

L'observatoire de l'intégration des réfugiés



LETTRÉ BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°41 JUIN 2010

L'avenir incertain des réfugiés au Sud

Aujourd'hui, la grande majorité des réfugiés de la planète résident dans les pays les moins développés, survivant dans des conditions très précaires. Si des solutions durables ont été envisagées pour leur permettre de se fabriquer un avenir, elles se heurtent dans bien des cas à une réalité économique et politique complexe.

En 2009, plus de 42 millions de personnes dans le monde ont été contraintes de se déplacer, fuyant les guerres, les persécutions et les atteintes les plus graves aux droits de l'homme. Ce chiffre comprend environ 15 millions de réfugiés selon les chiffres les plus récents du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)¹. Contrairement aux idées reçues, les trois quarts des réfugiés dans le monde cherchent asile dans les pays voisins ou dans la même région et quatre réfugiés sur cinq vivent dans les pays en développement. Dans ce contexte, le Pakistan est l'hôte du plus grand nombre de réfugiés au monde. Ce pays en accueille plus de 1,8 million, principalement afghans. Il devance la Syrie qui accueille 1,1 million de réfugiés, en grande majorité de nationalité irakienne. A titre de comparaison, l'Allemagne qui reste le premier pays d'accueil des réfugiés parmi les Etats développés, ne compte que 582 000 réfugiés. Ainsi, la charge de l'asile pèse de manière infime sur les pays les plus riches de la planète.

Une stratégie de survie

Ces disparités influencent largement les conditions de vie des réfugiés dans le monde. La majorité d'entre eux ne peuvent envisager l'existence que sous l'angle de la survie eu égard aux très faibles moyens que la société d'accueil peut mettre en place pour les soutenir. Les évaluations des besoins globaux initiés par le HCR ont en effet mis en évidence des insuffisances manifestes dans de nombreux secteurs clefs² comme la nutrition ou l'accès à l'eau, ce qui pose de graves problèmes en termes d'hygiène et de prévention des épidémies. Bon nombre de personnes relevant de la compétence du HCR vivent dans des habitations qui ne les protègent pas des éléments, situées loin de services essentiels et pas assez spacieuses pour préserver l'intimité et l'unité de la famille. Dans ces conditions, les personnes les plus vulnérables restent les premières victimes. Les femmes et les jeunes filles, qui n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins essentiels, subissent régulièrement l'exploitation et les violences sexuelles. « Dans de nombreux pays du Sud, les femmes réfugiées subissent des violences qui ne font que renforcer les traumatismes pour lesquels elles ont fui. La plupart du temps, elles

ne peuvent se tourner vers personne, la société d'accueil étant dans l'incapacité de les protéger », explique Smaïn Laacher, sociologue et auteur d'une enquête sur les violences faites aux femmes en situation de migration. De la même manière, les enfants qui sont exclus de tout système scolaire encourent des risques d'exploitation, de recrutement dans des forces armées et d'abus en tous genres.

En dépit des nombreux programmes qu'il tente de mettre en place dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la prévention des violences, le HCR reconnaît que la stratégie de survie dans laquelle s'inscrivent les réfugiés face au manque de moyens peut créer des tensions dans la société d'accueil. En effet, dans un certain nombre de régions, les populations réfugiées disputent aux populations locales des ressources naturelles rares, ce qui peut être source de graves conflits.

Trouver des solutions durables

Pour faire face à ces situations, le HCR a souhaité mettre en place des solutions durables en direction notamment des 5,7 millions de réfugiés prolongés qui sont exilés depuis plus de cinq ans³. La première formule consiste à favoriser le retour librement consenti. Ici, il s'agit de privilégier les retours au regard des conditions de sécurité régnant dans les régions qu'ils pourraient regagner et des possibilités qu'ils ont de se réintégrer. Le nombre de réfugiés que le HCR a pu aider à rentrer chez eux en 2009 est tombé à moins de 400 000, soit moins de la moitié du chiffre de l'année précédente. Un phénomène qui s'explique par la multiplication des crises politiques non résolues. De plus, ces retours sont loin de faire l'unanimité parmi les spécialistes de ces questions. Michel Agier, chercheur et anthropologue, souligne que cette formule reste peu adaptée pour des réfugiés vivant dans le pays d'accueil depuis de longues années : « certaines personnes sont présentes dans les camps depuis trente ans et ont refait leur vie. En 2002 par exemple, suite à l'accord de paix signé en Angola, le HCR a tenté de mettre en place un rapatriement collectif en provenance de Zambie mais la majeure partie des réfugiés étaient réticents. Ils avaient refait leur vie sur place et ne voulaient pas rentrer ». La deuxième solution envisagée est l'intégration sur place. Elle peut permettre à des personnes qui se trouvent dans le pays d'accueil depuis de longues années de trouver leur place là où ils résident. En Tanzanie, par exemple, la procédure de naturalisation de quelque 160 000 réfugiés burundais arrivés dans le pays en 1972 devrait être achevée cette année. Le HCR a fourni à l'Etat tanzanien toute l'aide nécessaire en termes d'infrastructures pour favoriser ce processus. Dans d'autres pays, le HCR s'est engagé dans des actions visant soit à renforcer la capacité socioéconomique des réfugiés soit à encourager les relations pacifiques avec les populations locales. Pour M. Agier, cette formule, si elle est souhaitable, n'est pas exempte de contradictions. « La mise à



ment collectif en provenance de Zambie mais la majeure partie des réfugiés étaient réticents. Ils avaient refait leur vie sur place et ne voulaient pas rentrer ». La deuxième solution envisagée est l'intégration sur place. Elle peut permettre à des personnes qui se trouvent dans le pays d'accueil depuis de longues années de trouver leur place là où ils résident. En Tanzanie, par exemple, la procédure de naturalisation de quelque 160 000 réfugiés burundais arrivés dans le pays en 1972 devrait être achevée cette année. Le HCR a fourni à l'Etat tanzanien toute l'aide nécessaire en termes d'infrastructures pour favoriser ce processus. Dans d'autres pays, le HCR s'est engagé dans des actions visant soit à renforcer la capacité socioéconomique des réfugiés soit à encourager les relations pacifiques avec les populations locales. Pour M. Agier, cette formule, si elle est souhaitable, n'est pas exempte de contradictions. « La mise à

l'écart prolongée des réfugiés dans les camps les a empêchés de s'inscrire rapidement dans un processus d'intégration. Pour ceux qui vivent là depuis de longues années, toute existence en dehors du camp semble illusoire malgré les difficultés quotidiennes. »

La troisième option que le HCR souhaite développer fait plus directement appel à la solidarité avec les pays riches. La réinstallation consiste en effet à permettre à des réfugiés particulièrement vulnérables de pouvoir être transférés dans un autre Etat, généralement plus développé, dont les structures d'accueil apparaissent plus solides. Le nombre de personnes pour lesquelles la réinstallation est la seule solution durable envisageable est de 747 000 en 2010. Pourtant, les pays de réinstallation n'offrent que 79 000 places par an. En dépit de signes encourageants comme la multiplication des pays qui souhaitent souscrire à des programmes de réinstallation, le HCR s'inquiète de l'impact de la crise financière mondiale sur le nombre de places dans les années à venir et sur le fait que les quotas pour lesquels certains pays se sont engagés ne soient pas respectés. De plus, si la réinstallation apparaît comme une forme de protection davantage usitée, elle ne doit pas devenir un outil visant à masquer la politique de fermeture des frontières des pays les plus développés dont les demandeurs d'asile, majoritairement du Sud, demeurent les premières victimes.

LES ACTUALITÉS SOCIALES

L'intégration bientôt décryptée

Près de vingt ans. Voilà le temps écoulé depuis la première grande enquête relative au processus d'intégration des migrants dans la durée et notamment sur deux générations¹. En 2008 une nouvelle enquête intitulée « Trajectoires et origines » (TeO) a effectivement démarré. Elle constitue une petite révolution méthodologique et relance une entreprise de connaissance amorcée au début des années 1990. Entre ces deux enquêtes, les années écoulées ont alterné inertie et polémiques, la dernière

datant de 2007 avec le thème de la discrimination positive et les fameuses statistiques ethniques. Au final, le Conseil d'Etat a tranché et un comité de réflexion spécialisé a été mis en place². Les décisions prises ne font que prolonger celles amorcées quelques années plus tôt³. Ainsi, l'utilisation de données prenant en compte l'origine des personnes (pays de naissance ou langue maternelle des parents, par exemple) et le « ressenti d'appartenance » sont permises sous certaines conditions. Les recherches basées sur de telles données doivent s'inscrire uniquement dans le cadre d'enquêtes précises, anonymes, librement consenties et, pour celles qui portent sur le « ressenti d'appartenance », non généralisables.

¹ HCR, *Tendances mondiales en 2008, réfugiés, demandeurs d'asile, rapatriés, personnes déplacées à l'intérieur de leurs pays et apatrides*, juin 2009.

² HCR, *Appel global 2010-2011, des vrais besoins pour des personnes bien réelles*, décembre 2009, p. 36.

³ Il s'agit notamment d'Afghans réfugiés en Iran et au Pakistan, de Bosniaques et de Croates réfugiés en Serbie, de Burundais réfugiés en Tanzanie (voir lettre n° 36).

¹ Il s'agit de l'enquête « Mobilité géographique et insertion sociale des immigrés » conduite en 1992 par l'INED avec le concours de l'Insee.
² Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations.
³ En 2004, la loi informatique et libertés a été modifiée de façon à prendre davantage en compte les ns des statisticiens et chercheurs, sans risquer, pour autant, d'exposer les personnes enquêtées.

LA PAROLE À

« Le HCR n'est pas encore l'organisation que nous voulons qu'elle soit, mais nous y arrivons »

António GUTERRES, Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés

Pouvez-vous esquisser un portrait de la situation des réfugiés dans le monde en 2010 ?

L'action humanitaire en général, celle du HCR en particulier, s'inscrit actuellement dans un contexte international très difficile. Tout d'abord, la crise économique affecte les efforts de réduction de la pauvreté et compromet la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Ensuite, la croissance démographique dans les pays en développement avec pour corollaire une urbanisation galopante se poursuit. En 2050 nous serons plus de neuf milliards d'êtres humains dont 70 % concentrés dans les villes. Les services et les emplois s'avèrent d'ores et déjà incapables de suivre le rythme. Le changement climatique engendre, en outre, des catastrophes naturelles. L'approvisionnement en nourriture, eau potable et énergie pose aussi des problèmes. En 2010, plus d'un milliard de personnes souffrent de la faim. Environ un milliard et demi manquent d'eau potable, tandis que la compétition pour l'accès aux sources d'énergie va s'intensifier. Enfin, le monde compte plus de 200 millions de migrants. Il y a donc une réalité globale qui nécessite une réponse globale.

Comment expliquer la baisse du nombre de réfugiés ces dernières années ?

En fait, le nombre de réfugiés et de personnes

déplacées est resté stable ces dernières années. Actuellement il y a environ 16 millions de réfugiés et 27 millions de personnes déplacées internes. La stabilité des chiffres montre la persistance des conflits, par exemple en Afghanistan et en République démocratique du Congo, ou leur résurgence, comme dans le sud du Soudan, ainsi que la difficulté à trouver des solutions.

Quelles sont les inquiétudes au sujet des réfugiés aujourd'hui ?

Il y a quatre principaux défis à relever. Premièrement, le rétrécissement de l'espace humanitaire alors que beaucoup de belligérants n'ont aucun respect pour l'action et le personnel humanitaires. En outre, certaines organisations ne peuvent intervenir à cause des gouvernements locaux. Deuxièmement, les restrictions du droit d'asile. En dépit de quelques progrès concernant la détention des demandeurs d'asile, notamment des enfants, la tendance est effectivement à la diminution des droits. Ainsi, plusieurs pays développés ont limité l'accès à leur territoire sans respecter les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés. Troisièmement, la difficulté croissante à trouver des solutions durables du fait de la complexité des conflits. Le retour volontaire s'avère moins facile en Afghanistan, au sud du Soudan et en République démocratique du Congo où la situation s'enlise. De plus, en dépit

d'exemples positifs, tel que la naturalisation accordée récemment par la Tanzanie à 160 000 réfugiés de longue date, les possibilités d'intégration locale se tarissent. D'où une demande accrue pour la réinstallation. En 2008, le HCR a ainsi soumis 121 000 cas de réinstallation, soit deux fois plus qu'en 2006. Quatrièmement, l'adaptation nécessaire de nos politiques aux besoins spécifiques des réfugiés dans les villes et aux problèmes liés à l'urbanisation.

Quel rôle l'Union européenne joue-t-elle dans la protection des réfugiés dans le monde ?

L'asile revêt en Europe une importance particulière. Celle-ci doit, en effet, montrer l'exemple. La mise en place d'un système d'asile européen commun est un but que le HCR partage avec l'Union Européenne. Cependant, il existe encore trop de disparités entre les pays membres, ce qui pose un problème. Cela signifie que la protection n'est pas assurée pour les personnes en quête de protection internationale et cela encourage les mouvements secondaires en Europe. L'Europe devrait aussi jouer un rôle plus actif dans la réinstallation. L'an dernier, 84 000 réfugiés ont été réinstallés dans vingt-six pays, mais seulement 6 800 dans des pays européens.

Quelles sont les priorités actuelles du HCR et les actions que celui-ci va mettre en place dans les prochaines années ?

Dans les deux ans à venir le HCR va s'évertuer à promouvoir un environnement favorable pour les personnes ayant un besoin de protection. Il s'assurera que les personnes seront traitées équitablement, sans discrimination, lorsqu'elles demanderont une protection et correctement informées sur le sujet. Le HCR a aussi l'intention d'intensifier ses efforts pour garantir aux personnes un environnement sûr et sécurisé : les protéger contre la violence et l'exploitation, satisfaire leurs besoins élémentaires. De même, favoriser la participation à la communauté d'accueil et l'accès à l'autonomie pour permettre aux personnes de vivre une vie constructive font partie des priorités à venir. Des efforts seront aussi déployés pour trouver des solutions durables. Enfin, la lutte contre les violences faites aux femmes et les persécutions liées au genre a été intégrée à d'autres actions. Le HCR a, d'autre part, entrepris des réformes structurelles au sein de son organisation afin de la rendre plus efficace et de dégager des économies susceptibles d'être utilisées pour renforcer certains programmes. Ces évolutions récentes sont en phase de consolidation. Le HCR n'est pas encore l'organisation que nous voulons qu'elle soit, mais nous y arrivons.

Lire la totalité de l'interview sur www.france-terre-asile.org

ZOOM

Réfugiés dans la ville

L'image du réfugié perdu au beau milieu d'un océan de tentes dans un camp en plein désert a vécu. Désormais, de plus en plus d'hommes et de femmes ayant fui les persécutions se retrouvent dans les villes suivant un processus d'urbanisation en expansion constante partout sur la planète¹. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) précise qu'un peu moins de la moitié de la population réfugiée dans le monde réside aujourd'hui dans les villes grandes et moyennes contre un tiers vivant dans les camps². Comment expliquer ce phénomène ? Mohamed Kamel Dorai, chercheur et géographe, livre plusieurs explications : « la nature des conflits comme en Irak ou au Soudan ainsi que leur plus ou moins grande intensité font qu'un grand nombre de réfugiés vivent de plus en plus difficilement dans les camps et décident de migrer en ville. Certains pays, comme la Syrie, la Jordanie ou le Liban n'ont pas ouvert de camps pour accueillir les Irakiens après 2003. De la même manière, de nombreux réfugiés étaient citadins dans leurs pays d'origine et à ce titre, éprouvent rapidement le besoin de quitter les camps pour rejoindre la cité ».

Des situations conflictuelles

Il faut noter que la population de ces réfugiés des villes a elle aussi évolué. Dans le passé, un pourcentage important des réfugiés urbains enregistrés par le HCR dans les pays en développement était composé de jeunes hommes ayant les capacités de survivre dans la ville. Aujourd'hui, un grand nombre de réfugiés, femmes, enfants et personnes âgées se trouvent également dans les zones urbaines, particulièrement dans les pays ne comptant pas de camps. Selon le HCR, ces réfugiés sont confrontés à tout un éventail de « risques comme la menace d'arrestation et de détention, le refoulement, le harcèlement, l'exploitation, les abris inadéquats et surpeuplés ainsi que l'exposition à la violence sexuelle et sexiste³. Selon M. Dorai, « la plus grosse difficulté dans laquelle se trouvent les réfugiés urbains est sans doute leur absence de prise en charge. Dans les camps, ils bénéficient d'un logement gratuit ainsi que d'une assistance tant sur le plan sanitaire que sur le plan de l'éducation. En ville, les réfugiés sont seuls. Ils doivent chercher un logement, trouver un travail, connaître les services publics qui vont pouvoir les aider. De plus, ils se heurtent parfois à des phénomènes de discrimination dans le pays d'accueil. Ce phénomène les conduit à rentrer dans des stratégies de survie qui peuvent les exposer à des dangers ». Cet afflux de réfugiés, parfois massif dans

certaines villes, peut entraîner un certain nombre de situations conflictuelles. « L'exode vers les villes met incontestablement en concurrence les nationaux et les réfugiés qui suivent le même chemin sur le plan de l'emploi et du logement. Il peut créer des tensions sur des services publics déjà sous pression comme en Syrie ou en Jordanie », explique M. Dorai.

Élargir l'espace de protection

La stratégie de HCR pour venir en aide à ces réfugiés comporte deux objectifs. Le premier est de veiller à ce que les villes soient reconnues comme des lieux de résidence légitimes pour les réfugiés où ils peuvent exercer leurs droits. Ainsi, l'institution onusienne va encourager les autorités nationales du pays d'accueil à adhérer aux instruments internationaux sur les réfugiés. Il s'agit également de pousser les autorités locales à leur fournir une protection, des solutions et une assistance. Le deuxième objectif est d'élargir au maximum l'espace de protection mis à la disposition des réfugiés urbains. Pour le HCR, ainsi que pour les ONG censées les aider, la principale difficulté est d'identifier ces réfugiés et d'évaluer leurs besoins. En effet, dans les situations où les réfugiés ne sont pas bien accueillis par les autorités et la population locale, ils peuvent se sentir obligés de limiter leurs sorties à partir de leur lieu

de séjour. Certains réfugiés n'ont même pas connaissance du HCR alors que d'autres restent confinés chez eux en raison d'un handicap ou d'une maladie. De plus, les réfugiés urbains sont souvent éparpillés dans la ville, ce qui rend les contacts difficiles. Pour surmonter ces obstacles, le HCR a souhaité prendre un certain nombre de mesures incluant la formation des personnels à l'accès aux réfugiés en ville afin qu'ils soient capables de maintenir des liens quotidiens avec toutes les fractions de la communauté sur place, ou l'établissement de centres collectifs locaux au sein desquels les réfugiés et d'autres membres de la population urbaine peuvent se rencontrer et avoir accès à l'information, aux services et aux conseils. Ainsi en quelques années, le HCR a pris conscience de tous les enjeux qui entourent la question des réfugiés urbains tant sur le plan de la protection que de l'intégration, comme l'explique M. Dorai : « bien sûr, dans les premiers temps, la situation de ces hommes et femmes peut être plus difficile que dans les camps mais leur présence en ville leur permet de se confronter avec la société d'accueil, de trouver par eux-mêmes les moyens d'assurer leur survie. Ainsi à moyen terme, ils s'intégreront plus aisément et auront beaucoup plus de facilités à se réinstaller dans un autre pays d'accueil ».

¹ En 1950, moins de 30 % de la population mondiale vivait dans des grandes villes ou des villes moyennes. Ce chiffre s'établit aujourd'hui à plus de 50 % et devrait atteindre 60 % d'ici à 2030.

² HCR, *Politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain*, septembre 2009, 30 p.

³ Ibid.

LES ACTUALITÉS SOCIALES

L'intégration bientôt décryptée

(suite de la page 1)

Un projet qui a mis du temps à se concrétiser

C'est en 2003 que la nécessité d'une enquête de ce type a été explicitement évoquée par les pouvoirs publics, à travers les propos du Premier ministre de l'époque. A l'occasion de l'anniversaire de la « Marche pour l'égalité », celui-ci invitait le Haut conseil à l'intégration, l'INED, l'Insee et le ministère des Affaires sociales à « proposer une méthode ambitieuse pour une étude qui fera le bilan de l'intégration en France depuis vingt ans »⁴. L'idée était lancée. Elle allait mettre cinq ans à se concrétiser.

Certes, il existait des statistiques relatives aux migrants. Mais ces dernières s'avéraient insuffisantes, ne serait-ce que pour rendre compte des trajectoires d'intégration et de la situation sur deux générations. La question des discriminations n'était, en outre, guère approfondie et seuls certains courants migratoires bénéficiaient de l'attention des chercheurs. L'enquête TeO, qui associe l'INED et l'Insee, a vocation à pallier ces manques. Elle s'efforce de répondre à plusieurs exigences : diagnostiquer les réussites et les

échecs de l'intégration, compléter l'approche statistique par une approche sociologique, actualiser les données tout en respectant la législation sur la protection des données individuelles.

Des objectifs ambitieux

Des objectifs ambitieux, donc, pour une enquête qui ne l'est pas moins. 24 000 personnes ont été interrogées entre septembre 2008 et février 2009. L'échantillon se compose de 9 600 immigrés (personnes nées à l'étranger), de 9 600 personnes nées en France métropolitaine d'au moins un parent immigré, de 800 personnes originaires des départements d'outre mer et de 3 200 personnes nées en France métropolitaine

dont les deux parents sont eux-mêmes nés en France métropolitaine. L'ensemble des courants migratoires a, de plus, été pris en compte. Les personnes interrogées vivent dans un ménage dit ordinaire, ce qui exclut celles en logements collectifs. Enfin, il s'agit d'actifs âgés de 18 à 49 ans (voire 59 ans suivant les groupes retenus).

Au-delà de son ampleur et de la prise en compte des descendants, l'enquête se distingue aussi de ce qui a été fait jusque là par l'étendue des thèmes abordés. Les entretiens menés durent environ soixante-cinq minutes et s'appuient sur un questionnaire relatif à différents domaines de l'expérience sociale : éduca-

tion, vie professionnelle, vie familiale, logement, santé, relations sociales, citoyenneté... Et ceci tant du point de vue des trajectoires suivies que des situations actuelles. Aujourd'hui, l'heure est aux résultats. Deux publications ont déjà vu le jour⁵. Une présentation officielle devant les médias a eu lieu le 9 juin 2010. Un ouvrage collectif est en cours de rédaction.

Grâce à cette enquête, l'intégration des migrants et de leurs enfants devrait être en partie décryptée. Cela constitue un réel progrès. Pour autant, cela suffira-t-il à mettre fin à l'instrumentalisation de l'immigration dans les débats publics ? On peut l'espérer.

Diversité : un label pour montrer l'exemple

Faut-il récompenser les bons élèves dans la lutte contre les discriminations à l'embauche ? C'est ce que laisse à penser la création en 2008 par le ministère de l'Immigration et par celui du Travail - avec l'aide de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines - d'un « label diversité ». Un tel outil repose effectivement sur l'idée que l'exemple a une valeur éducative et met en avant les employeurs qui recrutent des immigrés ou leurs descendants.

Succédant à une charte de la diversité initiée en 2004, le label s'adresse autant au secteur privé que public. Il représente pour qui l'obtient la reconnaissance officielle pendant trois ans de pratiques vertueuses vérifiées à la suite d'audits. Au 31 mars 2010, quatre-vingt-dix labels ont été attribués par un organisme tiers, Afnor-Certification, et par une commission de labellisation spécialisée. Par ailleurs, un « tour de France de la diversité », qui réunit à chaque étape des chefs d'entreprise mobilisés par des réseaux locaux, est prévu à l'autonomie 2010 pour faire connaître le label.

⁴ Enquête sur la diversité des populations en France : projet PHARE, document de travail, p. 2. Voir la page web consacrée à l'enquête TeO sur le site de l'INED : <http://teo.site.ined.fr/>

⁵ Voir la page web consacrée à l'enquête TeO, onglet « résultats » et onglet « publications ».

L'INTÉGRATION EN EUROPE

En termes d'accueil et d'intégration, l'Europe centrale n'est pas un modèle. D'une part, les pays comme la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie constituent des voies de passage vers l'Ouest. D'autre part, ces pays ne s'appuient pas sur une tradition d'accueil aussi marquée que leurs voisins de l'Ouest qui, à la fin de la seconde guerre mondiale, ont accueilli beaucoup de réfugiés. Ceci, ainsi que leur situation économique difficile, explique la négligence et le désintérêt des pouvoirs publics vis-à-vis des migrants venus de pays tiers. En 2008 nous évoquons, par exemple, la situation hongroise où l'intégration reposait exclusivement sur la société civile, à travers les associations et ONG, et sur les fonds communautaires¹. Pour autant, l'adhésion des pays d'Europe centrale à l'Union européenne (UE) change la donne. Avec le règlement Dublin II, les demandeurs d'asile entrés en Europe par ces pays sont tenus d'y rester. De fait, la question de l'accueil et de l'intégration sur place ne peut plus être éludée.

Situation difficile

En 2009, la demande d'asile représentait dans ces sept pays environ 7 % de la demande d'asile totale dans l'Europe des

Intégration des réfugiés : du nouveau à l'Est

vingt-sept soit 19 200 demandes d'asile sur 246 000 selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et 260 000 selon Eurostat. D'autre part, alors que par rapport à 2008 le nombre de demandeurs d'asile avait légèrement progressé dans l'UE, il baissait d'environ 4 % en Europe centrale. Cependant, le bilan s'avérait contrasté. La Bulgarie, la Hongrie et la Pologne ont ainsi connu une progression de respectivement 13 %, 50 % et 47 % sur un an, tandis que la République tchèque, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie voyaient leurs flux diminuer de respectivement 26 %, 29 %, 25 % et 10 %².

En dépit de contrastes, l'Europe centrale n'est pas vraiment attractive ou perçue comme un espace de sécurité par les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Cela se comprend aisément au regard de ce que vivent les réfugiés. Le HCR signale, en effet, l'insuffisance des politiques d'accueil et d'intégration avec comme conséquence l'isolement des personnes, le manque de contact avec la population locale, le chômage forcé, un accès difficile à l'éducation et au logement³. Une étude récente met aussi en évidence la probabilité élevée pour les réfugiés de se retrouver sans domicile en Hon-

grie compte tenu des difficultés d'accès au logement et du sous dimensionnement du dispositif d'hébergement. Un certain nombre de réfugiés somaliens vivent déjà dans une situation d'extrême précarité⁴.

Changements qui se profilent

Afin d'apporter une amélioration, le HCR a donc fait des propositions aux gouvernements de ces pays. Celles-ci sont susceptibles de renforcer les actions menées et d'encourager les pouvoirs publics à participer. L'agenda pour l'intégration des réfugiés en Europe centrale les résume en plusieurs points : renforcer le partenariat entre acteurs impliqués dans l'intégration des réfugiés, évaluer les besoins de base et cibler les mesures d'intégration, reconnaître le lien entre l'accueil et les phases suivantes d'intégration (ce qui implique un dispositif d'accueil de qualité), offrir un statut de protection sûr et assurer une égalité d'accès aux droits, permettre l'accès à un logement sûr, salubre et abordable, faciliter la participation à la vie économique, promouvoir l'éducation, faciliter l'apprentissage de la langue et, enfin, évaluer les politiques d'intégration menées⁵.

De plus, le HCR a, en partenariat avec le

Migration Policy Group (MPG), élaboré une série de deux-cents indicateurs qui concernent exclusivement l'intégration des réfugiés – une première ! Ces indicateurs quantitatifs et qualitatifs recouvrent différents aspects de la vie des réfugiés impliquant les dimensions politiques, socio-économiques et culturelles de l'intégration. Comme le signale Thomas Huddleston du MPG, « la mise en œuvre de cet outil permettra d'évaluer la prise en compte des standards de la protection internationale par les programmes d'intégration ainsi que leur mise en pratique. La participation à l'élaboration des indicateurs passe par la consultation de représentants gouvernementaux et d'ONG, en lien avec les officiers de protection et d'intégration du HCR ». Il est effectivement prévu de solliciter des organisations et des personnes ressources dans les pays concernés et d'engager une évaluation pendant dix-huit mois, puis ultérieurement des enquêtes régulières.

Désormais, il y a du nouveau à l'Est ! Car en dépit des difficultés liées au contexte actuel et à l'atonie des gouvernements, le HCR semble sur le point d'impulser une dynamique favorable.

¹ FRANCE TERRE D'ASILE, « La Hongrie : en attente d'une véritable stratégie d'intégration », La lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés, 2008, n° 28, p. 3.

² HCR, *Asylum levels and trends in industrialized countries* 2009, 23 mars 2010, p. 13.

³ HCR, *Note on refugee integration in Central Europe*, 2009, 40 p.

⁴ HCR, *Refugee homelessness in Hungary*, 2010, 40 p.

⁵ HCR, *An agenda for the integration of refugees in Central Europe*, 2009, 12 p.

ACTUALITÉS

Une nouvelle impulsion pour les politiques européennes d'intégration

Ces dernières années, la mise en œuvre de politiques d'intégration cohérentes à l'échelle européenne semble prendre corps. Dernière illustration en date de cette « européanisation » de l'intégration : la quatrième conférence ministérielle européenne de Saragosse qui s'est tenue les 15 et 16 avril 2010. Elle constitue effectivement une étape supplémentaire de coopération entre Etats membres, après l'adoption du programme de Stockholm par le Conseil européen en décembre 2009 qui pointait la nécessité d'élaborer un mécanisme de coordination sur la base d'une série de grands indicateurs et de définir des modules européens dont chaque pays pourrait se saisir pour faciliter le processus d'intégration (notamment concernant l'instruction civique et l'apprentissage de la langue). Il faut dire que depuis le traité de Lisbonne, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen peuvent adopter des mesures pour encourager et appuyer l'action des Etats membres afin de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers. Pour autant, cette conférence constitue-t-elle une avancée majeure ? La réponse n'est pas si évidente. Il s'agirait même d'une réponse de Normand...

de l'intégration doivent s'inscrire dans le court et le long terme, mais aussi relever d'une approche globale et transversale. La présidence espagnole, organisatrice de la conférence, a également évoqué la nécessaire coordination et synergie entre les ministres concernés des différents Etats, en association avec le Parlement européen, en matière de politique d'intégration. Les thèmes de l'emploi, de l'éducation et de la lutte contre les discriminations ont, de plus, été au centre de la réflexion avec les notions de capital humain et de diversité. Il s'agit, notamment, d'utiliser au mieux les compétences des migrants, ce qui passe par l'amélioration de la qualité des systèmes d'enseignement et de formation. Autre élément mis en avant : la participation de la société civile à l'élaboration des politiques d'intégration, à travers les organisations qui la représentent, doit être encouragée à l'échelle nationale et européenne. Enfin, l'évaluation des politiques menées est perçue comme indispensable. Un projet pilote devrait amorcer une réflexion sur les indicateurs de l'intégration et promouvoir les mécanismes d'évaluation au niveau local¹.

gresse mais à un rythme plutôt lent au regard des difficultés à surmonter pour les ressortissants de pays tiers. D'autre part, ces propositions peuvent donner lieu à de multiples interprétations. Aussi, France terre d'asile s'est efforcée de préciser comment elles pourraient être utiles. L'association rappelle que la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité passent par l'égalité de traitement. Elle plaide pour l'instauration d'une citoyenneté européenne de résidence. En outre, les droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire devraient être alignés sur ceux des réfugiés. En termes d'accès à l'emploi, l'association plaide également pour une reconnaissance des qualifications et des procédures de validation des acquis simplifiées afin de valoriser le potentiel des migrants. Elle insiste sur le fait que l'évaluation doit uniquement porter sur l'efficacité des politiques publiques et non sur les personnes.

La conférence ministérielle européenne de Saragosse peut donc constituer une nouvelle impulsion pour les politiques d'intégration. A condition, bien sûr, qu'elle ne reste pas un vœu pieux.

... mais encore bien floues

Cependant, tout cela reste encore abstrait. Au-delà de la déclaration d'intention il n'y a, en effet, pas vraiment d'impulsion. La construction européenne en termes d'intégration pro-

Des propositions intéressantes...

Les propositions faites durant la conférence s'avèrent, certes, intéressantes. Il a, tout d'abord, été rappelé que les actions nationales en faveur

¹ PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNION EUROPEA, Conférence ministérielle européenne sur l'intégration : projet de déclaration, Saragosse, 15 et 16 avril 2010. Voir le site du ministère espagnol du Travail et de l'Immigration : www.tt.mtin.es/2010/fr

L'INTÉGRATION VUE PAR...

D'après Françoise, dont le prénom vient d'être changé suite à sa naturalisation, pour s'intégrer il faut trois conditions : maîtriser la langue, trouver un emploi et s'ouvrir aux autres. Or, ainsi qu'elle l'explique, rien ne remplace le contact avec la population locale. « Durant la formation linguistique, j'avais peur de poser des questions, qu'elles ne soient pas correctes. Cela m'énervait aussi de ne pas maîtriser la langue. Alors qu'avec la nourrice de ma fille à la crèche, je pouvais discuter, elle pre-

nait le temps de me répondre, de me renseigner. C'est devenue une amie. Pour nous intégrer des Français nous ont aidés. » Ce couple d'origine nogai et tatare, qui a fui la Russie en 2004 et vit désormais à Dijon, a effectivement saisi toutes les occasions de fréquenter des personnes en dehors de sa communauté d'origine. « J'ai fait du bénévolat, des ballades pédestres pour connaître des gens qui n'étaient pas russes », raconte Franck, le mari. Car l'intégration aussi se fait à deux...

BRÈVES

Un nouveau guide pour la réinstallation en Europe

Le guide élaboré en 2007 par l'International Catholic Migration Commission (ICMC), qui compare la réinstallation dans différents pays européens, vient d'être mis à jour d'après des données collectées en 2009 auprès des autorités compétentes et des ONG concernées. Il fournit un panorama complet des dispositifs existants ainsi qu'un certain nombre de recommandations pour les améliorer. Le guide est disponible sur le site internet www.icmc.net

Le secteur de l'aide et du soin à domicile en crise

Alors que le secteur de l'aide et du soin à domicile constitue un vivier en termes d'emploi pour une partie des réfugiés, celui-ci connaît désormais des difficultés majeures. La baisse de certains financements publics et la concurrence que les opérateurs commerciaux livrent aux acteurs associatifs contribuent à l'affaiblir. En 2009, une centaine de structures se sont déclarées en cessation de paiement. Selon la CFDT santé-sociaux, 11 523 emplois ont été remis en cause. Une débâcle qui affecte aussi les bénéficiaires les plus modestes de ces services auxquels les associations proposaient des tarifs avantageux.

Garantir les impayés de loyer pour permettre l'accès au logement

France terre d'asile vient de signer, dans le cadre du projet Reloref financé par le FER et le ministère de l'Immigration, une convention avec un courtier en assurance, InterAssurances, afin de permettre aux bailleurs privés avec qui elle est en contact de souscrire une garantie universelle sur les risques locatifs (GURL). Le principe est simple : France terre d'asile s'engage à prendre en charge financièrement la prime d'assurance liée à la GURL pendant un an dès lors que les bailleurs acceptent de louer leur bien à des réfugiés. Cette convention devrait favoriser la diffusion de la GURL dont l'objectif est de favoriser l'accès au logement de tous en couvrant les risques d'impayés.

Des propositions et un débat pour les mineurs isolés étrangers

Le 2 juin 2010 a eu lieu un petit déjeuner de la direction de la protection des mineurs isolés étrangers organisé par France terre d'asile avec comme intervenants Isabelle Debré, sénatrice des Hauts-de-Seine, Myriam El Khomri, maire adjointe de Paris chargée de la protection de l'enfance, et Claude Roméo, directeur de la protection des mineurs isolés étrangers à France terre d'asile. Cette réunion, qui a mobilisé une cinquantaine de personnalités et de professionnels, a été l'occasion de discuter de la concrétisation des recommandations faites dans le rapport sur la situation des mineurs isolés étrangers en France, sorti en mai 2010, commandé par le Premier ministre et réalisé par Isabelle Debré.

LIBRE OPINION

Fastidieuse vérité

La demande d'asile demeure relativement stable dans l'Union. En 2009, les 27 Etats membres de l'Union européenne ont enregistré 246 210 demandes, soit 3 % de plus qu'en 2008. Cette stabilité apparente dissimule de fortes disparités à l'intérieur de l'Union. Ainsi, si la grande majorité des demandes est toujours déposée dans les 15 anciens Etats membres (221 100), la hausse est plus importante dans les 12 nouveaux Etats membres (+15 %) suivant une tendance inversée par rapport à l'année 2008. Les pays du Sud ont enregistré moins de demandeurs d'asile (-42 % en Italie, -34 % en Espagne, -20 % en Grèce, -18 % à Chypre, -8 % à Malte), ce qui contredit les déclarations d'afflux importants de demandeurs d'asile en Méditerranée ou interroge sur l'efficacité des systèmes d'enregistrement et d'accès à la procédure d'asile. Plusieurs pays du Nord ont eux connu un phénomène inverse (+59 % au Danemark, +19 % en Finlande). D'autres pays connaissent des variations importantes comme la Belgique (+40 %), la Hongrie (+50 %), la Pologne (+47 %) ou l'Allemagne (+25 %). Dans ces conditions, Antonio Guterres, le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, a raison de déclarer que « la hausse des demandeurs d'asile dans les pays industrialisés est un mythe ». En réalité, en un peu moins de dix ans la demande d'asile a été divisée par deux dans l'Union.

Si la France reste le premier pays d'accueil (42 000) de l'Union et le deuxième dans le monde derrière les Etats-Unis, devant le Royaume-Uni (29 800 demandes), l'Allemagne (27 600), la Suède (24 200) et l'Italie (17 600), le classement est bien différent lorsqu'il est établi par rapport au nombre d'habitants. C'est alors Malte (5,8 demandeurs pour mille habitants), Chypre (3,7) et la Suède (2,6) qui restent les pays où la charge des demandeurs d'asile est la plus importante. A titre de comparaison, les chiffres pour la France sont de 0,7 demandeur d'asile pour mille habitants.

19 393 Afghans ont demandé l'asile dans l'Union en 2009 soit 44 % de plus qu'en 2008. La demande afghane se porte principalement sur le Royaume-Uni (3 500 demandes), l'Allemagne (3 300 demandes), l'Autriche (2 200), la Suède (1 700) et la France avec un peu plus de 700 demandes. Les Somaliens arrivent en deuxième position (18 653, +9 %) puis les Russes (17 887, -2 %), les Irakiens (17 544, -36 %) et les Serbes (16 791, +33 %).

La demande d'asile se maintient à un niveau relativement bas sans que nous constations le déferlement souvent annoncé par diverses paroles officielles. Les différences de conditions d'accueil, de procédure et de taux d'accès à une protection internationale n'ont jamais été aussi fortes en Europe dans un contexte où les Etats membres ne s'entendent que pour abaisser les standards de protection.

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, 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