frontières extérieures,

également en place depuis 2007, qui s'élève à 1 820 millions d'euros. Autrement dit, la priorité européenne, et en particulier celle des Etats membres, continue à être la gestion des frontières au détriment de l'intégration.

Promouvoir l'inclusion sociale

Source de nombreux défis pour l'Union européenne, la migration figure également parmi les axes de travail majeurs de l'agenda social européen. La pauvreté, l'exclusion sociale et les discriminations, phénomènes auxquels sont plus exposés les étrangers, constituent autant d'obstacles à leur intégration. Le fonds social européen (FSE), dont une des priorités est de renforcer l'inclusion sociale des personnes défavorisées en vue de leur intégration durable dans l'emploi, contribue à améliorer l'insertion des immigrés sur le marché du travail. Ceux-ci constituent d'ailleurs un des groupes cibles pour la période 2007-2013. En outre, certaines actions dans le domaine de l'emploi, soutenues par le FEI, viendront compléter celles visant la participation des migrants dans le cadre du FSE. Pour autant, les sommes consacrées par le FSE à l'insertion socioprofessionnelle des migrants, ne représentent qu'une infime proportion du budget (1,6 %). C'est pourtant au cœur des politiques sociales que la problématique de l'intégration devrait trouver toute sa place, afin d'être détachée des considérations purement liées à l'immigration.

¹Présentés en page 1.

LES ACTUALITÉS SOCIALES

En pleine expansion, le secteur des services à la personne a connu en 2007 un taux de croissance de 13,6 %. Il a ainsi généré la création de plus de 132 000 emplois dans la même année. Cet essor ne devrait pas ralentir dans les prochaines années tant la demande reste forte. Selon l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), plus de six millions de ménages français seraient demandeurs de ce type de prestations¹. Les risques de pénuries de main-d'œuvre sont donc réels. Parallèlement, les primo-arrivants rencontrent en France de nombreux obstacles dans leur insertion professionnelle. En effet, depuis plusieurs années, le taux de chômage des immigrés est en moyenne deux fois plus important que celui des nationaux.

Dans ce contexte, plusieurs acteurs publics ont souhaité mettre en rapport le dynamisme du secteur avec les besoins des primo-arrivants. C'est ainsi que le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, le secrétariat d'Etat chargé de l'Emploi et l'ANSP, ont signé, le 12 juin 2008, un protocole d'accord visant, dans le secteur des services à la personne, à favoriser l'accès et la progression dans l'emploi des signataires du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). « Ces primo-arrivants constituent pour nous un véritable vivier qui va nous permettre de répondre

Un accord pour favoriser l'insertion professionnelle des primo-arrivants

aux pénuries de main-d'œuvre que connaît notre secteur. D'autre part, ils sont majoritairement adultes et donc plus expérimentés, ce qui est un atout dans nos métiers », explique Jean-Pierre Blache, responsable de la professionnalisation au sein de l'ANSP.

Un plan sur trois ans
Cet accord concernera 10 000 personnes chaque année durant trois ans. Il vise d'abord à mettre en œuvre des dispositifs

opérationnels visant à sensibiliser et informer les membres de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) et les bénéficiaires du CAI aux potentialités d'emploi offertes par le secteur des services à la personne. Cette démarche se fera par le biais de plaquettes d'information pour les primo-arrivants, de formations des personnels de l'Anaem chargés de les orienter. L'accord prévoit aussi la prescription, le cas échéant, par les conseillers de l'Agence nationale pour l'emploi, du dispositif de formation intitulé « module d'insertion dans les services à la personne » (Misap), à ce type de public.

De la même manière, le ministère de l'Immigration incitera les entreprises et les branches professionnelles à prendre en compte l'apprentissage de la langue française dans leurs plans de formation. Enfin, au terme de cet accord, l'ANSP négociera des conventions avec les grandes fédérations d'employeurs du secteur dans l'objectif d'inciter leurs adhérents à recruter des demandeurs d'emploi signataires du CAI. « Je ne sais pas si ce type d'accords va être généralisé à d'autres branches professionnelles, mais de notre côté, les avantages sont clairs », conclut Jean-Pierre Blache.

¹ <http://www.servicessalapersonne.gouv.fr>

Un parcours résidentiel plus tourmenté pour les réfugiés

En dépit de l'existence de nombreux outils pour favoriser l'accès des personnes défavorisées à un logement autonome, ainsi que d'une législation qui a fait, depuis le début des années 1980, entrer le logement dans le champ des droits fondamentaux, la crise persiste, notamment pour les réfugiés, voire, peut-être, plus encore pour eux. C'est en tout cas ce qui ressort d'une étude de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) sur le logement des primo-arrivants publiée en juillet 2008. Ces derniers connaissent effectivement des situations d'hébergement très diverses.

Ainsi, un migrant sur trois a vécu au moins deux situations résidentielles. Le nombre de situations résidentielles dépendrait, cependant, de l'ancienneté en France et de la nature du premier logement occupé. La quasi-totalité des personnes locataires ou propriétaires n'ont, par exemple, connu que ce type de logement depuis l'arrivée en France, alors que les deux tiers des personnes hébergées par des amis ou de la famille, ou résidant dans des centres d'accueil, et 40 % des personnes hébergées en hôtel y sont toujours à la date de l'enquête. Des disparités qui s'expliqueraient essentiellement par le fait que les personnes possèdent ou non un logement et surtout par l'importance du réseau familial ou amical sur lequel elles pourraient s'appuyer en arrivant en France. Les migrants pour motif familial semblent, de ce point de vue, mieux lotis et davantage protégés d'un parcours résidentiel chaotique. En revanche, les réfugiés sont ceux qui ont, avec les régularisés, le parcours le plus tourmenté et accèdent le moins fréquemment à un logement indépendant, faute d'un réseau suffisant pour les aider dès l'arrivée en France.

L'INTÉGRATION EN EUROPE

Les formes complémentaires de protection occupent une place grandissante dans les systèmes de protection de l'Union européenne, allant même jusqu'à concurrencer les reconnaissances au statut de réfugié découlant de la Convention de Genève. En 2004, l'Union, impulsée par ses nouvelles compétences en matière d'asile et d'immigration et la volonté politique d'instaurer un régime d'asile européen commun, a souhaité harmoniser les pratiques nationales en introduisant la protection subsidiaire au niveau régional. La directive qualification, texte de référence en la matière, impose ainsi aux Etats membres l'obligation de formaliser une nouvelle catégorie de protection à côté du statut de réfugié et de créer un socle minimum de droits et d'avantages.

Encore loin de l'harmonisation

Or, l'étendue du statut des bénéficiaires de la protection subsidiaire, fruit d'un compromis politique défavorable à une reconnaissance générale des droits, reste très largement dans le domaine de compétences des Etats, auxquels la directive laisse une importante marge de manœuvre. Les Etats membres ont fait divers usages de celle-ci, en particulier en matière de droit au séjour, comme le montre l'étude menée par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés¹. Sur les cinq pays considérés, l'Allemagne, la Belgique et la France n'offrent qu'un titre de séjour d'un an renouvelable aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire alors que la Hongrie prévoit un droit au séjour de cinq ans. La Suède se distingue des autres par

Protection subsidiaire : une protection discrétionnaire

la délivrance d'un titre de séjour permanent dès l'octroi de la protection. Mis à part ce dernier exemple, les durées de titre de séjour restent sensiblement inférieures à celles délivrées aux réfugiés, avec un écart qui varie de deux (Allemagne) à neuf ans (Belgique et France).

Le droit au regroupement familial est garanti par la plupart des Etats membres, souvent dans des conditions plus favorables que celles applicables aux étrangers désirant faire venir des membres de leur famille, sauf en Allemagne où ce droit est restreint à des situations très exceptionnelles. L'accès à l'emploi est en général ouvert aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, mais peut encore être soumis à un accès prioritaire des ressortissants nationaux et communautaires (Allemagne) ou à l'obtention d'un permis de travail (Belgique).

Des besoins identiques aux réfugiés

Loin de constituer un espace intégré doté de procédures et de droits équivalents, les pays de l'Union européenne instaurent également un traitement différencié entre les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les réfugiés. Ce décalage illustre le risque que les Etats favorisent la délivrance de la protection subsidiaire



Fotolia – Iosif Szasz-Fabian

à la place de la protection de la Convention de Genève. Leurs besoins et leurs intérêts sont pourtant identiques à ceux des réfugiés : la stabilité de leur statut est primordiale à leur bonne intégration. Certains pays, comme la Suède et les Pays-Bas, l'ont bien compris en offrant un statut identique aux différentes catégories de personnes protégées. Rien ne s'oppose en effet à leur accorder les mêmes droits.

Un statut à renforcer

Dans un contexte caractérisé par la volonté de bâtir une Europe de l'asile et où les politiques de l'Union européenne accordent une place toujours plus importante à l'intégration des ressortissants de pays tiers, la situation des bénéficiaires de la protection subsidiaire, s'illustrant par une mosaïque

de droits, est préoccupante. Dans son récent Plan d'action en matière d'asile, la Commission européenne propose d'ailleurs de « revoir le niveau des droits et avantages à accorder aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, afin d'améliorer leur accès aux droits sociaux et économiques qui sont essentiels à leur bonne intégration, tout en assurant le respect du principe d'unité familiale dans toute l'Union² ».

Au-delà de la volonté d'uniformiser les statuts de ces personnes dans les différents Etats membres, l'idée d'offrir un statut unique assorti de droits identiques aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire continue à faire son chemin s'inspirant des bonnes pratiques européennes. Bien entendu, l'établissement d'un tel statut ne doit être pensé que dans l'optique d'une amélioration des droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire et non comme un moyen de réduire ceux des réfugiés.

¹ France terre d'asile, « Asile. La protection subsidiaire en Europe : une mosaïque de droits », *Les cahiers du social*, n°18, septembre 2008.

² Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action en matière d'asile. Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union*, COM (2008) 360, 17 juin 2008, p. 6.

ACTUALITÉS

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire, grands oubliés du RSA

Porté depuis 2005 par Martin Hirsch, aujourd'hui Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, le projet du gouvernement de mettre en place le revenu de solidarité active (RSA) constitue à n'en pas douter l'événement phare de la rentrée sociale. Emanant directement des engagements pris lors du Grenelle de l'insertion en mai 2008, ce complément de revenu à destination des personnes qui reprennent une activité professionnelle devrait être généralisé à tout le territoire d'ici le 1^{er} juillet 2009. Il concerne potentiellement 3,7 millions de personnes. La réforme gouvernementale poursuit un triple objectif. D'abord, elle entend faire diminuer la pauvreté en augmentant le pouvoir d'achat des travailleurs pauvres. Elle a également pour but d'inciter à la reprise d'un emploi. Enfin, en remplaçant le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation parents isolés (API) ainsi que diverses aides de retour à l'emploi, elle devrait simplifier le système d'aides sociales via une allocation unique.

Selon le projet de loi, pour bénéficier de ce type de revenu, le bénéficiaire doit séjourner régulièrement en France. Mais aussi avoir plus de 25 ans ou un enfant à charge, répondre à certaines conditions de revenus. Enfin, il doit être de nationalité française ou être titulaire d'un titre de séjour d'au moins cinq ans ou d'un titre autorisant à travailler¹.

Cette dernière condition n'est pas applicable « aux réfugiés, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents ». Les bénéficiaires de la protection subsidiaire, titulaire d'une carte « vie privée et familiale » valable un an, semblent avoir été les grands oubliés de la catégorie de ceux qui sont exemptés de la condition de résidence.

Etendre la jurisprudence RMI

Pourtant l'article 28 de la directive européenne dite qualification du 29 avril 2004² prévoit une égalité de traitement en termes d'assistance sociale entre les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les nationaux. En vertu de ce texte communautaire, plusieurs tribunaux français ont jugé illégale l'exigence d'une durée de résidence préalable pour les étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire³ pour l'attribution du RMI. Face à la multiplication des contentieux sur cette base devant les caisses d'allocations familiales régionales, le ministère du Travail a tranché la question en mars 2008. Il a décidé d'accorder le RMI aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. De la même manière, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe a constaté à plusieurs reprises, depuis 1996, le caractère discriminatoire de la condition de résidence préalable pour le

bénéfice du RMI, et a conclu à la violation de la Charte sociale européenne. En dépit de ces multiples décisions, rien ne dit aujourd'hui que la jurisprudence RMI s'appliquera au RSA.

Un nécessaire ajout aux côtés des réfugiés et des apatrides

Dans ce contexte, et au moment où le Parlement débat du projet de loi, une clarification du gouvernement sur ce sujet ne serait pas inutile. C'est dans cette optique que France terre d'asile a saisi le Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, le 25 septembre dernier. Pour l'organisation, « afin d'éviter à nouveau les interprétations divergentes du texte et la multiplication des recours devant les tribunaux, il semblerait opportun que soient ajoutés formellement à côté des réfugiés et apatrides, les bénéficiaires de la protection subsidiaire », parmi les personnes exemptées de la condition de durée de résidence. France terre d'asile a également voulu rappeler à quel point ce type d'allocation est importante pour l'insertion des bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui malgré leur statut précaire ont vocation à s'installer durablement en France.

¹ Article L.262-4 2^{ème} alinéa a) du Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, n° 100, 3 septembre 2008.

² Directive 2004/83/CE du Conseil.

³ Commission départementale d'aide sociale du Rhône, n° 11368, M. et Mme M, 16 décembre 2006.

PORTRAIT

Regarder l'avenir avec confiance

« *À mon arrivée j'ai été reçu par un compatriote, j'ai fui la guerre au Congo-Brazzaville, j'ai reçu un éclat d'obus dans le ventre.* » C'est par ces quelques mots que M. Gille Pélé, la cinquantaine, commence l'histoire de sa vie en France. Une histoire compliquée, comme pour beaucoup de réfugiés : souffrances au pays, parcours d'intégration chaotique en France...

Passé un premier mois à panser ses plaies, M. Pélé se retrouve au pied du mur : il doit partir de chez celui qui l'héberge. Il erre alors de foyers d'hébergement en foyers d'hébergement, tout au long de sa demande d'asile, retournant à l'hôpital une seconde fois pour une blessure mal cicatrisée et faisant un peu de bénévolat. « *À ce moment-là, je n'avais plus rien, il fallait que je travaille. L'assistance sociale m'a orienté vers France terre d'asile dès que j'ai eu mon statut.* » Suivi par une conseillère en insertion expérimentée, M. Pélé se sent en confiance : « *On s'est bien entendu. Il y a eu un déclic. Je n'ai pas trouvé tout de suite mais j'ai fait des démarches.* »

Une dynamique qui a fini par payer car, aujourd'hui, il est en CDI à temps complet comme gardien de parking dans une grande gare. De plus, encouragé par un ami, M. Pélé prend contact avec une association qui finit par lui obtenir un F3 en banlieue. De quoi accueillir sa femme, qui vient de terminer une formation professionnelle, et son fils de vingt ans, apprenti plombier, tous deux arrivés en France en juillet 2008, soit quatre ans après sa demande de regroupement familial...

Pour autant, M. Pélé n'est pas complètement satisfait, faute d'avoir pu retrouver son ancien métier : « *J'aimerais bien redevenir postier, mais ce n'est pas possible à mon âge, alors je cherche à évoluer là où je suis, ne plus être simple agent mais passer responsable. Je suis dans cette dynamique.* » Une motivation à toute épreuve qui pourrait permettre à M. Pélé de retrouver confiance en l'avenir.

BRÈVE

La protection subsidiaire attendra pour le Dalo

Le décret n° 2008-908 du 8 septembre 2008 relatif aux conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant vient préciser les catégories d'étrangers qui peuvent profiter du droit au loge-

ment opposable (Dalo). Les réfugiés, en tant que titulaires d'une carte de résident, pourront saisir les commissions de médiation. En revanche, les bénéficiaires de la protection subsidiaire, comme les autres titulaires d'une carte « vie privée et

familiale » devront attendre deux ans de résidence ininterrompue en France et deux renouvellements de titre de séjour pour bénéficier de ce dispositif. Une différence de traitement qui semble contraire à la directive européenne qualification

mais que le ministère de l'Immigration a justifié, dans un courrier du 15 mai 2008, en indiquant que « le droit à un logement décent et indépendant n'entraîne pas dans la catégorie des prestations essentielles de l'assistance sociale. »

LIBRE OPINION

BESOIN D'EUROPE !

L'Union européenne a toutes les raisons de s'enorgueillir de sa législation anti-discrimination qui compte parmi les plus développées au monde - trois directives au champ d'application étendu - afin de lutter contre ce phénomène dans le domaine de l'emploi en raison de l'orientation sexuelle, de l'origine ethnique, des convictions religieuses et de l'âge. Des progrès certains ont été accomplis. La quasi-totalité des pays a vu la création d'autorités indépendantes, malgré des différences d'approche, je n'ose parler de divergences, très réelles entre les Etats.

Le travail ne manque pas. Selon les dernières études réalisées en Europe, l'âge et l'origine ethnique sont perçus comme les facteurs les plus susceptibles de constituer un désavantage à l'embauche. Comme il serait discourtois d'aller chercher trop d'exemples ailleurs en Europe, rappelons ici de récentes statistiques concernant notre douce France. A niveau de qualification égal, le taux d'emploi des personnes nées en France est de huit points supérieur à celui des personnes nées à l'étranger. Près de sept millions d'emplois, notamment dans la fonction publique, sont interdits légalement aux étrangers non communautaires souvent sur la base de législations fortes anciennes. Lorsque les Etats membres ne respectent pas leurs obligations, que se passe-t-il ? La Commission européenne lance des procédures d'infraction à leur égard. La plupart termine sans suite. Alors, l'Europe serait-elle condamnée à l'impuissance ?

Prenons la situation des Roms. En juillet 2008, la Commission européenne a pris une position très ferme. Un des points de la déclaration consacrée à ce problème délicat, affirme que « le développement du logement social est essentiel pour améliorer la situation des Roms... Le prix de ces logements doit permettre l'accès aux populations roms. » Suivent trois autres paragraphes et un catalogue de vœux pieux. Pendant le même temps, dans un Etat voisin, l'Italie, des scènes de chasse aux Roms se déroulent. Le recensement des populations roms est organisé par les pouvoirs publics sur des bases ethniques, les expulsions se succèdent. Ailleurs, d'autres les renvoient vers Bucarest afin d'améliorer leurs statistiques internes de reconduites à la frontière. Surtout, les premiers pays concernés, notamment la Roumanie, mais aussi la Bulgarie, la Hongrie, la Slovaquie pratiquent la discrimination à grande échelle à l'égard des Roms : difficulté d'accès aux services de santé, d'éducation...

Qu'il me soit alors permis de formuler une suggestion à Jacques Barrot, commissaire européen, humaniste raisonné, qui a en partage la responsabilité de la lutte contre les discriminations. Les institutions européennes qui sont de grandes adeptes de la bonne gouvernance, dès lors qu'il s'agit des relations Nord-Sud, ne pourraient-elles pas s'appliquer ce concept et apporter un peu de conditionnalité à leur aide : un peu plus de fonds structurels contre un peu moins de discrimination à l'égard des Roms et de ceux qui sont l'expression de la diversité ? Dans cette période troublée, l'Europe doit être exemplaire sur ses valeurs, sous peine de laisser la voie libre à tous les vents mauvais du populisme national !

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

L'Observatoire de l'intégration des réfugiés

EST UNE PUBLICATION DE FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs

Directeur général : Pierre Henry

Rédacteurs en chef : Fatima Mlati, Matthieu Tardis

Comité de rédaction :

Christophe Andréo, Samantha Dallman, Antoine Janbon

www.france-terre-asile.org

Maquette : Collectif La Maison des Journalistes

Impression : Marnat

5 ter, rue Arsonval 75015 Paris

Tarif : 1,5 €

Commission paritaire n°65091

ISSN : 1769-521 X



Avec le soutien du
Fonds européen
pour les réfugiés

Bulletin d'abonnement

Je souscris un abonnement annuel au tarif de 50 € pour recevoir toutes les publications de France terre d'asile (Le Courrier, Pro Asile, les Cahiers du Social et L'Observatoire de l'intégration).

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris