

L'observatoire de l'intégration des réfugiés



LETRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°42 SEPTEMBRE 2010

La solidarité européenne à l'épreuve

De par leur situation géographique, les Etats membres de l'Union européenne ne sont pas tous exposés de la même façon aux flux de demandeurs d'asile et de réfugiés. Les disparités suscitent quelques tensions. De fait, une réflexion et des actions pour favoriser la solidarité européenne sont actuellement menées. Mais cela sera-t-il suffisant ?

Certains pays européens sont, de par leur position géographique, plus ou moins exposés aux flux migratoires. C'est le cas de Malte, Chypre et de la Grèce situés au carrefour de l'Europe, de l'Afrique et du Moyen-Orient. Selon Eurostat, la Grèce a enregistré, en 2009, 15 925 demandes d'asile, Malte 2 385 et Chypre 2 665. En Grèce, la demande d'asile est sans doute sous estimée, tandis que Chypre et Malte ont les taux de demandeurs d'asile pour 1 000 habitants les plus élevés d'Europe, soit respectivement 3,7 et 5,8 contre 0,7 pour la France¹. D'autre part, les systèmes d'asile de ces pays s'avèrent défectueux. Un rapport commandé par le Parlement européen y dénonce les conditions de détention et l'opacité des procédures². Tout cela a des conséquences sur l'intégration des réfugiés : celle-ci est laissée de côté.

Volonté européenne de promouvoir la relocalisation

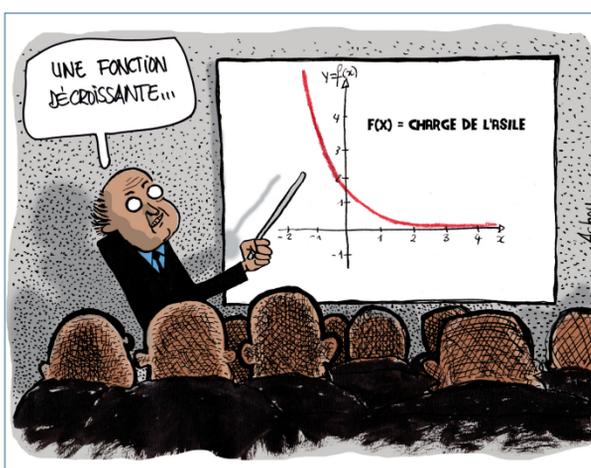
Une réflexion politique a été amorcée pour trouver une solution équitable dans le partage de la charge de l'asile. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté en octobre 2008, aborde la question de la solidarité, en prévoyant notamment de favoriser une meilleure répartition géographique des bénéficiaires d'une protection internationale.

La France a voulu donner l'exemple en accueillant en 2009 des personnes en provenance de Malte, dans le cadre d'une opération-pilote de relocalisation³. Concrètement, le Haut Commissariat pour les réfugiés et trois ONG maltaises sélectionnèrent environ 200 dossiers de bénéficiaires d'une protection internationale présents à Malte pour les soumettre aux autorités françaises. Au final, 95 personnes, présentes à Malte en moyenne depuis quatre ans et dont les perspectives d'intégration s'avéraient particulièrement limitées, furent effectivement accueillies en France. En 2010, le gouvernement français a

accepté de réitérer l'opération avec 93 autres personnes. D'autres Etats européens devraient aussi s'impliquer⁴.

Enfin, un rapport a récemment vu le jour, commandité par le Parlement européen⁵, concernant le partage de la charge de l'asile, tandis qu'une étude réalisée à la demande de la Commission européenne est en cours. Le rapport recommande de combiner plusieurs solutions. Quant à l'étude, elle devrait permettre à la Commission européenne de faire des propositions en 2011 concernant la relocalisation des réfugiés en Europe. Ce type d'opération pose effectivement des questions. Pourquoi Malte est-il actuellement le seul pays bénéficiaire ? N'y-a-t-il pas un risque que ce type d'opération constitue une solution de facilité susceptible de déresponsabiliser les Etats bénéficiaires à l'égard de leurs obligations en matière d'accueil des personnes persécutées ? De plus, la relocalisation doit-elle rester ponctuelle et volontaire ou bien être généralisée voire systématisée ? Auquel cas, quel rôle le Bureau d'appui européen en matière d'asile, qui sera mis en place prochainement, pourra-t-il jouer à travers sa mission d'appui aux Etats membres soumis à des pressions particulières ?

Pour Pawel Janowski, qui a participé à l'élaboration du rapport commandé par le Parlement européen, « une combinaison de mesures financières et de programmes de relocalisation sont nécessaires afin de partager équitablement la charge de l'asile en Europe. Il faudrait aussi changer la manière dont les demandeurs d'asile sont actuellement répartis ».



D'autres solutions envisagées

En dépit d'une prise de conscience et d'une réflexion qui avance, il reste beaucoup à faire. Se pose aussi la question du type de solidarité financière à promouvoir. Celle-ci existe avec le Fonds européen pour les réfugiés (FER). Les Etats perçoivent effectivement des subventions au prorata des demandeurs d'asile accueillis sur leur sol. De plus, le FER III, prévu pour 2008-2013, finance la relocalisation. Des voix s'élèvent, cependant, pour remettre en question le fonctionnement de ce mécanisme de solidarité. Par exemple, ne serait-il pas plus équitable de financer davantage des pays comme Malte, Chypre et la Grèce, dont le système d'asile et les capacités d'accueil s'avèrent moins développés, pour les aider à rattraper leur retard ? Une interrogation

qui semble d'autant plus d'actualité qu'en 2013 le contenu et la répartition des fonds européens qui soutiennent le programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », dont fait partie le FER, seront rediscutés.

Ainsi, les termes du débat sont progressivement posés et amèneront l'Union européenne à prendre des décisions dans les prochaines années. Cependant, le partage de la charge amène également à réfléchir aux implications du règlement Dublin II⁶ actuellement en cours de révision auprès du Parlement européen et du Conseil. En effet, celui-ci contribuera à alimenter une logique absurde : alors que la relocalisation servira à soulager certains pays de la prise en charge des réfugiés, des demandeurs d'asile leur seront renvoyés d'après ce règlement... En bref, on peut se demander s'il ne faudrait pas, en plus des solutions envisagées, inventer un autre système que celui régi par le règlement Dublin II⁷. Un pas que la France et nombre de ses partenaires européens ne semblent pas prêts à franchir, si l'on en croit le ministre de l'Immigration : « sous couvert d'une plus grande souplesse, cette solution me paraît illusoire, et même dangereuse pour la pérennité de l'Europe de l'asile. Remettre en cause le mécanisme de l'Etat responsable reviendrait en effet à affaiblir la cohésion entre les Etats⁸ ». Qu'il nous soit permis d'en douter...

L'INTÉGRATION EN EUROPE

A Malte, la relocalisation ne suffira pas

Malte n'est pas seulement un paradis ensoleillé pour les touristes. Cet archipel méditerranéen, situé entre la Tunisie et l'Italie, fait depuis quelques années l'objet d'une attention accrue des instances européennes. Il constitue effectivement un point d'arrivée ou de passage vers l'Europe pour certains courants migratoires en provenance d'Afrique. Un phénomène relativement récent, qui ne va pas sans poser de problème et sans susciter de réticence de la part de pouvoirs publics et d'une population peu habitués à voir arriver en nombre des migrants.

D'autant que Malte compte parmi les pays les plus densément peuplés au monde.

Face à ces arrivées, la réaction du gouvernement a été celle de la crainte. De fait, l'accueil est essentiellement basé sur le contrôle des personnes. Des centres fermés ont été construits en urgence - il en existe trois - qui prennent en charge tous les migrants débarquant sur l'archipel le temps que leur situation administrative soit traitée. Cela peut prendre plusieurs mois (dix-huit au maximum). Les conditions de vie n'y sont guère accueillantes. (suite page 3)

¹ HCR, *Asylum levels and trends in industrialized countries 2009*, mars 2010, p. 13.

² STEPS CONSULTING SOCIAL, *Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (camps de détention, centres ouverts, ainsi que des zones de transit), avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 Etats membres de l'Union européenne*, Parlement européen, décembre 2007, 249 p.

³ Plusieurs expressions sont employées pour désigner ces opérations de partage de la charge : le terme anglais *relocation* est fréquemment repris dans des textes francophones. Le ministre français de l'Immigration a également utilisé à plusieurs reprises le mot *réallocation*. Enfin, il n'est pas rare d'entendre parler de réinstallation intra-communautaire même si ce type d'opération doit être clairement distingué des programmes nationaux de réinstallation de réfugiés vivant dans des pays tiers.

⁴ Voir « La parole à » en page 2.

⁵ MATRIX INSIGHT, *What system of burden-sharing between member states for the reception of asylum seekers*, European Parliament, 2010, 201 p.

⁶ Le règlement Dublin II, adopté en 2003, établit les critères de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée dans l'Union européenne.

⁷ Par ailleurs, l'iniquité du système Dublin en raison des différences de traitement des demandeurs d'asile dans les différents Etats membres a été soulignée à de multiples reprises. Voir notamment pour la Grèce, AMNESTY INTERNATIONAL, *The Dublin II trap. Transfers of Asylum seekers to Greece*, 2010, 57 p.

⁸ Allocution de M. Eric Besson, Ouverture de la conférence du HCR « Quelle place pour les réfugiés en Europe ? », Institut Goethe, 18 juin 2009, p. 4.

LA PAROLE À

« Les Etats membres sont prêts à s'entraider, mais à condition que celui qui est aidé respecte les principes fondamentaux du droit d'asile »

BRIGITTE FRENAIS-CHAMAILLARD, Chef du service de l'asile du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

Pourquoi la France a-t-elle mis en place une opération comme la relocalisation ?

La France a été la première à mettre en œuvre en 2009 un programme de réinstallation des bénéficiaires d'une protection internationale à Malte. L'affirmation de la solidarité européenne est au cœur du Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté sous présidence française de l'Union européenne.

La France a renouvelé cette année son programme d'accueil. La nouveauté est qu'il s'inscrit dans un cadre européen. Plusieurs Etats membres participent effectivement à un projet pilote européen de réinstallation de bénéficiaires d'une protection internationale à Malte : l'Allemagne (100 personnes), la Hongrie (10), le Luxembourg (6), la Pologne (6), le Portugal (6), la Roumanie (7), la Slovaquie (10), la Slovénie (10) et le Royaume-Uni (10). 255 personnes devraient donc être accueillies, la France en recevant 95 cette année, soit le même nombre qu'en 2009.

Comment les réfugiés ont-ils été sélectionnés ? Sur quels critères ?

Parmi les 95 personnes sélectionnées, il faut compter 71 adultes (59 hommes, 12 femmes), et 24 enfants dont un mineur isolé. La liste nominative des personnes sélectionnées a été arrêtée par le service de l'asile, à partir du travail effectué par une mission de sélection à Malte - du 22 au 26 mars 2010 - réunissant le service de l'asile du ministère, l'Ofii et l'Ofpra. 140 dossiers ont été présentés par le HCR à Malte. Les candidats retenus affichaient des motivations réelles pour une relocalisation en France. Certains d'entre eux ont des attaches personnelles avec la France, un niveau d'anglais ou de français significatif, une expérience professionnelle antérieure acquise à Malte ou dans leur pays d'origine. Certains dossiers de personnes particulièrement vulnérables (problèmes de santé, victimes de traumatismes) ont également été admis.

Ce type d'opération va-t-il être réitéré de manière systématique ou restera-t-il ponctuel ?

S'agissant du projet pilote européen pour 2010, c'est à la Commission européenne d'en évaluer les résultats et d'en tirer les conséquences au niveau de l'Union européenne. La France a donné l'exemple en 2009. Au total notre pays arrive en tête de l'accueil des bénéficiaires d'une protection internationale à Malte. Il est trop tôt à ce stade pour dire si l'opération sera reconduite. Il ne suffit pas d'accueillir les bénéficiaires, il faut leur assurer une intégration durable. Cela constitue notre priorité.

JORDI GARCIA-MARTINEZ, Administrateur à la Direction générale des affaires intérieures de la Commission européenne

Jacques Barrot avait demandé à ce que les Etats membres participent à la relocalisation de réfugiés en provenance de Malte. La France a mis en place deux opérations de relocalisation. Qu'en est-il des autres Etats membres ?

Jacques Barrot a basé sa demande sur un des engagements pris par le Conseil européen dans le Pacte sur l'immigration et l'asile. Peu après l'adoption du Pacte en octobre 2008, la France a annoncé qu'elle permettrait le transfert sur son territoire d'une centaine de bénéficiaires d'une protection internationale se trouvant à Malte. Cette première opération avait un caractère bilatéral et a été financée par le budget du Fonds européen pour les réfugiés. Suite à l'appel lancé par Jacques Barrot en juillet 2009, l'opération suivante est devenue un projet vraiment européen, avec des engagements venant de dix Etats membres pour transférer vers leurs territoires environ 250 personnes. Ce deuxième projet sera également financé par l'Union européenne.

Quelles autres solutions ont été envisagées pour favoriser le partage de l'accueil des réfugiés en Europe ?

La Commission a lancé une étude sur les possibilités offertes par les transferts intra-européens

de bénéficiaires de protection internationale. Les résultats de l'étude seront disponibles à l'automne 2010. Il semble évident que la solidarité peut revêtir des formes diverses et qu'elle ne se limite pas aux transferts. Les activités de coopération pratique, comme le déploiement d'équipes d'experts asile qui seront gérées par le Bureau européen d'appui en matière d'asile, ainsi que le soutien financier, peuvent également avoir des impacts positifs. De plus, la Commission a proposé la possibilité de suspendre les transferts Dublin II dans des circonstances bien définies, ce qui s'avère aussi un moyen de démontrer une solidarité envers les Etats membres ayant des difficultés à accueillir les demandeurs d'asile en cas de pressions particulières.

Une opération comme la relocalisation ne risque-t-elle pas de déresponsabiliser des pays comme Malte, Chypre ou la Grèce ?

Absolument pas. Même lorsque des transferts sont organisés au départ d'un Etat membre, comme c'est le cas à Malte, celui-ci est tenu de respecter les règles internationales et européennes d'asile, d'examiner les demandes reçues dans le cadre de la procédure d'asile et d'assurer un soutien matériel minimal aux demandeurs et aux personnes ayant reçu une protection. Les Etats membres sont prêts à s'entraider, mais à condition que celui qui est aidé respecte les principes fondamentaux du droit d'asile.

ZOOM

Un nouveau départ pour les relocalisés

Près de 200. C'est le nombre total de bénéficiaires d'une protection internationale à Malte que la France a accepté d'accueillir depuis 2009. Ces personnes, relativement jeunes, pour la plupart arrivées seules et originaires d'Afrique de l'Est (Somalie, Erythrée, Soudan), ont le plus souvent obtenu des autorités maltaises une protection subsidiaire. Un statut qui laisse, en fait, peu de temps pour préparer l'intégration.

Deux opérateurs, Adoma et Aftam, sont chargés de l'accompagnement juridique et socioprofessionnel de ce public. En 2009, Adoma a accueilli 39 personnes à Nanterre, tandis que l'Aftam en hébergeait 49 à Oissel et à Poitiers. La deuxième vague de relocalisés, arrivée en 2010, a bénéficié des mêmes dispositifs, avec quelques changements mineurs : les personnes orientées vers Adoma ont été récemment accueillies à Champigny-sur-Marne, celles prises en charge par l'Aftam logent actuellement à Oissel et à Soissons.

En dépit des efforts faits par le ministère de l'Immigration pour favoriser l'intégration des relocalisés, ceux arrivés en 2009 ont connu quelques difficultés. Ainsi que le signale Bob Bouchard, responsable chez Adoma du suivi des relocalisés, « on a quel-

quefois eu du mal à ouvrir l'accès aux droits sociaux et à respecter le délai des vingt-et-un jours pour déposer les dossiers de demande d'asile à l'Ofpra, car bien qu'il s'agisse d'un transfert de protection, il fallait suivre la procédure classique. On a aussi parfois éprouvé des difficultés à obtenir rapidement les documents d'état civil ». Des scories qui ont amené Bob Bouchard à plaider pour la mise en place au sein de chaque administration (Caisse des allocations familiales, Caisse nationale d'assurance maladie, Pôle emploi...) d'un référent national connaissant bien les réfugiés et susceptible de faciliter les démarches auprès des services locaux. Car, une fois le bon interlocuteur trouvé, le travail d'accompagnement est grandement facilité.

Les opérateurs n'ont pas non plus toujours été informés de l'état de santé réel de certaines personnes. Un défaut dans la transmission de l'information qui paraît, d'ailleurs, avoir été répété en 2010. En outre, la formation d'avant départ prodiguée par l'Organisation internationale pour les migrations a, certes, permis de rassurer les personnes sur ce qui les attendait en France et concernant leur prise en charge à l'arrivée. Mais cette formation a parfois sous-estimé le décalage entre théorie et pratique. « On m'a dit que j'allais facilement trouver

un emploi avec ma formation de charpentier, mais ce n'est pas le cas », soupire ainsi Mekele, jeune érythréen de 22 ans.

Cela étant, l'accueil s'est plutôt bien passé. Il a également permis aux intervenants sociaux et aux relocalisés d'éprouver une autre manière de faire en termes d'organisation du suivi. Ainsi que l'explique Thomas, intervenant social chez Adoma : « Avec les relocalisés de Malte, on a fait les choses à l'envers ! On leur a fait signer le contrat d'accueil et d'intégration, puis ils ont suivi des cours de langue dix jours après leur arrivée, tandis qu'on préparait les dossiers de demande d'asile pour l'Ofpra... ». Ce qui n'est finalement pas une mauvaise chose, les réfugiés ayant ainsi débuté rapidement l'apprentissage du français.

Nouveau départ, nouvelle vie

Les quelques difficultés rencontrées ne doivent pas non plus occulter le bénéfice que les personnes ont pu tirer d'une opération qui les a, en quelque sorte, arrachées à un contexte sans perspective d'intégration à long terme. « A Malte c'était dur. Je travaillais 15 heures par jour pour trois euros et demi de l'heure. Je travaillais au noir », raconte Has-san. « Il y avait du racisme. Par exemple, une personne pouvait changer de place dans le bus quand je m'approchais. D'autres personnes

nous insultaient parfois, nous disaient de retourner en Afrique », renchérit Mekele. De fait, pour Farhan : « En France c'est mieux. Tu peux envoyer tes enfants à l'école. Plus tard, on aura droit à une retraite après avoir travaillé toute une vie. Il y a un avenir. Ici, j'espère beaucoup de choses ». Ces jeunes hommes disent avoir choisi la France plutôt que les Etats-Unis quand ils ont été consultés par la Haut Commissariat pour les réfugiés. Avec comme explication, semble-t-il, l'idée qu'ils pourraient bénéficier de droits sociaux et d'une procédure de rapprochement familial, ou bien parce qu'ils avaient de la France une image positive (patrie des droits de l'homme).

Même s'ils n'en sont qu'au début de leur parcours d'intégration, les relocalisés ont relativement bien avancé durant leur première année de vie en France. Tous ceux de la première vague disposent, en effet, d'un logement autonome, tandis que leur apprentissage du français progresse. Sur ce dernier point, l'accès rapide aux cours de langue y contribue beaucoup et favorise leur adaptation rapide à la société d'accueil. Reste la question de l'emploi. Peu accèdent à un emploi stable. Malgré tout, certains suivent une formation professionnelle rémunérée. Ici, comme ailleurs, il faut laisser le temps au temps.

LES ACTUALITÉS SOCIALES

Ouverture des emplois réservés : nouveau refus

L'Assemblée nationale a rejeté le 23 juin dernier la proposition de loi visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées. Ce texte avait pourtant été adopté par le Sénat en février 2009, à l'unanimité des groupes politiques¹. Il prévoyait d'ouvrir aux étrangers non communautaires la possibilité d'exercer les professions de médecin, chirurgien-dentiste ou sage-femme, à condition qu'ils soient titulaires d'un diplôme français. Les conditions exigées pour que les vétérinaires étrangers puissent exercer leur métier en France auraient également été assouplies. Enfin, la condition de nationalité aurait été supprimée pour les architectes, les géomètres et les experts-comptables. Jusque là, seuls les ressortissants de l'Union européenne étaient autorisés à exercer ces professions. Le projet de loi présenté par Bariza Khiari, sénatrice de Paris, avait été salué comme une avancée remarquable, mettant fin à « des restrictions à la légitimité souvent contestable² ».

L'ouverture proposée restait cependant très modeste : la loi ne concernait que les fonctions libérales ou privées, alors que c'est au sein de la fonction publique que se concentrent plus de 80 % des emplois fermés³. Le rejet de cette proposition de loi par les députés témoigne des nombreuses réticences que suscite le processus d'ouverture. Mais cette question ne pourra pas être longtemps délaissée. La Haute

autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité considère, depuis une délibération du 30 mars 2009, que la plupart des emplois fermés ne sont pas justifiés. Et d'autres Etats européens ont beaucoup avancé sur ce sujet. En Belgique, le gouvernement wallon a ainsi annoncé en mai 2010 sa décision d'ouvrir certains emplois de la fonction publique aux ressortissants non communautaires⁴. Cette idée de promouvoir l'intégration au sein du service public et de supprimer toute forme de discrimination dans le domaine de l'emploi a encore, en France, un long chemin à faire.

Prestations familiales : les enfants étrangers doivent être entrés régulièrement

D'après le code de la sécurité sociale, un enfant étranger doit, pour ouvrir droit aux prestations familiales, démontrer la régularité de son entrée en France en produisant un extrait d'acte de naissance (en France), un certificat médical délivré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) ou un livret de famille délivré par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), dans le cas des enfants de réfugiés⁵. Pendant longtemps, la Cour de cassation a estimé cette exigence contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. Mais elle a revu sa jurisprudence le 15 avril 2010⁶. Désormais, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) considère que les dispositions du code de la sécurité sociale doivent être strictement appliquées⁷.

Dans le cas des réfugiés, la condition de régularité d'entrée des enfants ne pose pas de difficulté... en théorie. Les enfants peuvent accompagner leurs parents lors de leur demande d'asile ou bénéficier de la procédure de rapprochement familial propre aux réfugiés. Néanmoins, cette procédure nécessite l'obtention préalable d'un visa long séjour, créant

parfois des obstacles considérables pour les familles des réfugiés. Celles-ci se trouvent fréquemment dans l'impossibilité de satisfaire aux exigences des consulats en matière de délivrance de visas⁸. En l'absence d'autres possibilités, il arrive que des familles se réunissent en France en dehors du cadre légal du rapprochement familial. Dans ce cas, les restrictions d'accès au bénéfice des prestations familiales risquent fort de les concerner : faute de pouvoir démontrer la régularité de l'entrée sur le territoire de leurs enfants, les familles de réfugiés se trouveront privées de l'accès à ces aides.

Premier bilan mitigé pour le RSA

Un an après sa généralisation en métropole, le revenu de solidarité active (RSA) a fait l'objet d'un premier état des lieux. Destiné à remplacer le revenu minimum d'insertion (RMI), à aider les travailleurs pauvres et à inciter à la reprise d'activité, le RSA n'a pas encore atteint les objectifs espérés. Le nombre de bénéficiaires progresse très lentement et reste moins élevé que prévu, notamment en ce qui concerne le RSA « complément », créé pour ceux dont l'activité est faiblement rémunérée. Plusieurs explications peuvent être invoquées : les effets de la crise compliquent la reprise d'activité, le manque d'information des bénéficiaires potentiels conduit « un million de personnes [à se dire que] le RSA n'est pas pour eux⁹ », les démarches sont longues et complexes, et le travail partenarial entre les différents acteurs chargés de la mise en œuvre du dispositif (Caisse d'allocations familiales, centres communaux d'action sociale, Pôle emploi et collectivités locales) reste à améliorer. En réaction aux difficultés constatées, le ministre de la Jeunesse et des Solidarités actives a présenté le 6 juillet dernier une dizaine de mesures visant à simplifier le dispositif. Elles feront l'objet de décrets ou de circulaires dans les mois à venir. Il faut aussi laisser au RSA le temps de faire ses preuves : l'étape de sa mise en œuvre n'est pas encore achevée, et, comme le rappelle Martin Hirsch, à l'origine du dispositif, le RMI a lui aussi mis trois ou quatre ans à s'imposer.

¹ FRANCE TERRE D'ASILE. « Un début d'ouverture pour les emplois fermés », *La lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, 2009, n° 34, p. 4.

² GOLDBERG D., *Rapport de la Commission des lois sur la proposition de loi (n°1450) visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées*, Assemblée nationale, 9 juin 2010.

³ *Ibid.*

⁴ « La fonction publique wallonne bientôt ouverte aux non-Belges », *Le Soir*, 6 mai 2010.

⁵ Articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale.

⁶ Chambre civile 2, pourvoi n° 09-12911, 15 avril 2010.

⁷ Lettre-circulaire CNAF n° 2010-111 du 16 juin 2010.

⁸ CIMAIDE, *Pratiques des consulats en matière de délivrance des visas*, juillet 2010, p. 44.

⁹ Blog de Martin Hirsch: martinhirsch.blogs.nouvelobs.com

L'INTÉGRATION EN EUROPE

A Malte, la relocalisation ne suffira pas

(suite de la page 1)

L'accent mis sur le contrôle

Quand les migrants arrivent à Malte, la plupart demandent l'asile. Le Service jésuite pour les réfugiés, seule association habilitée à intervenir dans les centres fermés, s'efforce de leur apporter un soutien juridique. En 2009, sur 1 690 protections internationales accordées par les autorités maltaises, 1 660 l'étaient au titre de la protection subsidiaire, 20 relevaient du statut de réfugié et 10 correspondaient à une protection pour raisons humanitaires¹. Les réfugiés bénéficient d'un titre de séjour permanent, tandis que les autres se contentent d'un titre de séjour d'un an. Quant aux déboutés, ils vivent, ainsi que l'explique la sociologue Solène Guérinot qui a étudié la mise à l'écart des étrangers à Malte, une situation ubuesque. « Ils n'ont pas de titre de séjour mais une carte d'identité maltaise afin de bénéficier de soins gratuits en cas de problème de santé. Comme Malte dispose de peu de moyens financiers pour les expulser, et de peu de contacts avec les consulats, ce genre de situation s'éternise. »

L'intégration insuffisamment soutenue

Les personnes vont ensuite dans des centres ouverts gérés par l'organisation pour l'intégration et le bien-être des demandeurs d'asile. Depuis 2007, cette organisation, rattachée au ministère des Affaires intérieures et de la Justice, garantit aux demandeurs d'asile et aux personnes protégées un accompagnement en

lien avec l'emploi, la formation, le logement et la langue, ainsi qu'un soutien financier. Cela reste, cependant, très insuffisant. Dans les centres les plus importants, on dénombre un ou deux intervenants sociaux pour 800 migrants. Dans les plus modestes, spécifiquement prévus pour les publics vulnérables (mineurs, femmes enceintes), le même nombre d'intervenants ont à charge une centaine de personnes. En outre, le soutien financier, compris entre 80 et 130 euros par mois, cesse dès que la personne occupe un emploi.

Les personnes protégées occupent généralement des emplois précaires et saisonniers dans les branches d'activité du bâtiment, de l'industrie et de l'hôtellerie. Des cas d'exploita-

tion – salaires non payés ou sous payés – ont été signalés. Il existe cependant des exemples de réussite : certains ont des emplois stables et en rapport avec leurs qualifications. Quant à la situation du logement : elle n'est guère réjouissante. La précarité des emplois, le manque de ressources et une certaine dose de discrimination contribuent à prolonger le séjour dans les centres ouverts...

Enfin, il reste un problème de taille : la défiance voire l'hostilité d'une partie de la population autochtone. Des associations comme le Mouvement solidaire pour les migrants et Moviment Graffiti tentent d'y remédier par des actions de sensibilisation et des programmes culturels impliquant des migrants

et des Maltais. La première assure également des cours d'anglais. Pour André Callus, secrétaire général du Mouvement solidaire pour les migrants : « Ce n'est pas que tous les Maltais sont racistes. Beaucoup sont juste effrayés. Cela résulte de plusieurs facteurs, le plus important étant que l'immigration clandestine a explosé. »

Une situation qui renforce une image négative des migrants. Les autorités maltaises ayant, de plus, tendance à noircir le tableau afin d'obtenir plus facilement l'aide de l'Union européenne. Mais les solutions comme la relocalisation ne suffiront pas. Malte devra aussi apprendre à mieux accueillir et intégrer ses réfugiés.

L'intégration des réfugiés à Chypre et en Grèce

Alors que Malte bénéficie d'une opération spéciale pour soulager les autorités de la charge des réfugiés, rien n'a encore été prévu pour Chypre et la Grèce. Pourtant, la situation est loin d'y être idyllique mais elle ne présente pas les mêmes caractéristiques qu'à Malte. Peu de personnes obtiennent une protection internationale en Grèce, et le pays n'est pas soumis à une densité démographique aussi forte que celle de Malte...

De son côté, Chypre a des progrès à faire. Ainsi, la législation chypriote restreint l'accès des réfugiés à certains emplois au profit des nationaux, tandis que les médias accusent les réfugiés d'occuper les emplois des autochtones. D'autre part, aucun réfugié ne peut accéder à un logement public. D'où un recours, faute de mieux, à la colocation et à la location de logements privés médiocres qui obèrent leur maigre budget. Le gouvernement affiche l'intention de mettre en place un plan national d'intégration pour 2010-2012 concernant ce public. Une initiative heureuse, qui viendrait renforcer l'action du HCR et des deux ONG locales. Car, comme le signale Emilia Strovolidou, du bureau local du HCR, « mis à part le fait que Chypre détient l'un des taux les plus élevés du nombre de demandeurs d'asile par tête en Europe, le nombre de bénéficiaires d'une protection internationale n'apparaît pas justifier une relocalisation vers d'autres pays européens. Au moins actuellement. Il vaudrait mieux promouvoir l'intégration locale comme solution au problème. »

¹ EUROSTAT, *Les Etats membres de l'UE ont accordé la protection à 78 800 demandeurs d'asile en 2009*, Communiqué de presse, 18 juin 2010.

ACTUALITÉS

L'Ofpra ouvre la porte de ses archives

Si l'histoire de l'immigration en France commence à sortir de l'ombre¹, l'histoire singulière du droit d'asile et des réfugiés demeure largement méconnue. Il s'agit pourtant d'un vaste domaine d'étude où s'entrecroisent histoire des relations internationales, droit humanitaire, politiques publiques et mémoires des populations en exil. La création d'un comité d'histoire de l'Office français de protection de réfugiés et des apatrides (Ofpra), annoncée par son directeur général le 7 janvier 2010, pourrait augurer de nouvelles perspectives. Dédié à la conservation et à la valorisation du patrimoine de l'établissement, ce comité mettrait en place l'ouverture des archives, favoriserait les recherches et leur diffusion, et encouragerait l'organisation de rencontres publiques.

Retracer l'histoire de l'Office, de l'asile et des réfugiés

Cette initiative s'inscrit dans une tendance récente de prise en compte de l'histoire des migrants, mais aussi de l'évolution des institutions. Dans le cas du comité d'histoire de l'Ofpra, qui se situe dans la continuité d'une mission histoire créée au sein de l'Office en 2007, et sur la base des orientations définies par un groupe d'experts réunis en 2009, trois dimensions sont abordées. En premier lieu, l'histoire de l'établissement public qui, depuis sa création en 1952, a été confronté aux évolutions des politiques publiques et des contextes géopolitiques mondiaux, et a dû sans cesse s'adapter à de nouveaux flux. Une brochure publiée en 2008 illustre bien les possibilités offertes par les archives pour reconstituer les transformations successives de l'établissement et l'institutionnalisation de l'asile en France². Au-delà de l'his-

toire de l'Office, c'est la construction d'une politique nationale d'accueil des réfugiés qui se trouve révélée.

Les archives de l'Ofpra constituent également des sources de première importance pour retracer l'histoire des réfugiés. Les potentialités de l'exploitation des archives ont été expérimentées par plusieurs chercheurs travaillant sur des groupes d'exilés : Arméniens trouvant refuge en France, exilés russes des années 1920³. Mais, jusque là, l'accès aux archives n'était possible que sur dérogation. Tout l'enjeu du travail du comité d'histoire consistera à ouvrir de nouvelles opportunités de recherches en élargissant les possibilités d'exploiter les archives.

Les enjeux de l'ouverture des archives

L'entreprise est bien sûr délicate. La question du statut des archives et des conditions dans lesquelles elles peuvent être communicables reste centrale. Derrière les dossiers, des histoires individuelles sont en jeu, des données personnelles doivent être protégées. Les modalités d'ouverture restent donc à déterminer, avec des différences selon l'ancienneté des documents concernés.

Malgré ces difficultés éthiques et techniques, l'importance que peut revêtir l'ouverture des archives a déjà été éprouvée. Ainsi, les documents détenus par l'Ofpra peuvent être utiles à la mise en œuvre de la loi sur la Mémoire historique votée par l'Espagne le 26 décembre 2007. Cette loi prévoit des mesures en faveur des victimes de la guerre civile et de la dictature franquiste, et notamment la possibilité d'obte-

nir la nationalité espagnole pour les enfants et petits-enfants des républicains contraints de renoncer à leur nationalité. Or, l'Ofpra conserve les dossiers de près de 150 000 anciens réfugiés espagnols entrés en France suite à la guerre civile⁴. Ces documents peuvent faciliter l'octroi des réparations et contribuer à documenter la mémoire de l'exil espagnol.

Pour mettre en œuvre l'ouverture des archives et mener à bien la mission de valorisation de la recherche qui lui est confiée, le comité d'histoire de l'Ofpra pourra s'appuyer sur l'expertise d'une trentaine de membres⁵. Les représentants d'institutions comme le ministère de l'Immigration, le ministère des Affaires étrangères, la Cour nationale du droit d'asile et le Haut commissariat pour les réfugiés, siègeront aux côtés d'une commission scientifique formée de chercheurs spécialisés dans l'histoire des réfugiés, du droit humanitaire ou de zones géographiques particulières.

Le comité, tout récent, ne s'est pas encore réuni. Ses activités prendront forme dans les mois à venir. Un premier projet a d'ores et déjà été annoncé : l'organisation d'un colloque pour le sixième anniversaire de l'Ofpra, en 2012. D'ici là, l'histoire de l'asile aura peut-être livré d'autres secrets.

¹ FRANCE TERRE D'ASILE, « L'histoire au service de l'intégration », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 39, p. 1, février 2010.
² OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES, *De la Grande guerre aux guerres sans nom, une histoire de l'Ofpra*, 2008.
³ KJUNTH A., *Vu au débarquement : le refuge des Arméniens dans les archives de l'Ofpra*, à paraître, et GOUSSEF C., *L'exil russe, 1920-1939. La fabrique du réfugié apatride*, 2008.
⁴ OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES, *Rapport d'activité 2009*, p. 45.
⁵ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, *Bulletin Officiel*, n° 5, 30 mai 2010.

L'INTÉGRATION VUE PAR...

Pour Hussein, jeune réfugié somalien arrivé de Malte en 2009, l'intégration en France c'est, tout d'abord, l'égalité avec les Français : « Ici, on a des droits. On pourra demander la nationalité. Avec la carte de résident, on bénéficie des mêmes droits sociaux que les Français. Ça c'est bien. A Malte cela ne se passait pas ainsi. On pouvait juste travailler. Jamais on n'aurait obtenu la nationalité, jamais on n'aurait pu faire venir notre famille. On n'avait même pas le droit d'apprendre la langue ». Depuis son

arrivée, ce jeune homme a appris à comprendre le français et à s'exprimer correctement, il a également entamé une formation professionnelle dans la boulangerie et dispose d'un logement autonome géré par Adoma. Sa femme et ses deux enfants en bas âge, qu'il n'a pas vus depuis trois ans, devraient bientôt le rejoindre. Autant de changements dans sa vie susceptibles de lui rendre le sourire. Comme il le dit avec optimisme : « ici on a un avenir ».

BRÈVES

Accès au logement social des primo-arrivants : un pas en avant

L'arrêté du 14 juin 2010 relatif au formulaire de demande de logement locatif social prévoit que les réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire ou personnes entrées récemment sur le territoire français n'auront plus à présenter un avis d'imposition justifiant des ressources perçues deux ans avant leur entrée dans le logement, comme cela était le cas auparavant. Cette condition réglementaire constituait de fait un obstacle dans l'accès au logement des primo-arrivants. A compter du 1er octobre 2010, ceux-ci auront uniquement à justifier des ressources perçues après la date de leur entrée sur le territoire.

Des transferts d'argent moins coûteux

Western Union, le principal opérateur des transferts de fonds des migrants, a annoncé en juin une baisse conséquente de ses tarifs, de l'ordre de 15 à 20 % pour les envois de moins de 300 euros et de plus de 1000 euros, et de 5 % pour les autres montants. La baisse du coût des transferts d'argent était préconisée par le Centre d'analyse stratégique qui soulignait, en 2009, les risques d'une diminution des envois des migrants vers leur pays d'origine. D'autres mesures devraient permettre de favoriser l'envoi d'argent vers les pays d'origine : le transfert par téléphonie mobile entre la France et certains pays africains pourrait être rendu possible en 2011, d'après le ministre de l'Immigration.

Second Agenda européen sur l'intégration : la société civile mise à contribution

La Commission européenne doit présenter en 2011 le second Agenda européen sur l'intégration. Outre les Etats membres et les institutions européennes, la société civile devrait jouer un rôle nouveau dans son élaboration. Une consultation des différents acteurs non gouvernementaux a en effet été ouverte pour deux mois, en juillet et août 2010. En débat, le rôle de la société civile, l'amélioration des outils d'intégration existants, les principes de base communs à considérer en priorité, la coordination des stratégies nationales et la mesure de l'intégration. Une synthèse des contributions sera publiée sur le site www.integration.eu avant la tenue du prochain Forum européen sur l'intégration.

L'accès à la santé des migrants reste précaire

Le rapport annuel du Comité médical pour les exilés (Comede) pour 2009, publié en juin dernier, rappelle la situation inquiétante des migrants les plus vulnérables au regard de la santé. Exposés à des pathologies graves, ces derniers se heurtent souvent à des difficultés d'accès aux droits alors même qu'ils pourraient bénéficier de la Couverture maladie universelle ou de l'Aide médicale d'Etat. De nombreuses carences ou pratiques illégales restreignent par ailleurs l'accès effectif aux soins. Le Comede pointe enfin des situations sociales et administratives de plus en plus complexes, notamment du point de vue de l'hébergement.

LIBRE OPINION

Chiffon rouge et poison de la division

Les médias le disent, faut-il pour autant le croire ? Le président de la République aurait arbitré le débat interne au gouvernement sur la déchéance de la nationalité. Un arbitre pour le moins engagé, en vérité, que celui qui a établi si clairement le lien entre délinquance et immigration. En effet, c'est bien Nicolas Sarkozy qui, lors du discours de Grenoble avait demandé que la nationalité française puisse « être retirée à toute personne d'origine étrangère qui aurait volontairement porté atteinte » à la vie d'un policier, d'un gendarme, ou de toute autre personne « dépositaire de l'autorité publique ». Des ministres ont ensuite souhaité apporter leur contribution à l'œuvre présidentielle en ajoutant quelques motifs supplémentaires de déchéance.

Ce faisant, le chef de l'Etat a distillé dans la société française deux poisons : le premier consiste à légitimer la distinction entre « Français de souche » et « Français de papiers » portée par une partie volontiers xénophobe de la population ; le second insufflé une nouvelle dose de précarité dans l'esprit de « nouveaux Français » qui peuvent légitimement s'interroger sur la stabilité juridique de leur statut. Ces deux sentiments mêlés génèrent bien souvent la peur et engendrent la violence.

Rappelons ici que l'histoire nationale est celle d'une addition d'individus venus du monde entier se rassembler autour des valeurs de la République depuis près de deux cents ans. Sur quatre générations, un Français sur trois a un parent étranger.

Il reste aujourd'hui un amendement qui promet la déchéance de nationalité à ceux « qui portent atteinte à la vie d'une personne dépositaire d'une autorité publique ». Ainsi, la gravité de l'acte serait plus importante lorsqu'une personne naturalisée le commet ! Permettons-nous de douter de l'efficacité et de l'exemplarité de la peine promise pour juguler la grande délinquance. Le droit de la nationalité n'a pas à être utilisé pour sanctionner des comportements déviants et pénalement répréhensibles. Ce n'est pas son rôle.

Il y a à l'évidence dans cette proposition un côté chiffon rouge qui ne doit pas nous faire oublier le cœur du projet de loi sur l'immigration qui sera discuté à partir du 27 septembre à l'Assemblée nationale. Celui-ci renforce le régime d'exception qui s'applique aux étrangers pour qui le respect des droits garantis à chaque individu se trouve toujours plus écorné.

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 : Fatiha Mlati Matthieu Tardis

Comité de rédaction :

Christophe Andréo, Marine Carlier

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