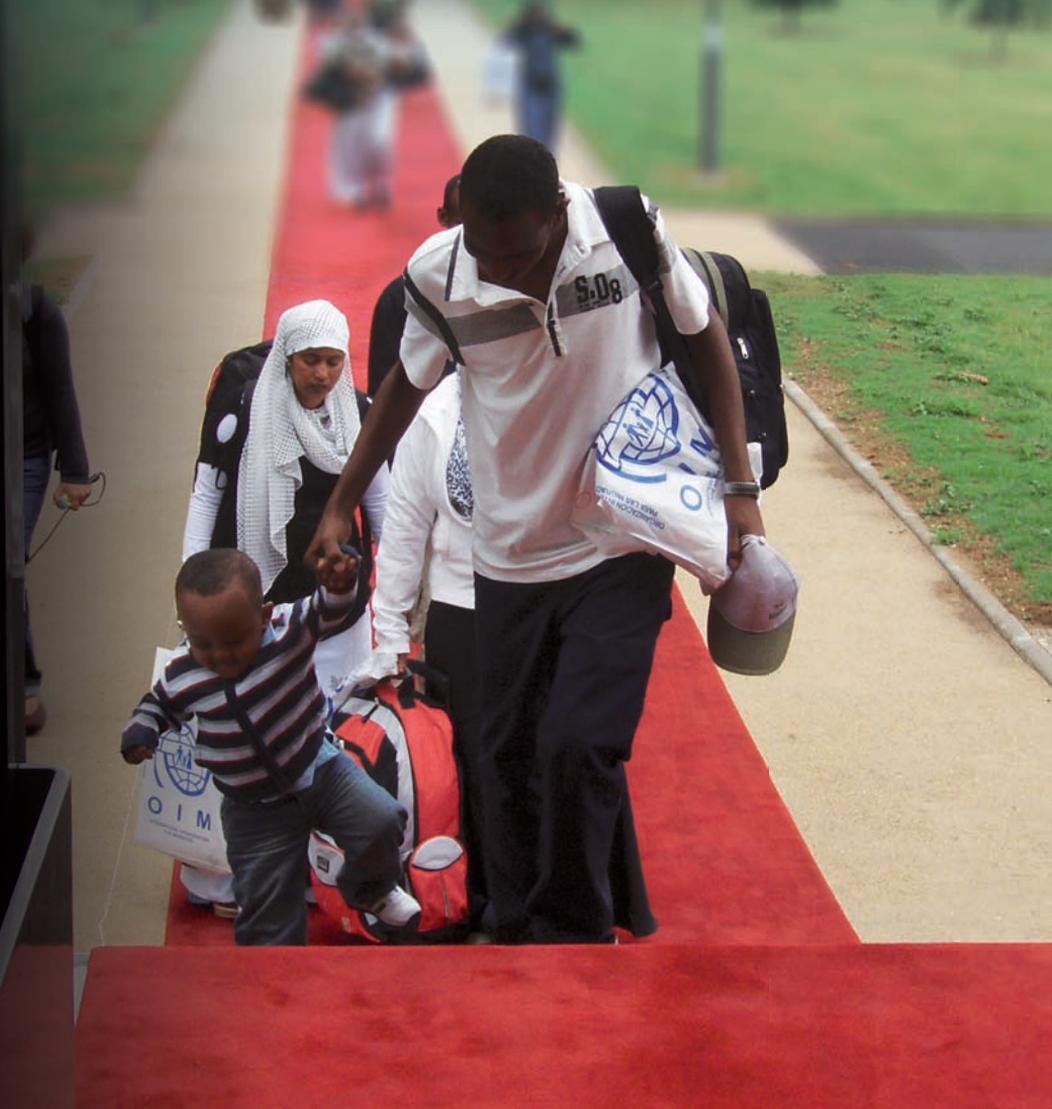


LA RÉINSTALLATION DES RÉFUGIÉS : BONNES PRATIQUES ET PROPOSITIONS POUR FAVORISER L'INTÉGRATION



Une étude de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés

Janvier 2011

Les cahiers du social n° 27



Fonds européen pour les réfugiés



Ce document a été élaboré sous la direction de

Matthieu TARDIS

Responsable du service Europe-Etudes

Rédigé par

Christophe Andréo, Marine Carlier

L'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires
est un projet soutenu par
le Fonds européen pour les réfugiés
et le ministère de l'Immigration, de l'Intégration,
de l'Identité nationale et du Développement solidaire

Illustrations de couverture :

© UNHCR/W. Spindler/Mai 2009
*Réinstallation en France de réfugiés
en provenance de Malte le 9 juillet 2009.*

Janvier 2011

LA RÉINSTALLATION DES RÉFUGIÉS : BONNES PRATIQUES ET PROPOSITIONS POUR FAVORISER L'INTÉGRATION

Janvier 2011

Une étude de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés

Les cahiers du social n° 27



SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
PARTIE I	13
Avant le départ : la sélection et l'orientation culturelle	
1- La sélection au risque de l'intégration.....	14
1-1 Les quotas : le HCR propose, les Etats disposent.....	14
1-2 Les critères du HCR et ceux des Etats	16
a- Evaluer l'intégration : une démarche ambiguë.....	18
b- ... et discutable.....	20
2- Une orientation culturelle pour faciliter la réinstallation.....	23
2-1 Plusieurs mises en œuvre possibles	23
2-2 Une orientation culturelle utile mais qui n'est pas sans défaut	24
PARTIE II	27
De l'arrivée dans le pays d'accueil à l'intégration	
1- Droit au séjour et accès à la citoyenneté : des réinstallés plus ou moins favorisés.....	28
1-1 Une stabilité de séjour qui n'est pas toujours accordée d'emblée.....	28
1-2 Un accès à la nationalité plus ou moins généreux	29
2- L'importance de l'accueil et de la répartition géographique	30
2-1 L'accueil comme préalable à l'intégration	30
2-2 Une répartition géographique des réinstallés plus ou moins organisée	32
a- Des critères d'évaluation différents selon les pays	34
b- Une répartition la plupart du temps contrainte pour les réinstallés.....	35
c- La concentration ou la répartition géographique des communautés allogènes en débat	36

3- Des convergences en matière d'intégration malgré la pluralité des programmes.....	38
3-1 L'accent mis sur l'accès à un emploi.....	38
3-2 Un partage des responsabilités entre autorités centrales et autorités locales	39
a- L'implication des différents niveaux administratifs et du secteur associatif	40
b- Récapitulatif	42
3-3 Peu de programmes d'intégration spécifiques aux réinstallés..	46
a- Les pays du Nord.....	46
b- Les pays anglo-saxons	47
3-4 Les ONG et les associations de compatriotes sollicitées	51
3-5 De bonnes pratiques	53
a- La langue.....	54
b- L'accès aux droits sociaux	56
c- L'emploi	57
d- Le logement.....	58
e- La participation à la vie sociale et civique	59
4- L'intégration évaluée	61
4-1 L'évaluation : une pratique répandue	61
a- Certains pays à la pointe	61
b- Les indicateurs de l'intégration	64
4-2 Quelques constats sur les réinstallés	67
CONCLUSION.....	70
ANNEXE 1 - L'intégration des réinstallés vue par le HCR.....	76
ANNEXE 2 - Les facteurs de l'intégration au crible de la recherche.....	77
ANNEXE 3 - Un réseau pour l'intégration des réinstallés en France	79
BIBLIOGRAPHIE	81

INTRODUCTION

La notion de réinstallation renvoie à l'une des trois grandes solutions que le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a développées pour tenter de faire face à l'afflux de millions de réfugiés à travers le monde. En collaboration avec la communauté internationale, le HCR promeut effectivement trois solutions dites durables au problème des réfugiés : le rapatriement volontaire dans le pays d'origine dans des conditions satisfaisantes de sécurité et de dignité¹ ; l'intégration au niveau local dans le pays hôte ; la réinstallation. Lorsque le rapatriement et l'intégration locale ne sont pas possibles, la meilleure option pour le HCR s'avère de réinstaller les réfugiés de façon permanente dans un pays tiers². Une fois sur place, les réfugiés bénéficient d'une protection et de dispositifs destinés à favoriser leur intégration à terme à la société d'accueil.

Un programme de réinstallation passe par plusieurs étapes. Il y a, tout d'abord, une phase de sélection qui repose sur un partenariat entre le HCR, les autorités compétentes des Etats et parfois les organisations non gouvernementales (ONG). Cette phase consiste, pour les autorités compétentes des Etats, à choisir quels réfugiés seront réinstallés parmi ceux proposés par le HCR et/ou les ONG. Dans certains pays, la sélection implique une réflexion sur la manière d'anticiper au mieux l'intégration en choisissant les personnes les plus à même de s'adapter à la société d'accueil. Ce qui ne va pas sans susciter de polémiques... A cette étape succède une autre dite d'orientation culturelle et de préparation au voyage. Celle-ci marque le début du parcours d'intégration des réfugiés sélectionnés. En effet, durant cette phase, les réfugiés sont informés de ce qui les attend en termes de prise en charge et d'accompagnement à leur arrivée. Ils prennent aussi connaissance de certains éléments relatifs à la société d'accueil. Il y a ensuite, dès l'arrivée, une phase d'accueil qui sert notamment à répartir géographiquement les réfugiés et, pour finir, une phase d'intégration dont l'objectif est de permettre un accès rapide à l'autonomie.

¹ On parle de rapatriement librement consenti.

² HCR, *La réinstallation des réfugiés. Un manuel international pour guider l'accueil et l'intégration*, 2003, p. 4.

Une solution ancienne qui promeut la solidarité entre les pays

La réinstallation n'est pas récente. Elle a émergé au lendemain de la Deuxième guerre mondiale alors qu'un très grand nombre de personnes déplacées en Europe ne pouvaient retourner où elles vivaient. Une organisation spécifique –l'Organisation internationale des réfugiés– fut alors créée et réinstalla plus d'un million de personnes. En 1950, le HCR prit le relais avec comme principal mandat d'assurer la protection des réfugiés et de trouver des solutions durables.

La réinstallation est un instrument de protection qui s'applique aux individus aussi bien qu'aux familles ayant un besoin de protection immédiat. Elle s'avère également particulièrement adaptée aux situations d'exil prolongé qui renvoient, pour le HCR, aux situations dans lesquelles au moins 25 000 personnes d'une même nationalité vivent en exil depuis plus de cinq ans dans un pays d'asile donné. On comptait, par exemple, vingt-neuf situations d'exil prolongé en 2008, parmi lesquelles les Afghans au Pakistan et en Iran, les Burundais en Tanzanie, les Erythréens à l'est du Soudan ou les réfugiés bosniaques et croates en Serbie. Ces situations sont souvent considérées comme des impasses, en raison de la complexité de leurs causes, de leurs lourdes conséquences et de leurs faibles perspectives d'évolution. Initiées par le déplacement massif de populations fuyant les persécutions ou la violence, elles durent, du fait de la persistance des problèmes dans les pays d'origine et des réponses des Etats d'accueil face à cet afflux (les réfugiés se voient souvent refuser la liberté de mouvement et l'accès au travail, confinés dans des camps et écartés de toute perspective d'intégration). Les personnes sont alors piégées dans une situation sans issue apparente pendant des années, voire sur plusieurs générations, tandis qu'elles représentent aussi un poids économique, écologique et social pour les pays d'accueil. En outre, les pays hôtes sont très majoritairement des pays en développement qui peinent à faire face aux coûts et aux contraintes engendrés par la présence prolongée de réfugiés. Les communautés locales les plus vulnérables s'en trouvent fragilisées et les populations réfugiées ne survivent, dans certains cas, que grâce à l'aide humanitaire³.

³ FRANCE TERRE D'ASILE, « La situation de réfugié prolongé, un défi pour la communauté internationale », *La lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, n°36, septembre 2009, p. 4.

Enfin, la réinstallation incarne une forme de solidarité internationale dans la mesure où les pays de réinstallation, souvent riches, soulagent les pays de premier asile qui sont, eux, souvent pauvres⁴.

Pays traditionnels et nouveaux pays de réinstallation

Selon le HCR, environ 800 000 personnes ont chaque année besoin d'être réinstallées, ce qui représente à peu près 7 % des 10,5 millions de réfugiés placés sous son mandat⁵. Même si ce pourcentage est faible, et qu'il atteste du caractère subsidiaire de la réinstallation, les besoins s'avèrent très importants. Chaque année, le HCR propose aux différents pays de réinstallation d'accepter un certain nombre de personnes sur la base de dossiers de réinstallation. Or, la plupart du temps, la réponse ne le satisfait que partiellement au regard du nombre de places offertes. En 2009, les pays de réinstallation ont ainsi accepté d'accueillir 84 657 réfugiés, alors que le HCR espérait en réinstaller 128 558, soit un écart de 43 901 personnes. La plupart des réinstallés provenaient d'Irak, du Myanmar et du Bhoutan. Ces trois nationalités représentaient, en effet, à elles seules 70 % des cas soumis par le HCR⁶.

En dépit de l'insuffisance des places offertes, la réinstallation tend à prendre de l'ampleur. Le nombre de réfugiés réinstallés a régulièrement crû ces dernières années. Il s'élevait, par exemple, à 38 507 en 2005 contre, on l'a vu ci-avant, 84 657 en 2009⁷. Entre ces deux dates, le nombre de réfugiés réinstallés a donc connu une progression de 220 %.

La réinstallation s'est également étendue géographiquement. Actuellement, vingt-quatre pays dans le monde la pratiquent. En termes de nombre de places offertes, ce sont les pays de l'OCDE qui réinstallent le plus. En fait, l'Australie, le Canada et les Etats-Unis assurent l'essentiel de la réinstallation. En 2009, ils ont pris en charge à ce titre 75 313 réfugiés, à savoir environ 89 % de l'ensemble des personnes accueillies par les pays de

⁴ FORUM REFUGIES, *La réinstallation des réfugiés. Une solution de dernier recours à promouvoir*, rapport hors-série, décembre 2009, p. 18.

⁵ Pour l'estimation des 800 000 personnes, voir : HCR, *Projected Global Resettlement Needs 2011*, page intérieure de la couverture.

⁶ HCR, *Projected Global Resettlement Needs 2011*, *op. cit.*, p. 4-5.

⁷ *Ibidem*, p. 5.

réinstallation⁸. En Europe, c'est l'Allemagne qui, cette année-là, a le plus accepté de réfugiés réinstallés, soit 2 064, mais dans le cadre d'un programme *ad hoc* et ponctuel, tandis que la France en acceptait 179 d'après un accord cadre avec le HCR concernant la mise en place d'un programme annuel de réinstallation⁹. Les pays d'Amérique du sud (Argentine, Brésil, Chili, Uruguay) ont proposé au total 118 places. Leur implication dans la réinstallation est très récente.

Il faut, en fait, distinguer les pays traditionnels de réinstallation des pays plus récemment impliqués. L'Australie, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède disposent ainsi d'une solide expérience en la matière, contrairement au Royaume-Uni, à l'Irlande, à l'Allemagne et à la France, par exemple, ou à d'autres pays comme ceux d'Amérique du Sud.

L'Europe à l'heure de la réinstallation

La plupart des pays européens actuellement impliqués dans la réinstallation font donc figure de néophytes¹⁰. En 2009, l'Europe a proposé 10 100 places, ce qui représentait à peine 13 % de l'ensemble des places fournies à travers le monde¹¹. Depuis quelques années, l'Union européenne (UE), à la traîne, semble s'investir davantage dans la mise en œuvre de cette solution durable. Plusieurs éléments ont contribué à cette évolution. Tout d'abord, le Plan d'action en matière d'asile, adopté par la Commission européenne le 17 juin 2008, et le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, en vigueur depuis le 16 octobre 2008, prévoient de développer la réinstallation. Il y a, ensuite, la situation en Irak. Ainsi, les 27 et 28 novembre 2008, le Conseil Justice et affaires intérieures (JAI) proposait de développer la réinstallation des réfugiés irakiens dans les pays européens sur une base volontaire. Ce dernier évoquait le chiffre de 10 000 Irakiens

⁸ *Ibidem*, p. 276.

⁹ *Ibidem*, p. 287.

¹⁰ Onze Etats de l'Union européenne mettent en place un programme de réinstallation: le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suède. INTERNATIONAL CATHOLIC MIGRATION COMMISSION, *Welcome to Europe! A guide to resettlement: a comparative review of resettlement in Europe*, 2010, 128 p.

¹¹ HCR, *Projected Global Resettlement Needs 2011*, *op. cit.*, p. 7.

particulièrement vulnérables à réinstaller en Europe¹². Un rapport réalisé par la Commission internationale catholique pour les migrations (*International Catholic Migration Commission*) et par le Comité pour le secours international (*International Rescue Committee*) constate que la moitié environ de ces 10 000 Irakiens était réinstallée un an après l'annonce du Conseil JAI¹³. Enfin, le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 (FER III) permet, pour la première fois, le financement d'activités au titre de la réinstallation. Un bonus financier est, par ailleurs, prévu si les Etats accueillent certains publics vulnérables.

D'autre part, le 2 septembre 2009, la Commission européenne a plaidé pour la mise en place dans les années à venir d'un programme européen commun de réinstallation¹⁴. Celui-ci devrait s'appuyer sur les principes directeurs suivants : une participation volontaire des Etats membres à la réinstallation ; une extension de la portée de l'effort de réinstallation au sein de l'Union européenne ; une mise en œuvre progressive de ce programme et une souplesse dans sa conception lui permettant de s'adapter à l'évolution des circonstances ; enfin, la possibilité pour les parties prenantes (ONG internationales et locales, autorités locales, etc.) de s'y impliquer. De plus, il est prévu d'élaborer un mécanisme de fixation annuelle, par décision de la Commission, de priorités en matière de réinstallation. Un groupe d'experts, composé des différents acteurs impliqués dans la réinstallation (HCR, ONG, etc.), se réunira régulièrement et contribuera à la définition de ces priorités qui serviront ensuite de base à un projet de décision par la Commission. Le programme européen commun de réinstallation devrait permettre le renforcement de la coopération pratique, ainsi qu'une amélioration de l'efficacité des politiques extérieures de l'Union européenne en matière d'asile. Dans leur rapport, la Commission internationale catholique pour les migrations et le Comité pour le secours international suggèrent également que le Bureau d'appui européen de l'asile, créé en 2009, offre l'occasion aux différents acteurs impliqués de réfléchir à la manière de coordonner au mieux les procédures de sélection et d'accueil¹⁵. Progressivement, l'Union

¹² En plus des pays européens disposant d'un programme de réinstallation, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, l'Italie et la Roumanie ont offert des places de réinstallation de manière *ad hoc*.

¹³ INTERNATIONAL CATHOLIC MIGRATION COMMISSION AND INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE, *10 000 refugees from Iraq. A report on joint resettlement in the European Union*, mai 2010, p. 3.

¹⁴ Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil relative à la création d'un programme européen de réinstallation, COM (2009) 447, 2 septembre 2009.

¹⁵ INTERNATIONAL CATHOLIC MIGRATION COMMISSION, *Welcome to Europe! A guide to resettlement: a comparative review of resettlement in Europe*, *op. cit.*, Conclusion.

européenne élabore donc des mécanismes susceptibles de mettre en œuvre efficacement cette solution durable.

Une étude sur les facteurs de l'intégration

Dans la mesure où la réinstallation des réfugiés dans les pays d'accueil est permanente, la question de leur intégration s'avère fondamentale. Et ce, d'autant qu'à l'instar du rapatriement volontaire et de l'intégration locale, la réinstallation est censée offrir aux réfugiés une vie meilleure. Malheureusement, pour certains gouvernements, un programme de réinstallation se résume souvent au transfert et à l'accueil des personnes. Or, celui-ci ne peut être efficace que s'il s'inscrit dans la durée, c'est-à-dire s'il offre à ceux qui en bénéficient la possibilité de reconstruire leur vie. Le HCR ne s'y est d'ailleurs pas trompé. Son agenda pour la protection appelle ainsi les Etats à mettre en place des politiques qui garantissent que la réinstallation s'opère en parallèle avec une politique énergique d'intégration. Le Haut commissariat a, en outre, publié un manuel de réinstallation particulièrement axé sur l'accueil et l'intégration¹⁶.

L'intégration ne démarre pas, cependant, une fois les réfugiés arrivés. Chaque étape du programme de réinstallation est conçue pour jouer un rôle dans le processus d'intégration : sélection, orientation culturelle et préparation au voyage, accueil et accompagnement des personnes durant un certain laps de temps. Les programmes d'intégration mis en œuvre dans la société d'accueil, pour aider les personnes à accéder à l'autonomie, constituent en réalité l'étape ultime d'un processus en plusieurs phases.

Compte tenu de l'essor de la réinstallation en Europe, de l'implication de la France – un accord cadre a été signé avec le HCR en 2008 pour une centaine de dossiers par an – et de l'importance de la question de l'intégration dans les programmes de réinstallation, l'Observatoire de l'intégration des réfugiés de France terre d'asile a entrepris une étude sur les facteurs favorisant l'intégration des réinstallés.

¹⁶ HCR, *La réinstallation des réfugiés. Un manuel international pour guider l'accueil et l'intégration*, 2003, 253 p.

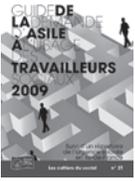
L'objectif de cette étude est double. D'une part, identifier certains facteurs susceptibles de favoriser l'intégration des personnes réinstallées, ainsi que quelques bonnes pratiques, en examinant les différentes étapes d'un programme de réinstallation. D'autre part, proposer des préconisations, en tenant compte des facteurs d'intégration et des bonnes pratiques identifiés, afin d'améliorer le programme français de réinstallation et de le rendre plus efficient en termes d'intégration. Il s'agit, pour y parvenir, d'examiner les expériences dont peuvent se prévaloir un certain nombre de pays. Il semble, en effet, intéressant de fonder la réflexion menée dans cette étude sur les pratiques et dispositifs en vigueur dans les pays traditionnels de réinstallation et dans quelques pays européens plus récemment impliqués. En l'occurrence, nous avons retenu : l'Australie, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis, la Finlande, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède.

Les données exploitées dans la présente étude sont, en fait, essentiellement issues de divers documents et rapports sur la réinstallation. La littérature anglo-saxonne sur le sujet s'avère, d'ailleurs, particulièrement prolifique. Au Canada, en Nouvelle-Zélande et dans certains pays du Nord de l'Europe, comme les Pays-Bas et la Suède, les pouvoirs publics et les ONG ont beaucoup réfléchi à la manière d'élaborer des programmes de réinstallation efficaces et aux conséquences de la réinstallation sur les réfugiés. Il nous a donc paru essentiel de nous référer à certains des travaux et rapports d'études publiés sur place. Cela étant, nous avons également sollicité des personnes ressources, particulièrement bien informées et impliquées dans les programmes de réinstallation. Ces personnes ont pu nous faire part de leur sentiment, de leurs réflexions, et nous renseigner concernant certains dispositifs.

Nous avons séparé cette étude en deux parties. Dans la première partie, nous abordons les étapes initiales d'un programme de réinstallation (sélection des personnes et orientation culturelle) en expliquant en quoi elles consistent et en évoquant ce qui se pratique généralement dans la plupart des pays retenus pour cette étude. Ce sera aussi l'occasion de réfléchir aux avantages et inconvénients présumés ou avérés, en termes d'intégration, des dispositifs mis en œuvre. La deuxième partie est, en revanche, consacrée à l'accueil et à la prise en charge des réinstallés à leur arrivée qui comprend la phase d'arrivée, la répartition géographique et l'intégration

proprement dite. Nous y traitons également la question de la protection accordée et celle de l'évaluation des dispositifs mis en place par les pays d'accueil. Ce dernier point renvoie à la fois à l'existence ou non d'évaluations dans les différents pays, à la forme qu'elles prennent et à certains de leurs constats concernant l'intégration des réinstallés. Enfin, nous concluons sur les éléments qui nous paraissent favoriser l'intégration, ou qui constituent de bonnes pratiques, en faisant des préconisations.





Cahier du social n° 21, « Guide de la demande d'asile à l'usage des travailleurs sociaux-2009 », août 2009, 3^e édition

Les acteurs de l'hébergement et de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés sont confrontés à une certaine pénurie de moyens et à une évidente confusion des dispositifs d'hébergement d'urgence. France terre d'asile propose donc ce guide pratique de la demande d'asile à l'usage des travailleurs sociaux, retraçant les principales étapes de la demande d'asile, suivi d'un répertoire de l'urgence sociale en Ile-de-France.

1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahier du social n° 22, « Comment évaluer les politiques d'intégration en Europe ? », septembre 2009

Alors que les capacités d'intégration des migrants font l'objet d'un contrôle de plus en plus fréquent, l'Union européenne prévoit l'établissement d'indicateurs de mesure de l'efficacité des politiques d'intégration des Etats membres. Cette étude propose un état des lieux de l'utilisation d'indicateurs en matière d'intégration et s'interroge sur la pertinence et les limites de cet exercice.

1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahier du social n° 24, « Répertoire national des actions en faveur de l'intégration des réfugiés », décembre 2009

Cet outil, réalisé par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés, recense les actions existantes en matière d'intégration des réfugiés et les présente de manière synthétique, à l'usage de toutes les organisations concernées par la question. Ce répertoire, effectué avec la coopération de l'ensemble des acteurs français de l'asile et de l'insertion, se veut un outil de partage et de valorisation des initiatives, qui puisse servir de base à la réflexion, à l'échange et peut-être à l'élaboration de nouveaux projets.

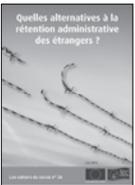
1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahier du social n° 25, « Quel avenir pour les réfugiés irakiens en France ? », février 2010

Depuis le printemps 2008, la France accueille des ressortissants irakiens en provenance d'Irak ou de pays limitrophes dans le cadre d'une opération spéciale. Ce programme, qui devrait concerner plus de 1 200 personnes, mobilise l'ensemble des acteurs de l'asile. Cette étude, réalisée par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés de France terre d'asile, propose un portrait des réfugiés irakiens d'après leurs caractéristiques sociodémographiques afin d'identifier leurs perspectives d'intégration en France. L'étude restitue également le ressenti des réfugiés vis-à-vis de leur situation actuelle et donne la parole aux structures d'hébergement qui les ont accueillis. Ce cahier du social s'efforce d'identifier les enseignements à tirer pour les futures opérations de réinstallation de la France.

1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahier du social n° 26, « Quelles alternatives à la rétention administrative des étrangers », juin 2010

En 2008, quelques 75 000 étrangers auront eu de la France l'expérience d'un enfermement administratif ; une pratique en progression en France mais aussi dans le reste de l'Europe. C'est dans ce contexte que France terre d'asile publie cette étude qui démontre les abus de la politique de rétention mais également que des solutions alternatives existent. France terre d'asile entend ainsi contribuer de manière constructive au débat sur la rétention et réaffirme que la privation de liberté doit rester, en toutes circonstances, exceptionnelle.

1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus

POUR COMMANDER

Nom Prénom.....

Adresse.....

Code postal Ville Tél.....

Je souhaite commander les numéros suivants des Cahiers du social

Je règle la somme de €

Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de France terre d'asile

Par prélèvement sur mon compte

Par virement sur le compte FTDA : Crédit Mutuel - 10278 06039 00062157341 79

Date : Signature :

PREMIÈRE PARTIE

AVANT LE DÉPART : LA SÉLECTION ET L'ORIENTATION CULTURELLE

Le HCR évoque, dans son manuel de réinstallation, l'existence d'un programme d'orientation d'avant départ, d'un programme d'accueil et d'un programme d'intégration. Le terme même de « programme » atteste combien le HCR considère que les phases précitées sont importantes.

Trois éléments caractérisent, tout d'abord, un programme de réinstallation dans le cadre de sa mise en œuvre concrète : le nombre de places que l'Etat concerné est prêt à fournir, les critères de sélection et la sélection elle-même. Ainsi que nous l'avons vu en introduction, les places offertes sont très variables d'un pays à l'autre. De fait, le coût d'un programme de réinstallation, mais également sa mise en œuvre et l'expérience accumulée par les autorités diffèrent suivant les pays. Les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la Suède et, dans une certaine mesure, la Nouvelle-Zélande font figure de précurseurs et de références¹⁷.

¹⁷ A noter que le terme de « rétablissement » est préféré par les autorités canadiennes à celui de « réinstallation ». D'autre part, des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, par exemple, utilisent le terme « d'installation » plutôt que celui « d'intégration ». Au sens large, « l'installation » des réfugiés renvoie autant à « l'intégration » des réinstallés qu'à celle des réfugiés ayant déposé spontanément et préalablement une demande d'asile.

1- La sélection au risque de l'intégration

1-1 Les quotas: le HCR propose, les Etats disposent

A l'occasion de la consultation annuelle tripartite, le HCR fait part des besoins globaux en termes de réinstallation. Par la suite, les Etats déterminent combien de personnes ils entendent accueillir et opèrent, de fait, une sélection. Un programme de réinstallation repose donc sur une forme de contingentement avec des quotas. Un quota consiste en un nombre limité de dossiers, un dossier pouvant renvoyer à

une ou plusieurs personnes, que chaque pays s'engage à prendre en charge c'est-à-dire à accueillir et à intégrer. Tous les pays ont des quotas. Ceux-ci peuvent être annuels ou tri-annuels. La plupart des pays de référence de l'étude s'appuient sur un quota annuel. Un pays comme le Danemark, ayant un quota tri-annuel, réajuste les objectifs annuels d'admission en fonction des besoins de réinstallation dans le monde établis par le HCR. Chaque année, le Danemark peut ainsi accueillir plus ou moins de personnes dès lors que la limite fixée pour les trois ans n'est pas dépassée.

Les consultations annuelles tripartites

En 1995, un groupe de travail fut créé qui regroupait les représentants des dix pays traditionnels de réinstallation (Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Finlande, Suède, Norvège, Danemark, Suisse et Pays-Bas) et le HCR afin de discuter des quotas annuels de réinstallation. Dans le même temps, une série de consultations organisées au Canada, aux Etats-Unis et en Europe permettaient aux ONG d'exprimer leur point de vue concernant la prise en charge et l'intégration des réinstallés. La première consultation entre le HCR, les représentants des Etats et les ONG prenait place en octobre de la même année. Au départ, le HCR et les gouvernements devaient participer à des sessions séparées de celles des ONG. Cependant, les ONG furent progressivement incluses dans certaines discussions entre le HCR et les gouvernements. En 2000, les pays traditionnels de réinstallation invitaient d'autres Etats à débattre sur ce sujet (Bénin, Burkina Faso, Chili, Argentine, Brésil, Irlande, Espagne et Islande). Depuis cette date, ce type de rencontre est devenu un forum incontournable, réitéré chaque année. C'est à ces occasions que les Etats peuvent, par le biais de leurs représentants, discuter avec le HCR au sujet du nombre et des catégories de personnes qu'ils sont disposés à accueillir.

Le principe des quotas diffère quelque peu au Canada et aux Etats-Unis. Dans le premier pays, il s'agit d'un objectif numérique à réaliser (avec une fourchette), voté par le Parlement, tandis que dans le second, le Président des Etats-Unis détermine annuellement le nombre maximal de réfugiés qu'il convient d'accepter. Concrètement, cela signifie que les deux pays acceptent quelque ajustement numérique suivant les années. Mais, alors que le Canada s'efforce d'atteindre le quota fixé dans le cadre d'une fourchette prédéfinie, les Etats-Unis définissent une limite à ne surtout pas dépasser.

Les quotas reposent sur une sélection de dossiers transmis aux gouvernements par le HCR. Des ONG présentes dans les camps de réfugiés ou dans les pays de premier exil peuvent aussi proposer des dossiers. Certains pays ajoutent, cependant, d'autres cas. Ainsi, l'Australie, le Canada et les Etats-Unis mettent en œuvre un programme de réinstallation parallèle et complémentaire basé sur le parrainage privé. Un programme de ce type n'a rien de marginal. En 2007, le nombre de réfugiés parrainés représentait, par exemple pour l'Australie, 7 000 personnes sur les 13 000 réinstallés prévus, tandis qu'au Canada il était question d'en accueillir entre 3 000 et 4 500 pour un quota global de réinstallés compris entre 9 300 et 11 500 personnes¹⁸.

Dans le cadre d'un parrainage privé, les candidats à la réinstallation sont proposés aux autorités compétentes par des organisations ou des personnes privées. Les autorités compétentes décident alors d'accorder ou non la réinstallation. Au Canada, par exemple, il faut distinguer entre les réfugiés pris en charge par le gouvernement fédéral (programme RPG) et le programme de parrainage privé de réfugiés (PPR). Ce dernier fonctionne de la manière suivante : le gouvernement fédéral délègue à des organisations privées ou à des groupes de personnes appelés « parrains » ou « répondants » l'accueil, la prise en charge et l'accompagnement des réinstallés durant les douze premiers mois suivant l'arrivée. Il ne fait donc que gérer les aspects administratifs du programme, c'est-à-dire qu'il évalue la capacité des parrains ou répondants à tenir leurs engagements en matière de suivi des personnes. Autrement dit, les parrains ou répondants assument le coût financier de la prise en charge. Le PPR permet ainsi au gouvernement fédéral d'assurer la réinstallation à moindre coût dès lors qu'il a accepté les candidats proposés. Un parrainage privé implique d'ailleurs souvent un recours substantiel au bénévolat. D'autre part, il sous-entend que les pouvoirs publics espèrent tirer parti des communautés de compatriotes et des collectifs sensibilisés à leur cause afin de les impliquer dans la réinstallation. Faire participer la société civile n'est, en soi, pas une mauvaise chose, à condition que l'Etat ne se désengage pas. Ce système à la fois public et privé (ou partiellement privé) fait donc l'objet de critiques.

¹⁸ DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Refugee Resettlement: a literature review*, 2008, p. 6.

Au Canada, il générerait des disparités importantes en termes d'accueil et de prise en charge avec des conséquences pour l'intégration durant les premières années suivant l'arrivée des personnes¹⁹. Nous développerons ce point plus loin.

En France, il existe depuis février 2008 un quota annuel de réinstallation pour une centaine de dossiers transmis par le HCR suite à un accord signé avec ce dernier. A cela s'ajoutent des programmes *ad hoc* supplémentaires destinés à prendre en charge les personnes dans le cadre d'initiatives ponctuelles.

1-2 Les critères du HCR et ceux des Etats

Pour bénéficier de la réinstallation, il faut d'abord être considéré par le HCR comme une personne à protéger. Chaque année, celui-ci détermine parmi les personnes à protéger prises en charge dans le cadre de son mandat celles qui devraient être réinstallées. Il existe, en fait, pour le HCR sept catégories de personnes à protéger : personne ayant besoin d'une protection physique et légale, personne ayant des besoins médicaux, personne ayant survécu à des violences et à la torture, femme à risque, membre de la famille de réfugié relevant du regroupement familial, mineur non accompagné, réfugié âgé. Presque tous

les pays incluent dans leur programme de réinstallation des personnes relevant de ces catégories. Cependant, dans les faits, ils opèrent souvent une distinction entre les personnes à qui ils reconnaissent le statut de réfugié et celles à qui ils accordent une protection humanitaire. A noter également que si certains pays ne reconnaissent le statut de réfugié que sur une base individuelle, d'autres acceptent de reconnaître le *prima facie*²⁰. Enfin, les pays établissent leur propre hiérarchie des priorités pour sélectionner en distinguant entre les cas qu'ils estiment urgents et les autres. Aux Etats-Unis, par exemple, le Président décide chaque année quelle catégorie ou quel groupe ethnolinguistique, parmi les personnes à protéger, est prioritaire pour bénéficier du programme de réinstallation.

Concrètement, le HCR ou les ONG proposent aux différents pays des personnes à protéger, c'est-à-dire qu'ils considèrent comme réfugiées, et dont ils souhaitent leur réinstallation. Les autorités compétentes des différents pays s'efforcent alors de déterminer si les cas proposés sont éligibles dans le cadre de leur programme de réinstallation, autrement dit si ces derniers constituent à leurs yeux des personnes à protéger et s'ils correspondent à leurs catégories prioritaires.

¹⁹ CITOYENNETE IMMIGRATION CANADA, *Evaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, 2007, 43 p., FRANCE TERRE D'ASILE, *Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : politiques comparées*, Les cahiers du social n°20, décembre 2008, 174 p. et SOOJIN Y., OUELLET E., WARMINGTON A., *Refugee integration in Canada: a survey of empirical evidence and existing services*, Centre for Refugee Studies, 2007, 27 p.

²⁰ C'est-à-dire que les réfugiés sont acceptés sur une base collective. Il n'y a donc pas besoin d'un entretien afin de déterminer si la personne répond, de par sa situation individuelle, aux critères de la définition de réfugié suivant la Convention de Genève de 1951. Il suffit qu'elle appartienne à un groupe ou à une communauté dont le HCR considère que tous les membres sont des réfugiés.

Des missions sur place pour sélectionner

Les pays de réinstallation peuvent sélectionner les personnes directement sur la base des dossiers proposés par le HCR. Mais ils peuvent également organiser des missions de sélection, régulières ou ponctuelles, durant lesquelles les candidats à la réinstallation sont évalués à partir d'un entretien individualisé. Dans tous les cas, les candidatures émanent du HCR et d'ONG présentes sur place. En fait, les onze pays de réinstallation abordés dans cette étude organisent des missions de sélection²¹. Huit d'entre eux sélectionnent aussi les personnes directement sur la base de dossiers proposés par le HCR, indépendamment des missions menées. En revanche, l'Australie, le Canada et les Etats-Unis ne s'appuient que sur ces dernières.

Une fois que les Etats ont déterminé si les personnes s'avèrent éligibles à leur programme de réinstallation, ils opèrent une sélection afin de retenir celles qu'ils accepteront effectivement. Cette sélection individuelle se fait généralement d'après les critères suivants: l'état de santé, les antécédents judiciaires (la personne est-elle criminelle? Menace-t-elle l'ordre public?) et, dans certains pays, la capacité à s'intégrer²². A noter que les exigences en termes de sélection peuvent différer selon que les personnes se sont vues reconnaître par les Etats le statut de réfugié ou bien ont obtenu une protection humanitaire (voir plus loin).

En matière de santé, certains pays excluent les personnes dont la pathologie pose un problème de santé publique (maladie contagieuse non bénigne, maladie mentale) alors que d'autres les excluent seulement quand le traitement n'est pas disponible. Par exemple, le Danemark

refuse la réinstallation de personnes ayant une maladie contagieuse non bénigne ou mentale, tandis que la Nouvelle-Zélande ne rejette la demande de réinstallation qu'en l'absence de traitement médical disponible. Le Royaume-Uni décide, en revanche, au cas par cas. Les personnes souffrant de maladies contagieuses non bénignes sont acceptées ou refusées selon que les autorités compétentes acceptent d'assumer le coût financier du traitement.

Enfin, il peut arriver que les personnes réinstallées (avec ou sans leur famille) soient rejointes ultérieurement par d'autres membres de leur famille. Ce cas de figure relève d'une procédure de regroupement familial. Les personnes qui rejoignent les réinstallés à ce titre ne s'inscrivent évidemment pas dans le quota de réinstallation prévu par le pays d'accueil. Pourtant, il arrive que certains gouvernements soient tentés de les y inclure. C'est le cas, par exemple, de l'Irlande. En 2005, le gouvernement irlandais a effectivement décidé d'accroître le quota de réinstallation avec

²¹ DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Refugee Resettlement: a literature review*, op. cit., p. 9.

²² DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Refugee Resettlement: a literature review*, op. cit., p. 8.

des membres de la famille nucléaire ou des parents dépendants des réinstallés qui relèvent normalement de la procédure de regroupement familial. Le HCR critique naturellement ce genre de pratique, car elle réduit le nombre de places réellement offert à la réinstallation.

La réinstallation familiale

La personne engagée dans le processus de réinstallation doit normalement déclarer les autres membres de sa famille au moment de la demande de réinstallation. Cela concerne ceux qui l'accompagneront dans le voyage et ceux qui pourraient la rejoindre ultérieurement (regroupement familial). Tous les pays de réinstallation considérés dans notre étude acceptent les conjoint(e)s et les enfants en dessous d'un certain âge (quinze ou dix-huit ans selon les pays), ainsi que d'autres parents si la personne réinstallée a moins de dix-huit ans. La plupart des pays acceptent aussi d'autres membres de la famille élargie dans des circonstances exceptionnelles.

a- Evaluer l'intégration : une démarche ambiguë

La sélection permet, en fait, aux Etats de contrôler les admissions selon des enjeux qui leurs sont propres. Certains pays examinent les dossiers en prenant en compte le potentiel d'intégration des personnes. En l'occurrence, une appréciation négative peut conduire au rejet de la demande de réinstallation. Cinq pays évaluent ainsi les personnes, en plus des autres critères précités :

l'Australie, le Canada, le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège. En Australie, les liens familiaux et culturels du candidat à la réinstallation avec le pays d'accueil sont pris en compte dans la décision finale. De son côté, le Canada évalue la capacité de la personne à s'établir avec succès d'après la présence ou non d'un parent ou d'un parrain susceptible de l'aider, l'aptitude à apprendre la langue (anglais ou français) et la potentialité professionnelle (la personne peut-elle rapidement trouver du travail?). Lorsque le besoin de protection s'avère urgent, ce critère est écarté. Même chose au Danemark, en cas de besoin de protection urgent la candidature à la réinstallation ne fait pas l'objet d'un examen suivant un critère d'intégration potentiel lié, selon les autorités danoises, à l'état des connaissances linguistiques, à la taille de la famille, à l'expérience de travail et à l'âge. Quant aux Pays-Bas, depuis 2005, les autorités compétentes laissent de côté la capacité d'intégration pour les personnes réfugiées selon la Convention de Genève de 1951. Ne sont réellement concernées par le critère d'intégration que les personnes incluses dans un programme de réinstallation sur la base de considérations humanitaires. En l'occurrence, la capacité d'intégration dépend de l'attitude de ces dernières envers les normes et valeurs de la société néerlandaise. Un refus manifeste de souscrire à ces valeurs ou un comportement non-conformiste susceptible d'occasionner des troubles sociaux s'avère rédhibitoire. On imagine cependant la difficulté qui se pose à définir ce qui constitue un comportement non-conformiste...

**Le critère du potentiel d'intégration aux Pays-Bas,
entretien avec Petra Hueck,
chef de projet à la Commission internationale
catholique pour les migrations (ICMC)**

Qu'est-ce qu'un comportement ou des idées non-conformistes par rapport aux normes et valeurs de la société néerlandaise ?

Avec le Danemark, les Pays-Bas sont les seuls en Europe à avoir formalisé le critère du potentiel d'intégration comme outil de sélection dans le cadre de la réinstallation. Mais, en pratique, celui-ci n'est pas vraiment appliqué. Il y a environ trois ans, des questions avaient été posées par les parlementaires au gouvernement à l'occasion d'un débat au Parlement néerlandais. Le ministre concerné devait expliciter ce que le gouvernement de l'époque entendait par un comportement ou des idées non-conformistes. Il a alors évoqué le cas d'un homme qui, au nom de ses principes, par exemple religieux, refuserait de travailler. En réalité, ce cas n'a jamais été rencontré.

D'autres pays évaluent la capacité d'intégration sans avoir, pour autant, déterminé un critère formel. Pour quelles raisons certains pays semblent-ils autant attentifs à la capacité d'intégration des personnes ?

Pour des raisons surtout logistiques. Par exemple, le HCR a soumis à notre gouvernement le cas d'une famille avec sept enfants. Or, celui-ci a invoqué la difficulté à recevoir ce genre de famille car il y a actuellement peu de logements capables de subvenir à ses besoins. Autre exemple : une victime de tortures qui ne peut être soignée de manière adéquate faute de structures pour le faire. Dans les pays où la coopération entre les pouvoirs publics et la société civile est bonne, il est possible de répondre à ces cas efficacement. Mais cela implique une bonne préparation. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'aux Pays-Bas existent des plateformes mixtes afin d'organiser à l'avance l'accueil.

Comment évaluer la plus ou moins bonne capacité des personnes à s'intégrer ?

C'est effectivement problématique. D'autant qu'on ne peut pas vraiment prévoir le succès d'un parcours d'intégration. Aux Etats-Unis et au Canada, il existe des études qui mettent en évidence la réussite exemplaire de personnes dont on pouvait penser a priori qu'elles rencontreraient des problèmes, par exemple en raison d'une méconnaissance de la langue ou d'un faible niveau de diplôme. Alors que, par ailleurs, des personnes surdiplômées s'enfonçaient dans la déprime et l'insatisfaction à cause d'emplois qui ne leur correspondaient pas.

...

...

Comment faudrait-il sélectionner ?

Une fois que vous avez retenu les personnes ayant un besoin de protection et qui répondent aux critères de la réinstallation, se pose la question de savoir qui sélectionner. C'est une vraie question. D'après nous, la sélection n'est pas une science exacte. Cela dépend des cas et des besoins. Il y a malheureusement plus de demandes (et de besoins) de réinstallation que de places offertes par les gouvernements. En conséquence, nous pensons que le HCR est le mieux à même de prioriser les personnes à sélectionner. D'autant que cela fait partie de son mandat. Il est effectivement en contact avec le gouvernement pour discuter des cas et de la nécessité de les réinstaller. Les gouvernements ayant développé un partenariat fructueux avec le HCR sont ceux qui sont les plus rapides à réinstaller et à exécuter leur programme annuel. La Suède en est un bon exemple. En fait, le rôle du gouvernement devrait être de coordonner le programme, de définir les quotas, de vérifier la légalité de la procédure, s'il n'y a pas de fraude, etc., de préparer l'accueil avec les acteurs concernés.

Ce point de vue n'est cependant pas celui de tous les acteurs impliqués dans la réinstallation. Ainsi, pour Andre Baas, conseiller stratégique à l'Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile aux Pays-Bas²³, évaluer l'intégration s'avère pertinent car cela permet d'anticiper sur les besoins des réinstallés à l'arrivée et de proposer des services plus adaptés.

b- ... et discutable

L'évaluation de l'intégration varie donc suivant les pays concernés. Si pour l'Australie elle s'avère implicitement liée aux liens familiaux ou culturels, aux Pays-Bas elle concerne notamment l'adhésion à des valeurs fondamentales, tandis que les autres pays ne focalisent pas sur un élément en particulier (liens, rapport à

la langue, aptitudes professionnelles, adhésion aux valeurs, etc.). Derrière cette volonté d'évaluer le potentiel d'intégration se cache l'idée qu'une personne doit être autonome rapidement, constituer un apport pour le pays d'accueil et non une charge. En outre, comme le signale une étude norvégienne, ce critère est à la fois individuel et collectif : individuel car il s'agit d'évaluer des personnes, mais aussi collectif puisque cette évaluation renvoie implicitement aux attentes du groupe dominant dans la société d'accueil²⁴. Certes, presque

²³ Cette agence publique, fondée par le ministère de la Justice, assure l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile durant le traitement de leur demande. Elle est aussi impliquée dans l'accueil d'autres catégories d'étrangers. Enfin, elle collabore avec différents partenaires, dont l'Organisation internationale pour les migrations, concernant la sélection des réinstallés et l'orientation culturelle d'avant départ (voir plus bas). CENTRAAL ORGAAN OPVANG ASIELZOEKERS, *Annual report 2006*, p. 16.

²⁴ LONG and OLSEN, *A comparative study of integration potential as an additional selection criterion for the resettlement refugees*, Norwegian Directorate of Immigration, 2007, 44 p.

tous ces pays font dépendre cette condition d'intégration du besoin de protection de la personne. Autrement dit, un besoin urgent de protection prime sur toute autre considération, ou bien cette condition concerne seulement les réinstallés pris en charge sur une base humanitaire et non ceux qui rentrent dans la définition de la Convention de Genève de 1951. Reste que cela crée des différences de traitement et introduit un biais dans l'offre de protection par les Etats. D'autre part, l'idée de mieux sélectionner les personnes ou de garder les plus « intégrables » implique de faire porter l'effort d'intégration davantage sur les réfugiés que sur la société d'accueil. Dans cette logique, il s'agit d'accepter les personnes dont les dispositions facilitent leur intégration plutôt que de mettre l'accent sur le renforcement des politiques d'intégration et d'accompagnement. Enfin, le critère de l'intégration est perçu par le HCR et les ONG comme étant opposé au fondement de la réinstallation, laquelle repose avant tout sur la nécessité de protéger les personnes et de leur offrir une solution durable.

Alors que la réinstallation est censée s'appliquer aux plus vulnérables, les Etats mettent en œuvre des stratégies pour en garder la maîtrise, qu'il s'agisse de stratégies se situant au niveau de l'éligibilité ou bien de l'admission. Il y a sans doute derrière cela une volonté de faire de la réinstallation bien plus qu'un simple instrument de protection. Au Canada, par exemple, la réinstallation ne peut être séparée de la politique d'immigration qui vise des objectifs de peuplement et de développement

économique. Une partie des réfugiés est, on l'a vu, évaluée sur sa capacité à s'établir. En outre, le gouvernement fédéral oriente souvent ceux qu'il prend en charge dans des provinces ayant des capacités d'accueil adaptées mais aussi de gros besoins en main d'œuvre (Alberta, Québec, Ontario). Les intérêts des Etats se heurtent alors à ceux du HCR. Celui-ci cède, d'ailleurs, parfois à la tentation d'utiliser la réinstallation de manière détournée. Le HCR a, par exemple, demandé à la Turquie d'améliorer son système d'asile et s'est engagé en contrepartie à réinstaller ailleurs une partie des réfugiés présents sur son sol. En Inde, il a obtenu avec le même type d'engagement que le gouvernement naturalise un certain nombre de sikhs. La réinstallation peut, d'ailleurs, être utilisée pour inciter les individus et pas seulement les gouvernements. Au Bangladesh, par exemple, le HCR informe les réfugiés vivant dans les camps qu'ils doivent inscrire leurs enfants à l'école sous peine de ne pas être retenus comme candidat à la réinstallation. En outre, une quatrième solution durable est désormais envisagée. Elle reprend le principe de la réinstallation mais pour mieux l'instrumentaliser. Cette solution, dite solution migratoire, concernerait les réfugiés ayant un certain niveau de formation, de diplôme, etc. Il s'agirait de les faire entrer dans un programme de migration légale vers un pays ayant des besoins en main d'œuvre. Cette solution permettrait ainsi d'évacuer la question de l'intégration dans la mise en place des programmes de réinstallation qui fait souvent l'objet de négociations

entre le HCR et certains pays. Elle peut cependant s'avérer dangereuse dans la mesure où elle risque de se substituer à terme à la réinstallation. Sans nier l'intérêt de la solution migratoire, ne serait-ce que pour débloquer certaines situations, il convient de rester vigilant quant à son utilisation de sorte qu'elle ne devienne pas un moyen de

contourner les exigences en matière de protection. Ce genre de pratiques ou ce type de solution ne doit, en outre, pas être confondu avec ce qu'on appelle l'utilisation stratégique de la réinstallation, qui suscite moins de polémique.

L'utilisation stratégique de la réinstallation

En 2008, le HCR plaide ouvertement pour une « utilisation planifiée de la réinstallation de façon à optimiser les bénéfices, directs ou indirects, autres que ceux des réfugiés réinstallés. Ces bénéfices peuvent être engrangés par d'autres réfugiés, l'Etat hôte, d'autres Etats ou le régime de protection internationale en général. »²⁵ Cette approche a été entérinée par l'Agenda pour la protection, document approuvé par le Comité exécutif du HCR et accueillie avec satisfaction par l'Assemblée générale des Nations unies en 2002. Ainsi qu'il est écrit dans le rapport, « en termes pratiques, cela signifie que la réinstallation ne devrait pas être employée seulement comme moyen de fournir une protection et une solution durable à des individus et à des groupes de réfugiés mais devrait également être utilisée pour maintenir et élargir l'espace d'asile dans les pays d'accueil de réfugiés, pour améliorer la qualité de cet espace en termes de protection et de conditions de vie des réfugiés et appuyer la recherche d'autres stratégies et solutions telles que le rapatriement librement consenti, l'autosuffisance, l'installation sur place et l'intégration. »²⁶ Dans ce cadre, la réinstallation devrait donc s'avérer bénéfique pour les personnes réinstallées, mais aussi pour celles qui restent dans les camps de réfugiés et pour les premiers pays d'accueil qui font souvent face à un afflux très important de réfugiés.

²⁵ HCR, *Les situations de réfugiés prolongées*, Document de discussion préparé pour le dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection, DPC/2008/Doc.02, novembre 2008, p. 19.

²⁶ *Ibidem*, p. 19.

2- Une orientation culturelle pour faciliter la réinstallation

2-1 Plusieurs mises en œuvre possibles

Une fois les personnes sélectionnées, elles entrent dans un processus qui comprend une visite médicale, souvent une orientation culturelle, et une préparation au voyage par avion. Ce processus est pris en charge en totalité ou partiellement, suivant les pays de réinstallation, par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Dans les pays de départ, des équipes mobiles ou pérennes assurent la visite médicale. Celle-ci implique des radiographies, des examens biologiques pour dépister certaines maladies infectieuses comme la tuberculose, une évaluation de l'état de santé général et de la santé mentale. L'Australie, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et la Norvège, par exemple, financent la visite médicale mise en place par l'OIM à leur demande. Concrètement, l'OIM élabore un service en adéquation avec les exigences des autorités sanitaires des pays de réinstallation.

Une orientation culturelle peut succéder à la visite médicale. Cette expression désigne, en fait, la phase durant laquelle les réfugiés sélectionnés pour être réinstallés sont informés sur le déroulement du voyage et, plus généralement, sur ce qui les attend. Tous les pays ne la mettent pas forcément en œuvre. L'OIM assure

l'orientation culturelle à la demande des autorités compétentes pour neuf pays de réinstallation, dont l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, la Finlande, le Royaume-Uni, la Norvège, les Pays-Bas et la France. Aux Pays-Bas, l'OIM assure une orientation culturelle seulement dans le cas de personnes dont le dossier a directement été soumis par le HCR aux autorités compétentes sans qu'il y ait eu besoin d'une mission de sélection. Dans certains pays, l'orientation culturelle a lieu à l'arrivée. C'est le cas, par exemple, de la Nouvelle-Zélande qui ne recourt pas aux services de l'OIM.

L'orientation culturelle vise à préparer au mieux les débuts du parcours d'intégration en fournissant aux personnes des éléments d'information susceptibles de les aider à s'adapter plus rapidement et à amortir l'effet du choc culturel et du déracinement. Non seulement elle permettrait de familiariser préalablement les personnes avec le pays d'accueil, mais elle préviendrait aussi la déception née d'attentes irréalistes ou de malentendus d'avant départ. Réduire le stress des réinstallés et favoriser leur adaptation à une société très différente de celle qu'ils fuient comptent, par exemple, parmi les objectifs affichés par l'OIM. Cela passe par des cours donnés par groupes d'âge, par niveau d'alphabétisation ou par nationalité dans la langue d'origine, grâce à des formateurs interprètes. La forme (cours magistraux, questions-réponses, jeux de rôles et simulations, etc.), le contenu, la durée et l'intensité de l'apprentissage varient selon le pays de réinstallation. Le laps de temps d'apprentissage s'étend,

par exemple, de quelques heures à plusieurs semaines. En plus de cela, les réfugiés reçoivent un support écrit traduit dans leur langue. En fait, tous les pays de réinstallation délivrent aux futurs réinstallés un livret d'accueil qui reprend l'essentiel du contenu des cours. Dans le cas d'une prestation minimale, le support écrit constitue le cœur de l'orientation culturelle, la formation orale étant réduite à la portion congrue. En dépit des différences, il existe un standard. Celui-ci correspond à des cours qui durent entre trois et cinq jours et portent sur les thèmes suivants : la géographie, l'histoire et le climat du pays d'accueil ; les services d'accueil et de placement ; les services sociaux et communautaires ; les services de santé et d'urgence ; le marché de l'emploi ; la validation des acquis de l'expérience et la certification ; l'accompagnement vers l'emploi et l'entretien d'embauche ; les droits et devoirs du résident ; l'adaptation à la culture du pays d'accueil et le choc culturel ; les formalités de voyage et le déroulement du vol ; les services de réinstallation ; le logement ; les services de loisirs ; le système éducatif ; la gestion d'un budget, le système bancaire et les taxes ; l'approvisionnement (« faire ses courses ») ; le transport. Autant de thèmes destinés à offrir un tour d'horizon du pays d'accueil et à couvrir un large éventail de situations courantes auxquelles les réfugiés seront confrontés.

Quant à la préparation au voyage – formalités administratives, délivrance du titre de transport et explication du déroulement du vol – elle est assurée par l'OIM pour tous les pays de réinstallation.

La plupart des Etats assument le coût du vol et remboursent à l'OIM l'avance que celle-ci accorde aux réfugiés. L'Australie, le Canada et les Etats-Unis font cependant exception : les futurs réinstallés doivent payer leur billet d'avion. Des prêts leur sont, en revanche, accordés²⁷. En fait, en Australie, la gratuité n'est accordée qu'aux réfugiés sélectionnés au titre de la Convention de Genève. Ceux acceptés pour raisons humanitaires paient leur billet d'avion (cash ou emprunt) ou se font aider financièrement par leur parrain privé. On remarque que les pays refusant d'assumer complètement ou partiellement le coût financier du voyage sont ceux qui réinstallent plusieurs milliers de personnes par an. La France, qui ne se situe pas parmi le peloton de tête des pays de réinstallation, pratique la gratuité du voyage pour des réfugiés dont un emprunt compliquerait sans doute l'intégration puisqu'ils devraient à terme le rembourser...

2-2 Une orientation culturelle utile mais qui n'est pas sans défaut

Si la majorité des pays retenus pour cette étude délivre une orientation culturelle, c'est qu'ils considèrent qu'elle s'avère bénéfique. Pour autant, il existe, selon certaines évaluations, des lacunes et des faiblesses²⁸. Ainsi, la participation active des réfugiés n'est pas toujours

²⁷ Le remboursement peut être demandé rapidement.

Au Canada, il l'est dans les mois suivant l'arrivée, le délai s'étirant jusqu'à deux ans pour certains cas.

²⁸ CITOYENNETE IMMIGRATION CANADA, *Rapport sur l'évaluation de la prestation de l'initiative orientation canadienne à l'étranger*, Rapport final, juin 2005, 53 p. Des évaluations ont aussi eu lieu en Australie et en Norvège.

obtenue : les différences culturelles et la méfiance des personnes à livrer le fond de leur pensée peuvent effectivement constituer des obstacles à une dynamique interactive durant les cours, alors que la formation s'avère d'autant plus efficace que les réfugiés s'y impliquent et échangent avec le formateur... Les attentes et les besoins précis des réfugiés ne sont, en outre, pas toujours bien connus. A cela s'ajoutent des éléments relatifs à la pédagogie. Dans certains cours, l'accent est mis sur l'échange. Or, les systèmes scolaires traditionnels, d'où sont issus certains réfugiés, adoptent une approche fondée sur l'enseignement magistral. Les étudiants, qui s'attendent à être passifs, hésitent donc à s'exprimer et à participer aux cours. Certaines personnes semblent aussi manifester peu d'intérêt pour l'orientation culturelle, comme si elles se reposaient sur les proches qui les attendent dans le pays de réinstallation. Par ailleurs, une formation trop chargée risque d'être contre-productive, les réfugiés ne pouvant assimiler un trop grand nombre d'informations dans un contexte d'urgence et d'inquiétude quant à leur situation personnelle. Enfin, lorsque les groupes de réfugiés sont numériquement trop importants, que la durée de formation est insuffisante ou que les besoins réels des réfugiés s'avèrent mal ciblés, les conditions d'apprentissage s'en trouvent dégradées.

D'après les réponses que nous avons pu obtenir auprès de l'OIM, les réfugiés apprécient globalement cette formation préparatoire. Elle leur fournirait des informations utiles. D'autre part, elle s'avèrerait d'autant plus efficace qu'elle

les mettrait en confiance concernant leur avenir proche. Il semble, en effet, que la mise en confiance soit prépondérante. Dans un pays comme la Suède, par exemple, les représentants des municipalités chargées d'accueillir les réfugiés à l'arrivée se rendent parfois dans le pays de départ et participent à l'orientation culturelle. Ils représentent directement la communauté d'accueil et évoquent avec les réfugiés les aspects concrets de leur installation future dans les municipalités concernées. Ce premier contact paraît fondamental dans la mise en place d'une relation de confiance. Dans une certaine mesure, il s'agit d'une « bonne pratique », car un contact direct avec les personnes impliquées dans la réinstallation suscite probablement chez les réfugiés une réelle impression de bienvenue. Cela n'est cependant possible que pour les pays ayant mis en place des sessions d'orientation culturelle à travers des groupes substantiels de personnes. Or, dans le cas de la France, l'orientation culturelle se fait presque au cas par cas, compte tenu de la diversité des points de départ et du faible volume des entrants. L'opération spéciale d'accueil pour les Irakiens menée entre 2009 et 2010 a montré les inconvénients d'une préparation minimale des réfugiés. Comme nous le remarquons alors dans notre étude consacrée à cette opération, le manque de préparation avant l'arrivée en France a suscité une vive déception et un abattement moral chez de nombreux Irakiens qui ne s'attendaient pas rencontrer de difficultés en termes d'hébergement et d'accès à un

emploi²⁹. Ce type d'opération restant ponctuel, l'orientation culturelle ne peut donc prendre la forme qu'elle a dans d'autres pays plus impliqués dans la réinstallation. Il existe, cependant, des formes de préparation à la vie en France (cours de langue, formation civique, visite médicale, etc.) dans le cadre par exemple du regroupement familial pour les personnes étrangères rejoignant des résidents. Elles sont assurées dans un certain nombre de pays par une délégation de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Cela pourrait servir de modèle ou offrir des possibilités de coopération pratique avec l'OIM.

²⁹ FRANCE TERRE D'ASILE, *Quel avenir pour les réfugiés irakiens en France? Une analyse des perspectives d'intégration des bénéficiaires de l'opération spéciale d'accueil*, Les cahiers du social, n°25, février 2010, p.84. Aux Pays-Bas aussi le manque d'informations et les malentendus ont eu des effets délétères sur l'intégration: GLOBAL HUMAN RIGHTS DEFENCE, *Bhutan. Resettlement in the Netherlands, interviews with Bhutanese refugees 2008-2009*, The Hague, 2009, 77 p.

DEUXIÈME PARTIE

DE L'ARRIVÉE DANS LE PAYS D'ACCUEIL À L'INTÉGRATION

Un programme d'accueil implique une prise en charge planifiée. Les réfugiés sont, en outre, orientés vers leur lieu de résidence suivant une logique qui ne doit rien au hasard. Un programme d'accueil prolonge, en fait, le processus d'intégration amorcé durant la sélection ; lequel mobilise, directement et indirectement, de nombreux acteurs et institutions. Parallèlement à ce processus, les réfugiés obtiennent un titre de séjour qui leur confère certains droits. Reste à savoir quelles pratiques d'accueil, d'orientation et d'intégration, mais aussi quel droit au séjour s'avèrent *a priori* les plus favorables à la réinstallation des personnes.

1- Droit au séjour et accès à la citoyenneté : des réinstallés plus ou moins favorisés

1-1 Une stabilité de séjour qui n'est pas toujours accordée d'emblée

Tous les pays n'accordent pas aux réinstallés un statut de résident permanent avec un titre de séjour correspondant³⁰. Précisément, si certains des pays de réinstallation abordés dans cette étude accordent dès l'arrivée un statut de résident permanent, dans d'autres celui-ci n'est pas définitif : il peut être confirmé ou infirmé par la suite. Or, un statut de résident permanent dès l'arrivée semble être une condition *sine qua non* pour favoriser l'intégration des réinstallés en leur assurant la sécurité du séjour, ainsi qu'un accès immédiat aux droits sociaux. C'est le cas en France, par exemple, où l'obtention d'une carte de résident de dix ans (renouvelable) par les réfugiés dès leur arrivée leur permet de demander le revenu de solidarité active (RSA), alors que les migrants bénéficiant d'une carte de séjour d'un an – cas le plus fréquent – n'ont pas cette possibilité... Or, pour les réinstallés un soutien financier et socioprofessionnel comme le RSA s'avère déterminant, d'autant que ces derniers, parce qu'ils viennent d'arriver, n'ont pas vraiment eu le temps de s'adapter à la société d'accueil.

Le statut de résident permanent

Cette expression désigne un droit au séjour à long terme permettant, en outre, de bénéficier de droits sociaux équivalents aux citoyens des pays d'accueil. La Convention de Genève de 1951 dispose, en effet, dans son article 24, que les réfugiés doivent bénéficier des mêmes droits en termes de sécurité sociale que les nationaux. De fait, comparativement à d'autres catégories de migrants, les réfugiés s'avèrent souvent avantagés.

L'Australie, le Canada, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et la Suède accordent le statut de résident permanent à l'arrivée. Les réinstallés obtiennent préalablement un visa d'entrée de long séjour. A cela s'ajoutent, parfois, d'autres formalités, par exemple, avant l'arrivée en Australie, les réinstallés doivent signer une déclaration par laquelle ils s'engagent à respecter les lois et modes de vie du pays d'accueil. Alors seulement ils reçoivent un visa de long séjour.

En revanche, les Etats-Unis n'accordent le statut de résident permanent qu'après un an de présence sur leur sol. Le Danemark exige sept ans de présence sur le sol, la Finlande quatre ans, la Norvège trois ans et les Pays-Bas cinq ans. Dans ces pays, les réfugiés se voient délivrer un titre de séjour provisoire et renouvelable.

³⁰ A noter que les réfugiés peuvent travailler à leur arrivée dans les pays de réinstallation, même quand ils n'obtiennent pas immédiatement un droit au séjour permanent.

Attribution du statut de résident permanent par pays³¹

Pays de réinstallation	Attribution du statut de résident permanent
Australie	A l'arrivée
Canada	A l'arrivée
Danemark	Après 7 ans
Etats-Unis	Après 1 an
Finlande	Après 4 ans
Irlande	A l'arrivée
Norvège	Après 3 ans
Nouvelle-Zélande	A l'arrivée
Pays-Bas	Après 5 ans
Royaume-Uni	A l'arrivée
Suède	A l'arrivée

Le Danemark et les Pays-Bas s'avèrent particulièrement exigeants. Ainsi, en plus d'une durée de stage obligatoire pour prétendre à un titre de séjour correspondant à un statut de résident permanent, les réinstallés au Danemark doivent avoir achevé un programme d'intégration et passé un test linguistique. Aux Pays-Bas, le statut de résident permanent n'est accordé que si la situation dans le pays de départ et la situation personnelle (menaces, persécutions, etc.) n'a pas changé. De plus, la résidence permanente dépend de la réussite à un examen évaluant le degré d'intégration à travers le niveau de maîtrise de la langue et de connaissance de la société néerlandaise. En bref, la durée de la protection est suspendue

à des événements extérieurs et à la compréhension de la société d'accueil par les réinstallés.

Le Royaume-Uni constitue un cas de figure intéressant. Il distingue, en effet, les réfugiés faisant partie d'un programme de réinstallation des autres qui obtiennent le statut de réfugié pour cinq ans seulement (après quoi leur besoin est reconsidéré). Les personnes ayant demandé l'asile au Royaume-Uni et ayant obtenu un statut de réfugié ne disposent donc que d'un droit au séjour provisoire, remis en cause au bout de cinq ans, alors que les réinstallés bénéficient d'un statut de résident permanent dès l'arrivée. Dans le contexte britannique, ces derniers sont davantage protégés.

1-2 Un accès à la nationalité plus ou moins généreux

Acquérir la nationalité d'un pays s'avère plus qu'une simple formalité administrative. C'est un acte par lequel un individu manifeste sa volonté d'appartenir à une nation³². En d'autres termes, il s'agit d'un acte chargé de sens. Celui-ci symbolise souvent la consécration de l'intégration, voire dans un pays comme la France le signe d'une assimilation réussie. La qualité de national implique aussi que les Etats décident qui en est, en quelque sorte, digne. En plus de cela, la nationalité

³¹ DEPARTMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Refugee Resettlement: a literature review*, op. cit., p. 24.

³² L'historien Gérard Noiriel considère, par exemple, qu'une nation se définit par des critères objectifs (population, territoire, langue, traditions), mais aussi subjectifs (sentiment d'appartenance et adhésion volontaire). A ce sujet, voir: NOIRIEL G., *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile 19^{ème}-20^{ème} siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, 355 p.

confère des droits supérieurs aux étrangers résidents (droit de vote, accès à certaines professions réglementées, etc.), variables suivant les pays.

Les réinstallés peuvent demander la nationalité après deux ans de résidence en Australie. Ils doivent cependant passer un test pour l'obtenir qui requiert un certain niveau de connaissance des valeurs, traditions, institutions et histoire nationales. Au Canada, la durée de stage nécessaire est de trois ans. La résidence doit être continue. Il existe également un test. Le Danemark exige huit ans de présence continue sur son sol. Les Etats-Unis sont susceptibles d'accorder la nationalité aux réinstallés au bout de cinq ans, là aussi suite à un test. En Finlande, ces derniers sont éligibles à la nationalité après quatre ans. Le Royaume-Uni pose cinq années de résidence préalable – mais la présence sur son sol doit être continue – ainsi qu'un test. En Irlande, les réinstallés ont la possibilité de la demander après trois ans. La Nouvelle-Zélande peut la leur accorder après cinq ans, à l'instar de la Suède. Enfin, la Norvège après sept ans. Les pratiques nationales diffèrent beaucoup.

En France, la nationalité n'est accordée qu'après cinq ans de résidence. Le demandeur doit être de bonnes vie et mœurs et ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation. Il lui faut, en outre, justifier de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française et des droits et devoirs conférés par la nationalité française. L'assimilation est

vérifiée lors d'un entretien individuel avec un agent de la préfecture ou du consulat. Pour autant, les réfugiés (dont les réinstallés) ne sont pas soumis au délai de stage de cinq ans de résidence. De même, la condition de connaissance de la langue française ne s'applique pas aux réfugiés statutaires (dont les réinstallés) et apatrides en séjour habituel et régulier depuis au moins quinze ans en France et âgés de plus de soixante-dix ans³³.

2- L'importance de l'accueil et de la répartition géographique

2-1 L'accueil comme préalable à l'intégration

Généralement, les autorités compétentes des pays de réinstallation préparent le lieu d'accueil avant que les réinstallés n'arrivent, contrairement à la France où les personnes sont prises en charge dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Par exemple, en Suède et au Danemark les réinstallés sont accueillis à leur arrivée à l'aéroport et directement orientés vers des villes prévues pour assurer leur intégration.

Certains pays ont aussi mis en place une phase d'accueil. De fait, le laps de temps qui s'écoule entre l'accueil à l'aéroport et l'affectation vers le lieu prévu à cet effet peut être plus ou moins long (de quelques semaines à plusieurs mois). Au Royaume-Uni, par exemple, l'accueil

³³ Article 21-24-1 du Code civil.

deux à trois jours, tandis que l'Irlande a mis en place un programme d'accueil durant lequel les réinstallés sont pris en charge dans un centre d'orientation pendant six semaines. Ils rejoignent ensuite leur lieu de vie. Même principe aux Pays-Bas où les réinstallés sont accueillis durant trois à six mois dans un centre d'accueil spécifique et en Nouvelle-Zélande où la phase d'accueil se confond avec l'orientation culturelle qui a lieu après l'arrivée. Les réinstallés passent six semaines dans un centre spécialisé (*Māngere refugee resettlement center*).

Un programme d'accueil apporte un complément à l'orientation culturelle d'avant départ – quand celle-ci existe – et familiarise davantage les personnes au

fonctionnement du pays de réinstallation. Les services proposés durant l'accueil sont globalement les suivants : un hébergement provisoire (sauf quand il s'agit d'une phase d'accueil extrêmement brève), une prise en charge des besoins fondamentaux dont la santé, une information sur les institutions, la culture locale, la langue, la participation civique et sur le lieu où les personnes vont vivre. Un programme d'accueil implique aussi une évaluation des besoins des personnes. En fait, la phase d'accueil s'avère étroitement connectée avec l'intégration : dans la plupart des pays, un programme d'accueil amorce le processus d'intégration à travers un soutien et un accompagnement qui seront ensuite relayés au niveau local.

Un centre spécifique pour accueillir les réinstallés en Nouvelle-Zélande

Le *Māngere refugee resettlement center* a été créé en 1944. A l'origine, il s'agissait d'un camp militaire faisant aussi fonction d'entrepôt pour l'approvisionnement des troupes. Désormais, il accueille des réfugiés afin de les préparer à leur nouvelle vie en Nouvelle-Zélande. Avec une capacité d'accueil et d'hébergement de 160 personnes, il propose, à l'arrivée et durant six semaines, un accompagnement adapté basé sur l'apprentissage de l'anglais et la délivrance d'informations couvrant différents domaines relatifs au fonctionnement de la société néo-zélandaise. Les services sont fournis par des travailleurs sociaux du *Refugee Service Aotearoa*, une ONG qui a signé un accord avec le gouvernement fédéral pour intervenir auprès des réinstallés.

Ainsi que l'explique Andrew Lockhart, responsable national de la division réfugiés au sein du service d'aide à l'immigration au ministère du Travail, « *le principal défi est de leur apprendre les bases en anglais, de les aider à s'adapter culturellement, y compris d'un point de vue alimentaire et climatique, et de les aider à accepter les conditions d'hébergement. Nous essayons aussi de les soutenir psychologiquement face au sentiment de culpabilité et aux inquiétudes liés au fait d'avoir laissé derrière eux amis et parents* ». Selon ce fonctionnaire, les réinstallés apprécient globalement la prestation fournie. Durant leur séjour dans le centre, leurs principales doléances portent sur la nourriture et le partage contraint d'une salle de bain. « *Généralement, les réfugiés trouvent utile ce programme qui leur fournit des outils pour s'adapter durant les premiers temps suivant leur arrivée. Cela les aide à se sentir confiants pour aborder leur nouvelle vie avec une idée plus réaliste des services proposés par la communauté d'accueil.* »

Un autre aspect important doit être souligné : certains pays prévoient d'informer les acteurs de l'accueil et de l'intégration à propos des personnes qu'ils vont devoir prendre en charge. En Nouvelle-Zélande, le service d'aide à l'immigration fait parvenir aux opérateurs impliqués dans la prise en charge des réinstallés (agences gouvernementales et non gouvernementales) des informations sur ces derniers (données biographiques, niveau d'études, emploi occupé dans le pays de départ, etc.). L'objectif de cette pratique est que ces opérateurs puissent préparer au mieux leur arrivée. Le principe est similaire aux Etats-Unis où le Département d'Etat collecte des données relatives au parcours professionnel des réinstallés, à leurs compétences, à leur formation, à leur état de santé et aux membres de la famille afin d'anticiper les besoins en accompagnement. De même, au Royaume-Uni, le ministère de l'Intérieur informe les différents acteurs concernés par la prise en charge des réinstallés de la composition ethnique et sociodémographique des groupes de réfugiés retenus dans le cadre du programme national de réinstallation.

2-2 Une répartition géographique des réinstallés plus ou moins organisée

Les pays traditionnels de réinstallation ont réfléchi à la manière de répartir au mieux les réinstallés sur leur territoire. Or, cela n'est pas le cas des pays plus récemment impliqués dans la mise en œuvre de cette solution durable. Il existe donc des pays ayant une politique

formalisée de répartition des réinstallés et des pays sans politique clairement définie.

En France, le dispositif national d'accueil à destination des demandeurs d'asile est utilisé pour l'hébergement et l'accompagnement des réinstallés, ce qui ne va pas sans poser de problème (leur orientation a, en fait, surtout découlé de la possibilité de les héberger suivant les places disponibles). Les réinstallés sont donc pris en charge dans le cadre d'un dispositif non spécifique, c'est-à-dire parfois inadéquat. Aussi, une réflexion sur la manière d'organiser la répartition des réinstallés sur le territoire national nous paraît indispensable. Le cas des Irakiens réinstallés a, de plus, montré que les personnes s'avèrent souvent peu enclines à changer de région. Même si les conditions de logement sont difficiles en Ile-de-France, le fait de commencer à y vivre, de nouer des contacts, etc., démotive une partie des personnes lorsqu'il s'agit de s'installer dans une autre région. Aussi, peut-être vaudrait-il mieux orienter les réinstallés peu de temps après leur arrivée. L'hébergement dans des centres de transit pourrait permettre la mise en place d'une courte phase d'accueil, durant laquelle des informations concernant les personnes seraient transmises aux associations chargées de prendre le relai.

Une répartition géographique adéquate est censée favoriser l'intégration. Là encore, il existe différents cas de figure. Tous les pays ne raisonnent pas d'après la même échelle géographique. Certains mobilisent des municipalités pour accueillir les réinstallés, tels les pays

scandinaves ou du nord de l'Europe et le Royaume-Uni. Dans d'autres pays, les autorités compétentes raisonnent uniquement à une échelle régionale, même si les villes sont sollicitées pour l'accueil. C'est le cas de l'Australie, du Canada ou de l'Irlande par exemple.

Les autorités locales sont souvent volontaires. Elles font, en outre, l'objet d'une évaluation sur leur capacité à accueillir et/ou à favoriser l'intégration.

Il arrive, cependant, que les municipalités soient obligatoirement tenues d'accepter des réinstallés, sur la base d'un accord passé avec le gouvernement. Cela fonctionne ainsi aux Pays-Bas. Toutes les villes doivent accepter des réinstallés suivant une répartition géographique et une perspective de partage de la prise en charge des personnes qui se veut équitable.

Qu'est-ce qu'une bonne politique de répartition géographique ?

Selon Denise Thomsson, coordinatrice d'un groupe de travail sur la réinstallation au Bureau suédois des migrations, « il est difficile de dire si une politique de répartition géographique des réfugiés est bonne ou mauvaise. Naturellement, cela dépend aussi des besoins des personnes qui ne sont, d'ailleurs, pas les mêmes. En règle générale, je dirais que la politique de répartition est utile pour les réfugiés dès lors qu'elle leur apporte un lieu de vie et un accès à différents services (cours de langue, etc.) susceptibles de les aider à s'intégrer. Je voudrais d'ailleurs souligner le fait qu'en Suède la répartition géographique des réfugiés s'appuie sur le volontariat : une offre est faite à ces derniers, mais ils peuvent très bien quitter la municipalité qui se propose de les accueillir. Pour certains, cette proposition est vraiment utile, surtout s'ils n'ont aucun contact en Suède. La politique de répartition géographique que nous menons permet aussi d'éviter les phénomènes de surpeuplement en offrant aux réfugiés de choisir leur endroit de vie, c'est-à-dire sans qu'ils soient tenus de rester vivre dans des appartements surpeuplés avec parents et amis. »

Cependant, en décembre 2010, la politique suédoise de répartition géographique devrait être modifiée. Il est, semble-t-il, question de confier la responsabilité de l'installation et du logement des réfugiés à leur arrivée en Suède au Service suédois de l'emploi, et ce au détriment du Bureau suédois des migrations. Toujours selon Denise Thomsson, « je pense que ce service va s'efforcer d'orienter les réfugiés vers les endroits où ils auront le plus de chances de trouver un emploi ou d'être correctement scolarisés, formés. Le Bureau suédois des migrations a fait cela aussi, mais il cherchait d'abord un logement avant de s'occuper des emplois disponibles. C'est évidemment un défi, car il existe des endroits où trouver un logement est simple, contrairement à un emploi, et vice-versa. »

Tous les pays ne s'appuient pas sur la même conception concernant ce que doit être une bonne politique de répartition géographique. Par exemple, pour Andre Baas, conseiller stratégique à l'Agence centrale pour l'accueil des demandeurs d'asile aux Pays-Bas, une bonne politique de répartition géographique repose sur un équilibre. « Il n'est

...

...

guère raisonnable d'encourager la concentration géographique des réfugiés. Mais il est utile de placer dans la même région vingt ou trente personnes originaires du même pays, cela leur permet de constituer un réseau de soutien. Il faut, cependant, éviter qu'elles ne vivent dans la même rue afin d'encourager les contacts avec la population locale.» Il semble aussi que le caractère obligatoire pour les municipalités d'accueillir des réfugiés suscite quelques réticences. Les motifs invoqués tiennent souvent aux capacités d'hébergement, c'est-à-dire à la taille des logements compte tenu des besoins des familles accueillies. Cela étant, Andre Baas signale que « *beaucoup de municipalités sont disposées à accueillir ces groupes.* »

a- Des critères d'évaluation différents selon les pays

Il existe, en fait, différents critères d'évaluation dont l'importance dépend de la stratégie mise en œuvre au sein de chaque pays. En Australie, par exemple, le gouvernement fédéral sélectionne les villes des différentes provinces une fois que les autorités municipales lui ont fourni des indications précises sur la manière dont les gouvernements provinciaux leur apportent un soutien en termes d'accueil et de prise en charge des réfugiés. Les personnes ayant un lien de parenté ou un contact local sont orientées vers ceux qui les attendent. Pour les autres, l'orientation se fait suivant une décision des autorités fédérales en fonction de la capacité des autorités locales à répondre aux besoins des réinstallés. A noter que ceux qui bénéficient d'une protection pour des raisons humanitaires et non en tant que réfugié doivent impérativement justifier d'un lien ou d'un contact sur place pour pouvoir être placés.

Au Canada, hormis pour la province du Québec qui peut choisir les réfugiés qu'elle accueille, le processus est assez similaire. Les réfugiés se répartissent dans des provinces et des villes soit par le biais

d'une affectation décidée par le centre de jumelage du ministère Citoyenneté et Immigration Canada (situé à Ottawa) lorsqu'il s'agit de réfugiés inscrits dans le programme public de réinstallation – soit directement orientés vers ceux qui les ont fait venir dans le cadre du programme de parrainage privé. Les principales provinces canadiennes d'orientation sont celles qui offrent des perspectives d'emploi et des capacités d'accueil importantes.

En Nouvelle-Zélande, les autorités fédérales mettent en place un plan annuel de localisation, sur la base de consultations avec différents services sociaux. Ce plan est finalisé durant la phase d'accueil. Il tient compte des ressources locales en personnel qualifié pour accompagner les réfugiés, des potentialités en termes d'emploi, de logement, d'équipements médicaux, de scolarisation des enfants et de la présence sur place de telle ou telle communauté allogène.

Aux Etats-Unis, l'orientation se fait là où le coût des logements est faible et où de nombreux logements sont disponibles. Les pouvoirs publics accordent aussi une attention particulière aux perspectives

locales d'emploi. En fait, ces derniers évitent de placer les réfugiés dans un endroit où la capacité d'accueil locale leur paraît insuffisante. En outre, l'Office de réinstallation des réfugiés privilégie, par le biais des financements qu'il accorde à des agences publiques ou privées, le genre d'environnement local où les services publics et sociaux ne sont pas sur-sollicités et où le coût de la vie s'avère peu élevé.

Derniers exemples : la Suède et les Pays-Bas. Dans le premier pays, le critère de sélection des lieux d'accueil repose sur la proximité avec des parents et des compatriotes déjà sur place. Dans le second, le critère retenu est celui du nombre d'habitants (densité démographique).

Le fait de privilégier certains critères plutôt que d'autres renvoie implicitement à des priorités en termes de politique d'intégration. La plupart des pays insistent sur la dimension socio-économique et sur les besoins tant des réfugiés que de ceux qui les accueillent et les prennent en charge. Il est également question de ne pas entraîner de surcharge pour l'accueil. Les dispositifs locaux d'accompagnement doivent pouvoir traiter les situations de manière à assurer la meilleure prise en charge, ce qui implique une adéquation entre la demande et l'offre de services.

b- Une répartition la plupart du temps contrainte pour les réinstallés

Les réinstallés n'ont pas vraiment le choix de l'installation. Par exemple, en Irlande, les réinstallés sont orientés en dehors de la capitale, sauf s'il s'agit de

personnes vulnérables. Au Danemark, il est fortement conseillé aux réinstallés de rester dans la ville d'orientation pendant les trois premières années suivant leur arrivée, c'est-à-dire pendant le temps de leur accompagnement vers l'accès à l'autonomie, à moins qu'une autre municipalité ne s'engage à fournir les services sociaux nécessaires. Sinon, les réfugiés pourraient voir leur soutien financier diminuer et risqueraient de ne pas obtenir de permis de résidence permanent à la fin de la période de stage de sept ans durant laquelle ils disposent d'un titre de séjour temporaire. Au Royaume-Uni, les réinstallés peuvent changer de ville s'ils le veulent, mais ils devront alors trouver un logement par eux-mêmes. Enfin, aux Pays-Bas, le logement social n'est offert que dans une seule ville.

Cette coercition n'est pas toujours bien vécue par les principaux intéressés, d'où des migrations secondaires. Cette expression désigne un mouvement migratoire qui a lieu quelques mois ou années après l'arrivée des personnes dans le pays d'accueil. Certains réinstallés quittent effectivement leur premier lieu d'accueil et d'installation pour un lieu qui leur convient davantage et suivant des raisons qui leur sont propres (rejoindre un membre de la famille, trouver un meilleur logement, trouver un meilleur emploi...). Il s'agit pour eux de contourner une orientation non voulue ou perçue comme inadaptée par rapport à leurs besoins réels et leurs aspirations.

De fait, l'orientation géographique ne semble pas exemptée de scories et de

problèmes. Les autorités canadiennes éprouvent, par exemple, de sérieuses difficultés à maîtriser les déplacements. Plusieurs provinces font face à des mouvements qui échappent au contrôle institutionnel, de sorte que les personnes venant s'y installer ne restent pas. Les déséquilibres géographiques qui peuvent en découler affaiblissent ainsi les objectifs de la politique nationale d'immigration dont fait partie la réinstallation.

De même, il semble qu'en Suède, les réinstallés soient les perdants de la politique de répartition géographique comparativement aux réfugiés ayant obtenu leur statut sur place³⁴. Depuis 1994, ces derniers peuvent, une fois leur statut reconnu, rester dans la ville où ils ont été hébergés durant le temps de leur demande d'asile ou bien migrer ailleurs. Dans ce cas, il leur faut soit trouver un logement par eux-mêmes, afin de s'installer où ils désirent, soit solliciter le Bureau suédois pour l'immigration qui se charge de les orienter vers d'autres municipalités susceptibles de leur fournir un logement. 80 % des réfugiés (réinstallés et réfugiés ayant obtenu leur statut en Suède) sont orientés par le Bureau suédois pour l'immigration. Les 20 % restants, uniquement des réfugiés ayant obtenu leur statut en Suède, choisissent eux-mêmes leur lieu d'installation. Le fait que les réfugiés dont le statut a été reconnu en Suède soient réticents

à se déplacer dans le nord et les zones économiquement défavorables incite les pouvoirs publics à y orienter davantage les réinstallés. Autrement dit, ces derniers servent de variable d'ajustement.

Même si la question de la répartition paraît essentielle pour favoriser au mieux l'intégration des réinstallés, aucun pays ne semble avoir trouvé de solution miracle. Il en résulte des polémiques dans certains pays, entre les pouvoirs publics, les ONG et les chercheurs spécialisés dans l'immigration, sur la meilleure politique à suivre.

c- La concentration ou la répartition géographique des communautés allogènes en débat

La répartition géographique des réinstallés ne se résume pas à l'existence ou non d'une politique formalisée qui privilégie tel ou tel critère. Elle amène aussi à s'interroger sur le fait de savoir s'il faut ou non favoriser la concentration des communautés allogènes. Or, le débat n'est pas encore tranché. Si certains acteurs défendent l'idée qu'il faut orienter les personnes vers les endroits où leurs compatriotes vivent en nombre afin de faciliter l'intégration (et limiter les migrations secondaires), d'autres craignent de favoriser la concentration ethno-géographique et l'inadéquation entre la répartition des migrants et les besoins en peuplement.

Dans un pays comme la Norvège, par exemple, l'accent est mis sur la présence de compatriotes et sur l'importance des communautés allogènes. Les réfugiés d'un même groupe ethnique

³⁴ NEWLAND K., TANAKA H., BARKER L., *Bridging divides. The role of ethnic community-based organizations in refugee integration*, Migration Policy Institute and International Rescue Committee, 2007, 74 p.

sont réinstallés dans la même ville ou dans une ville voisine afin de réduire les migrations secondaires. Certaines municipalités précisent quel type de groupe, suivant l'origine ethnolinguistique ou la composition familiale, elles veulent accueillir. Un accord est, par ailleurs, signé entre les municipalités et le gouvernement. Une fois le placement des réfugiés confirmé, les municipalités reçoivent une subvention afin de pouvoir fournir des prestations durant cinq ans. La subvention est calculée chaque année sur le nombre de réfugiés accueillis de plus de dix-huit ans. Ce système de répartition présuppose, en fait, une stratégie d'intégration basée sur l'orientation des personnes vers des communautés de compatriotes ou des groupes ethnolinguistiques proches. En même temps, les pouvoirs publics se montrent soucieux d'éviter les phénomènes de trop grande concentration ethnique ou d'en limiter la portée.

En Suède, des recherches ont été menées concernant cette problématique en lien avec l'insertion professionnelle³⁵. Certaines affirment que la concentration ethnique a un effet bénéfique sur l'emploi. Elle renforcerait les liens ethno-communautaires, protégerait des agressions extérieures (au sens figuré) et apporterait un soutien. Des études mettent notamment en évidence qu'il est bénéfique dans un premier temps pour un réinstallé de rejoindre une large

communauté de compatriotes, grâce aux réseaux et au soutien (psychologique, social, économique) que ces derniers peuvent lui apporter. La dispersion géographique casse donc cette dynamique, ainsi que la force de la communauté dans le processus d'intégration. Cela étant, vivre à côté de compatriotes n'apporte pas toujours un plus. Il peut y avoir des divisions ethniques importantes et des tensions susceptibles de favoriser la défiance. Des personnes sont, en outre, parfois amenées à éviter leurs compatriotes pour fuir le passé et les traumatismes. C'est, en tout cas, ce que signale une étude sur l'intégration des réfugiés aux Etats-Unis³⁶.

Par ailleurs, l'affectation géographique influencerait, indépendamment de la présence ou non de compatriotes, l'insertion professionnelle en Suède. La présence d'un « réservoir » d'emplois faiblement qualifiés a son importance. Une étude montre, par exemple, qu'un chômage local important influe sur la situation professionnelle et les revenus des réinstallés plus de dix ans après leur arrivée. D'autres recherches ont mis en exergue que ceux qui partaient pour une autre ville étaient fréquemment sans emploi. De quoi renforcer l'idée que l'orientation gagne à être faite dans des zones géographiques dynamiques économiquement parlant ou bien offrant un vivier substantiel d'emplois.

Quelques recherches abordent aussi l'impact de la taille de la ville sur la co-

³⁵ BEVELANDER P., HAGSTRÖM M., RÖNNQVIST S., *Resettled and Included? The employment integration of resettled refugees in Sweden*, Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM), 2009, 300 p.

³⁶ NEWLAND K., TANAKA H., BARKER L., *Bridging divides. The role of ethnic community-based organizations in refugee integration*, op. cit., p. 26.

hésion sociale et le développement de la sociabilité. Une étude, par exemple, montre que dans les petites villes suédoises les réinstallés ont davantage de contacts avec des personnes n'appartenant pas à leur communauté d'origine. Les petites villes favoriseraient l'ouverture vers l'altérité, tandis que les grandes villes assureraient de meilleures conditions d'insertion professionnelle. Cependant, d'autres études, y compris au Canada et au Danemark, tendent à mettre en évidence le contraire : la vie dans les villes de petite taille entraînerait l'isolement et la solitude³⁷. Il serait difficile pour les réinstallés de multiplier les contacts avec d'autres communautés, en plus d'obtenir à grand peine des cours particuliers de langue et d'être confrontés à un manque de débouchés professionnels. Finalement, chaque contexte a ses avantages et ses inconvénients, comme le montrent ces recherches aux résultats contradictoires...

3- Des convergences en matière d'intégration malgré la pluralité des programmes

3-1 L'accent mis sur l'accès à un emploi

Les pays de réinstallation ont des attentes assez proches en termes d'intégration des réinstallés. Il est admis que si ces derniers doivent faire des efforts, la société d'accueil aussi, en prenant en compte les difficultés des personnes et en luttant contre les discriminations. Par ailleurs, certains pays encouragent surtout l'autonomisation financière à travers une insertion socio-économique que les pouvoirs publics espèrent rapide. Trouver un emploi constitue, par exemple, un objectif central dans le programme de réinstallation américain³⁸. Au Canada, le programme de parrainage privé incite les réinstallés à prendre un emploi peu de temps après l'arrivée. Au Danemark, le plan individuel d'intégration doit permettre un accès rapide au marché du travail. Au bout de trois mois les personnes peuvent suivre des stages en entreprise. En Nouvelle-Zélande, le principal acteur de l'intégration est le ministère du Travail.

³⁷ BEVELANDER P., HAGSTRÖM M., RÖNNQVIST S., *Resettled and Included? The employment integration of resettled refugees in Sweden, op. cit.*, chapitre 6.

³⁸ L'Office de réinstallation des réfugiés comprend en son sein un département appelé division de l'assistance aux réfugiés. Dans la présentation de celui-ci, sur le site internet de l'Office, il est écrit que sa mission consiste à s'assurer que les différents Etats fournissent aux réfugiés l'accompagnement nécessaire « afin de leur permettre d'obtenir un emploi et de devenir économiquement auto-suffisants le plus rapidement possible ».

Un gouvernement danois qui veut privilégier un accès rapide à l'emploi

Depuis la loi sur l'intégration, entrée en vigueur en 1999, les nouveaux arrivants au Danemark et leur famille peuvent bénéficier d'un programme d'intégration sur trois ans. C'est donc aussi le cas pour les réinstallés. Concrètement, la municipalité signe avec les migrants un contrat qui détermine les engagements réciproques et le contenu de l'accompagnement. La priorité des pouvoirs publics reste l'emploi et l'acquisition de la langue danoise. Sur la base de financements publics, des cours de langue mais aussi des formations et un accompagnement vers l'emploi sont proposés. Selon Andreas Alsøe, chef de section à la division internationale du ministère du Travail, « *pour le gouvernement danois, une insertion professionnelle rapide est la clef du succès dans le processus d'intégration.* »

Il y a derrière tout cela l'idée que le réfugié ne doit pas constituer une charge économique trop lourde. Au Canada, par exemple, il semble que les réfugiés soient victimes d'un préjugé négatif des pouvoirs publics et d'une partie de la population par rapport aux migrants économiques. Ainsi, selon Patricia Rimok, présidente du Conseil des relations interculturelles au Québec, « *comme les réfugiés arrivent pour des raisons humanitaires, cela ne vient pas spontanément à l'esprit qu'ils apportent quelque chose à la société canadienne. Je pense que cela entrave leur insertion socio-économique. Le Conseil des relations interculturelles au Québec commence à réfléchir à la manière de changer les*

*choses*³⁹. » Certes, on ne peut que souhaiter que les personnes deviennent rapidement autonomes ; cependant nous pensons que cela ne doit pas se traduire par une incitation précipitée à l'insertion professionnelle. Dans certains pays, l'incitation à la reprise d'emploi rapide laisse, en effet, peu de marge aux autres formes d'intégration. Les réfugiés pris dans un programme de parrainage privé au Canada semblent accéder plus rapidement à un emploi que ceux pris en charge par le gouvernement du fait de la pression exercée par les parrains qui les assument financièrement⁴⁰. Pour autant, un accès rapide à l'emploi ne signifie nullement que les réfugiés soient satisfaits de leur situation professionnelle qui, souvent, ne correspond pas à leur niveau de compétences. Il s'avère fréquent que les réfugiés obtiennent des emplois non qualifiés et peu rémunérés, y compris lorsqu'ils sont diplômés, qu'ils enchaînent durant plusieurs mois ou années avant d'évoluer professionnellement (voir plus loin).

3-2 Un partage des responsabilités entre autorités centrales et autorités locales

Comme le souligne le HCR dans son manuel sur la réinstallation, l'intégration passe par une responsabilité partagée entre les différents niveaux administratifs de gouvernance. On peut distin-

³⁹ FRANCE TERRE D'ASILE, *Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : politiques comparées*, op. cit., p. 134.

⁴⁰ CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Évaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, op. cit.

guer entre les pays de réinstallation qui relèvent d'un modèle fédéral et ceux qui relèvent d'un modèle plus centralisé. Les premiers, à savoir l'Australie, le Canada, les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande, se sont constitués sur la base d'une confédération d'Etats. Ils se composent donc d'un Etat fédéral et de provinces autonomes (appelées Etats ou provinces suivant les pays) qui exercent un certain nombre de compétences administratives. Les seconds, c'est-à-dire le Danemark, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, s'appuient sur une déconcentration des compétences entre le niveau national et le niveau local ou municipal. Ce dernier assume, de fait, une partie des fonctions de l'Etat central.

Quels que soient les pays, le niveau fédéral ou centralisé finance substantiellement et suit administrativement les programmes de réinstallation, ainsi que les dispositifs d'intégration dont les réinstallés peuvent se saisir. En revanche, le niveau provincial ou municipal joue souvent un rôle complémentaire, avec ses propres programmes et financements, et d'exécutant concernant les dispositifs que le gouvernement fédéral ou central a financés et mis en place. De même, l'ensemble du processus de réinstallation est, de manière générale, assumé par le secteur public, tandis que le secteur privé (ONG, associations de réfugiés) ne joue qu'un rôle subsidiaire (même s'il s'avère très utile, voire nécessaire).

a- L'implication des différents niveaux administratifs et du secteur associatif

Concrètement, les gouvernements fédéraux ou centraux sous-traient totalement ou partiellement, et parfois de manière contractuelle, l'accompagnement des personnes à des acteurs publics locaux et à des ONG. Mais ils financent aussi, complètement ou en partie, d'autres services du même genre, élaborés ceux-là de manière autonome, c'est-à-dire par les acteurs publics locaux et les ONG.

■ Les pays ayant un Etat fédéral

En Australie, le gouvernement fédéral est en contrat avec des « fournisseurs de services », c'est-à-dire des organisations susceptibles d'assurer des prestations d'accompagnement dans diverses régions. En fait, l'Etat fédéral finance les ONG dans le cadre d'un programme national spécifique s'appliquant aux réfugiés et aux personnes placées sous une protection humanitaire (*Integrated Humanitarian Settlement Strategy*). A cela s'ajoutent les programmes spécifiques des gouvernements régionaux qui s'appuient financièrement sur des ressources fédérales mais aussi régionales.

Le Canada constitue un cas de figure intéressant. En effet, alors que le gouvernement fédéral conçoit et finance différents programmes d'intégration pour toutes les provinces – que des acteurs publics et privés mettent en œuvre – le Québec fait exception. Ce dernier définit son propre programme d'intégration et lui alloue les moyens financiers qu'il

estime nécessaire⁴¹. En fait, le gouvernement provincial québécois perçoit une compensation financière de l'Etat fédéral, pour assurer l'intégration, qu'il gère comme bon lui semble. Pour certains, cette autonomie est contre-productive. Selon Stephan Reichhold, de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, cette compensation financière représente un « avantage exorbitant », dans la mesure où le gouvernement fédéral n'a pas vraiment de droit de regard sur les dépenses qui en découlent, si ce n'est d'exiger que le Québec offre des services d'un niveau comparable au reste du pays⁴².

Aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral s'adresse, par le biais de l'Office de réinstallation des réfugiés (ORR), à des agences nationales publiques et privées présentes dans chaque Etat. Celles-ci appliquent les programmes mis au point par l'ORR. En outre, différents programmes complémentaires peuvent être proposés par les Etats, tandis que les ONG bénéficient de fonds publics, si elles sont retenues par l'ORR, mais aussi de fonds privés grâce au mécénat.

Un autre exemple est celui de la Nouvelle-Zélande, où les agences gouvernementales et les ONG interviennent, en partenariat avec les autorités lo-

cales, dans le cadre d'une stratégie commune (*The New Zealand Settlement Strategy*) et d'un plan d'action national (*The Settlement National Action Plan*). A Auckland, une stratégie locale (*Auckland Sustainable Cities Programme*) a même été élaborée pour renforcer et améliorer le partenariat entre le gouvernement fédéral et les autorités locales.

■ Les pays ayant un Etat centralisé

Au Danemark, le gouvernement central finance les municipalités d'accueil des réfugiés qui assurent la mise en œuvre des services d'aide à l'installation des personnes. Des ONG sont, de plus, subventionnées par le gouvernement central et par des mécènes privés dans le cadre d'actions complémentaires.

En 2006, le gouvernement central finlandais a adopté un programme politique pour l'immigration qui comporte un volet consacré à l'intégration. Un Conseil consultatif pour l'intégration et l'accueil des demandeurs d'asile a, par ailleurs, été créé afin de favoriser la coopération entre les ministères, les municipalités et les ONG. Les municipalités mettent en œuvre un plan d'intégration sur la base d'un accord avec le gouvernement central. Les ONG fournissent des services en complément. Elles ont une implication limitée.

Aux Pays-Bas, les municipalités ne se contentent pas de fournir les services conçus et financés par le gouvernement central, elles apportent aussi leurs propres services sur la base d'un financement national. Le secteur associatif

⁴¹ En réalité, la Colombie-Britannique et Manitoba disposent aussi d'une certaine autonomie, suite à des accords signés avec le gouvernement fédéral. Mais le Québec demeure la seule province entièrement responsable de l'intégration des migrants.

⁴² FRANCE TERRE D'ASILE, *Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : politiques comparées*, op. cit., p. 113.

intervient aussi, en partie financé par le gouvernement central.

Des disparités existent également entre pays dont l'organisation administrative s'avère proche. Par exemple, en Norvège, la marge de manœuvre laissée aux autorités locales paraît relativement moins importante qu'en Suède. A leur arrivée dans une ville d'accueil, les réfugiés sont reçus par des agents municipaux norvégiens qui les accompagnent vers leur logement. Parallèlement à cela, la Direction nationale pour l'intégration et la diversité dispose de six agents régionaux chargés d'encadrer et de suivre l'intégration des réfugiés. Ces agents supervisent la mise en place par les autorités locales du programme national d'introduction (voir plus loin), tandis que les ONG ont un rôle limité. Elles participent surtout, par leurs actions financées grâce à des fonds privés, à l'accueil et à la transmission d'informations aux réinstallés. En Suède, en revanche, l'intégration s'est davantage décentralisée. Des bureaux administratifs régionaux ont remplacé le Bureau ministériel de l'intégration, dissout en 2007, et déterminent, en partenariat avec les municipalités, le contenu des accords concernant l'accueil et le placement des réfugiés. Les autorités municipales fournissent aux réinstallés les services d'aide à l'installation au nom du gouvernement central qui finance. Les ONG sont peu sollicitées.

Quant à l'Irlande, elle dispose d'une agence d'accueil et de l'intégration qui coordonne au niveau central la politique d'intégration des nouveaux arrivants et

traite avec différents prestataires pour assurer le suivi des personnes. Localement, il existe des conseils de développement des comtés. Des équipes spécialisées dans la réinstallation interviennent auprès de ces conseils pour mettre en place des groupes de travail et planifier l'accueil et le suivi des réinstallés. Cet appui technique dure environ dix-huit mois après l'arrivée des personnes. Les actions locales, qui visent à faciliter l'accès à des services d'aide à l'installation et qui promeuvent l'accueil des réinstallés, peuvent être financées par des fonds du gouvernement central.

Enfin, de nombreuses organisations publiques et privées jouent un rôle important pour l'intégration des réfugiés au Royaume-Uni dans le cadre d'une stratégie nationale (*National Strategy for Refugee Integration*). Les financements sont assurés par le gouvernement central qui gère un programme spécifique pour les réinstallés en partenariat avec une structure associative comprenant plusieurs ONG particulièrement impliquées dans la réinstallation (voir plus loin). Il existe aussi des réunions nationales et locales qui permettent aux différents acteurs de réfléchir à des stratégies pour améliorer l'accueil et le suivi. Les services d'aide à l'installation sont fournis par les autorités locales et les ONG financées publiquement et par des mécènes.

b- Récapitulatif

Le tableau suivant reprend pour les pays de réinstallation abordés dans cette étude ce que nous avons évoqué ci-avant.

Financement et implication des différents niveaux administratifs et du secteur privé⁴³

Pays de réinstallation	Gouvernement fédéral ou central	Province ou municipalité	Secteur privé ou associatif
Australie	<p>Le gouvernement fédéral conçoit et finance les dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés et assure leur suivi administratif.</p> <p>Il passe des accords spécifiques avec des prestataires (agences publiques et privées, ONG) dans différents Etats afin de les mettre en œuvre.</p>	<p>Les gouvernements des Etats proposent des dispositifs complémentaires grâce à des fonds fédéraux et des Etats eux-mêmes.</p>	<p>Les ONG bénéficient de fonds en provenance du gouvernement fédéral.</p> <p>Elles mettent en œuvre des actions d'intégration dans le cadre d'un programme national spécifique pour les réfugiés (<i>Integrated Humanitarian Settlement Strategy</i>).</p>
Canada	<p>Le gouvernement fédéral conçoit et finance les dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés et assure leur suivi administratif.</p> <p>Il en fournit lui-même directement une partie avec ses services déconcentrés et sous traite le reste à des prestataires (agences publiques et privées, ONG) par le biais d'accords spécifiques.</p> <p>Certaines provinces échappent cependant à ce schéma et conçoivent elles-mêmes les programmes d'aide à l'installation, qu'elles financent avec des subventions fédérales (Colombie-Britannique, Manitoba, Québec).</p>	<p>Les gouvernements provinciaux proposent des dispositifs complémentaires grâce à des fonds provinciaux.</p> <p>Pour certains dispositifs, ils passent des accords spécifiques avec des prestataires (agences publiques et privées, ONG).</p>	<p>Les ONG bénéficient de fonds publics, mais aussi de fonds privés fournis par des mécènes.</p> <p>Elles mettent en œuvre des actions d'intégration pour les réfugiés que les pouvoirs publics sous-traitent ou bien leurs propres actions.</p>

⁴³ DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Refugee Resettlement: a literature review, op. cit.*, p. 38.
Nous avons, cependant, retravaillé, modifié et complété le tableau.

Pays de réinstallation	Gouvernement fédéral ou central	Province ou municipalité	Secteur privé ou associatif
Danemark	Le gouvernement central conçoit et finance les principaux dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés et assure leur suivi administratif.	Les municipalités mettent en œuvre les dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés avec des fonds du gouvernement central. Pour certains dispositifs, elles passent des accords spécifiques avec des prestataires (agences publiques et privées, ONG).	Les ONG bénéficient de fonds en provenance du gouvernement central et de fonds privés fournis par des mécènes. Elles mettent en œuvre des actions d'intégration pour les réfugiés en coopération avec les municipalités.
Etats-Unis	Le gouvernement fédéral conçoit et finance les dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés et assure leur suivi administratif. Il passe des accords spécifiques avec des prestataires (agences publiques et privées, ONG) dans différents Etats afin de les mettre en œuvre.	Les gouvernements des Etats proposent des dispositifs complémentaires grâce à des fonds fédéraux et des Etats eux-mêmes.	Les ONG bénéficient de fonds en provenance du gouvernement fédéral et de fonds privés fournis par des mécènes. Elles mettent en œuvre des actions d'intégration pour les réfugiés sur la base de contrats spécifiques avec le gouvernement fédéral ou déploient leurs propres actions.
Finlande	Le gouvernement central conçoit et finance les principaux dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés et assure leur suivi administratif.	Les municipalités mettent en œuvre les dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés avec des fonds du gouvernement central. Pour certains dispositifs, elles passent des accords spécifiques avec des prestataires (agences publiques et privées, ONG).	L'implication des ONG est limitée. Celles qui interviennent sont financées par le gouvernement central ou par les municipalités sur la base de contrats spécifiques relatifs à la mise en œuvre d'actions précises.
Irlande	Le gouvernement central conçoit et finance les principaux dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés et assure leur suivi administratif.	Les bureaux de développement locaux coordonnent les différents dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés dans les comtés et les villes.	Le secteur privé et associatif coopère avec les prestataires publics locaux afin de mettre en œuvre les actions d'intégration. Les fonds proviennent du gouvernement central.

Pays de réinstallation	Gouvernement fédéral ou central	Province ou municipalité	Secteur privé ou associatif
Norvège	Le gouvernement central conçoit et finance les principaux dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés et assure leur suivi administratif.	Les municipalités mettent en œuvre les dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés avec des fonds du gouvernement central.	Les ONG bénéficient de fonds privés fournis par des mécènes. Elles mettent en œuvre leurs propres actions d'intégration pour les réfugiés.
Nouvelle-Zélande	Le gouvernement fédéral conçoit et finance les dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés et assure leur suivi administratif. Il passe des accords spécifiques avec des prestataires (agences publiques et privées, ONG) dans différents Etats afin de les mettre en œuvre.	Les gouvernements de certains Etats proposent des dispositifs complémentaires grâce à des fonds des Etats eux-mêmes.	Les ONG bénéficient de fonds publics et de fonds privés fournis par des mécènes. Elles mettent en œuvre des actions d'intégration pour les réfugiés sur la base de contrats spécifiques avec le gouvernement fédéral ou déploient leurs propres actions.
Pays-Bas	Le gouvernement central conçoit et finance les principaux dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés et assure leur suivi administratif.	Les municipalités mettent en œuvre les dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés avec des fonds du gouvernement central. Pour certains dispositifs, elles passent des accords spécifiques avec des prestataires (agences publiques et privées, ONG).	Les ONG bénéficient de fonds publics et de fonds privés fournis par des mécènes. Elles mettent en œuvre des actions d'intégration pour les réfugiés sur la base de contrats publics spécifiques ou déploient leurs propres actions.
Royaume-Uni	Le gouvernement central conçoit et finance les principaux dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés et assure leur suivi administratif. Il passe des accords spécifiques avec des prestataires (agences publiques et privées, ONG) dans plusieurs régions afin de les mettre en œuvre.	Les autorités administratives locales mettent en œuvre les dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés.	Les ONG bénéficient de fonds publics et de fonds privés fournis par des mécènes. Elles mettent en œuvre des actions d'intégration pour les réfugiés sur la base de contrats publics spécifiques ou déploient leurs propres actions.

Pays de réinstallation	Gouvernement fédéral ou central	Province ou municipalité	Secteur privé ou associatif
Suède	Le gouvernement central conçoit et finance les principaux dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés et assure leur suivi administratif.	Les municipalités mettent en œuvre les dispositifs d'aide à l'intégration des réfugiés avec des fonds du gouvernement central.	Les ONG bénéficient de fonds publics et de fonds privés fournis par des mécènes. Elles sont, cependant, peu sollicitées, et mettent en œuvre des actions d'intégration pour les réfugiés sur la base de contrats publics spécifiques ou bien elles déploient leurs propres actions.

Il semble difficile de préjuger de ce qui convient le mieux, compte tenu des différences nationales. Il apparaît, cependant, que l'intégration des réinstallés doit s'appuyer sur une mobilisation des acteurs concernés aux différents échelons administratifs (national et local) – quelles qu'en soient les modalités – et impliquer également le secteur privé ou associatif.

3-3 Peu de programmes d'intégration spécifiques aux réinstallés

Les termes utilisés pour rendre compte des actions entreprises en matière d'intégration sont très variables. Dans les pays du Nord, par exemple, l'expression « programme ou plan d'introduction » est souvent utilisée, alors que dans les pays anglo-saxons celle de « programme d'installation » ou « d'aide à l'installation » lui est préférée. Tous ces termes, déjà plus ou moins évoqués ci-avant, renvoient, en fait, à l'idée que les actions mises en œuvre sont destinées à aider les per-

sonnes à prendre pied dans la société d'accueil.

Deux cas de figure peuvent être distingués : celui où le programme d'intégration s'applique à tous les réfugiés et bénéficiaires d'une protection internationale et celui où les dispositifs ne concernent que les réfugiés et bénéficiaires d'une protection internationale rattachés à un programme de réinstallation. Le premier cas de figure s'avère le plus répandu. En effet, seuls le Royaume-Uni et, dans une certaine mesure, le Canada et l'Irlande ont prévu un programme spécifique pour les réinstallés. Autrement dit, une fois passée la phase d'accueil, ces derniers sont, la plupart du temps, logés à la même enseigne que les autres réfugiés en termes d'intégration. Enfin, après un certain délai, les personnes ont la possibilité d'accéder à des services s'adressant à l'ensemble des citoyens.

a- Les pays du Nord

Dans ces pays, tous les réfugiés et bénéficiaires d'une protection internationale

obtiennent, en plus d'un hébergement ou d'un logement, un soutien financier, des cours de langue, une formation professionnelle si nécessaire et une aide à la reprise d'activité (accompagnement vers l'emploi, souvent par le biais de l'agence locale pour l'emploi).

La Norvège et la Suède mettent en œuvre un programme ou plan individualisé « d'introduction » géré au niveau local. Celui-ci dure deux ans et mobilise, tant dans son profilage que dans sa mise en place, les réfugiés aussi bien que les acteurs impliqués dans l'accompagnement. En Norvège, le programme s'applique aux personnes âgées de 18 à 55 ans. Celles-ci peuvent obtenir jusqu'à 850 heures de cours de langue⁴⁴. Une initiation à la société norvégienne est, de plus, proposée. Tandis qu'en Suède, les municipalités financées par le Bureau suédois des migrations – qui dépend du ministère des Affaires étrangères – fournissent des cours de langue dans le cadre d'un programme intitulé une introduction suédoise pour les immigrants (*Swedish introduction for immigrant*) dans les trois mois suivant l'arrivée des personnes. Le plan individualisé « d'introduction » est, par ailleurs, établi d'après l'orientation professionnelle, les études et le lieu d'accueil.

Au Danemark également le programme d'intégration tri-annuel s'appuie sur un suivi personnalisé. Chaque réinstallation signe avec la municipalité d'accueil

un contrat d'intégration spécifiant les actions menées sur la base d'un calendrier étalé sur les trois années. Les cours de langue et l'accompagnement social et professionnel peuvent atteindre jusqu'à 37 heures par semaine.

Aux Pays-Bas, le programme d'introduction s'étale sur un à deux ans et coûte au gouvernement central environ 4000 euros par personne et par an. Le quota d'heures en cours de langue équivaut à 500 heures. Des cours sur la société d'accueil sont proposés à l'instar de la Norvège et du Danemark. A noter également qu'aux Pays-Bas comme au Danemark l'assiduité des réfugiés vis-à-vis du programme d'introduction s'avère nécessaire pour prétendre ultérieurement à la citoyenneté.

Enfin, en Finlande, le financement de l'intégration couvre trois ans. Le forfait alloué aux municipalités pour chaque personne dépend de l'âge. Cependant, il peut être augmenté et prolongé s'il s'agit de cas médicaux sérieux. Le plan individuel d'intégration comprend, en plus des prestations classiques, des cours d'instruction civique.

b- Les pays anglo-saxons

Parmi ces pays il faut distinguer : l'Australie, les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande d'une part ; le Canada, le Royaume-Uni et l'Irlande d'autre part. Les trois premiers pays ont, comme les pays nordiques, des programmes d'intégration dont tous les réfugiés et bénéficiaires d'une protection humanitaire peuvent profiter. Au Canada, en revanche, les réfugiés ne disposent pas tout à fait du

⁴⁴ Rappelons qu'en France, 400 heures de cours de langue sont offerts dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Il existe, cependant, des prestations hors CAI.

même accompagnement selon qu'ils sont pris en charge par le gouvernement fédéral ou par des parrains privés dans le cadre de la réinstallation. En Irlande, le gouvernement s'assure que les réinstallés bénéficient de services adéquats à leur intégration. Enfin, le Royaume-Uni a mis au point un accompagnement spécifique pour les réinstallés.

Le programme australien destiné à faciliter l'intégration des réfugiés (*Integrated Humanitarian Settlement Strategy*) comprend des prestations assurées durant les six premiers mois suivant l'arrivée des personnes – voire plus pour les cas vulnérable – par des organisations publiques et privées⁴⁵. Celles-ci peuvent être assistées localement par des groupes de volontaires. Les réfugiés bénéficient notamment d'une aide pour trouver un logement, d'un soutien psychologique en cas de traumatisme et d'une orientation vers les services adaptés à leurs besoins au sein de la communauté locale d'accueil. L'aide est fournie en anglais, mais le recours à des interprètes s'avère possible. Une fois sortis de ce programme, les réfugiés peuvent profiter de services délivrés à tous les migrants (présents en Australie depuis moins de cinq ans) par les centres de ressources pour migrants et par des organisations financées dans le cadre du programme gouvernemental de financement de l'installation (*Austra-*

lian Government's Settlement Grants Program). Il existe également un programme complémentaire pour les réfugiés ayant des besoins exceptionnels (*Complex Case Support*). Par ailleurs, un programme national linguistique (*Adult Migrant English Program*) fournit aux immigrants de plus de 18 ans des cours adaptés à leurs besoins et à leur mode de vie pendant environ 510 heures. Les réfugiés quasi-analphabètes y accèdent dès lors qu'ils ont suivi durant une centaine d'heures un programme spécial de préparation (*Special Preparatory Program*).

Aux Etats-Unis, l'Office de réinstallation des réfugiés (ORR) est le chef d'orchestre de l'intégration⁴⁶. Les réfugiés peuvent demander à bénéficier un temps d'un soutien financier, d'une aide médicale, d'un accompagnement vers l'emploi et de cours de langue. En fait, la durée des prestations est très variable. Par exemple, le soutien financier et l'assistance médicale s'étalent sur huit mois à partir de la date d'arrivée pour les réinstallés et de la date d'obtention d'une protection pour les autres. En revanche, la période d'éligibilité concernant les autres programmes et prestations court pendant cinq ans dans le cadre des services sociaux pour les réfugiés rattachés à l'ORR. Les réfugiés peuvent, en outre, être éligibles à d'autres programmes que ceux de l'ORR, tels ceux qui émanent du ministère de la Santé et des services sociaux.

⁴⁵ AUSTRALIAN GOVERNMENT. DEPARTMENT OF IMMIGRATION AND CITIZENSHIP, *Annual report 2008-2009*, p. 214, AUSTRALIAN GOVERNMENT. DEPARTMENT OF IMMIGRATION AND MULTICULTURAL AND INDIGENOUS AFFAIRS, *Report of the Review of Settlement Services for Migrants and Humanitarian Entrants*, mai 2003, chapitre 8.

⁴⁶ OFFICE OF REFUGEE RESETTLEMENT (UNITED STATES), *Report to Congress*, 2007, 147 p.

Pour les pouvoirs publics néo-zélandais, le processus d'intégration passe par trois phases : une phase d'arrivée (court terme), une phase de construction d'une nouvelle vie (moyen terme) et une phase de construction d'une nouvelle communauté (long terme)⁴⁷. Durant les deux premières phases, les actions concernent surtout l'accompagnement socioprofessionnel et la découverte de la société d'accueil ; dans la dernière phase, il s'agit davantage de promouvoir la participation à la vie de la communauté d'accueil et la citoyenneté. Le ministère du Travail joue un rôle prépondérant de meneur et de coordinateur des actions au niveau national et provincial, suivant les objectifs du plan stratégique national d'installation (*New Zealand Settlement Strategy*) et les initiatives proposées dans le plan d'action national d'installation (*Settlement National Action Plan*)⁴⁸. Le ministère agit en partenariat avec d'autres ministères, mais aussi avec des agences publiques et privées dans le cadre de programmes s'adressant aux réfugiés ou dont ils peuvent bénéficier. Des actions sont ainsi menées en matière de logement, d'emploi, de formation et de reconnaissance des qualifications, de langue, de santé, de vie de famille et d'implication dans la vie de la communauté d'accueil. La principale agence qui intervient auprès

des réfugiés dans tous le pays, *Refugee services Aotearoa-New Zealand (RMS New Zealand)*, leur assure un accompagnement social et vers le logement par le biais de travailleurs sociaux formés à l'inter-culturalité⁴⁹. Elle forme également des bénévoles dans les communautés locales d'accueil. Enfin, elle fait la médiation entre les réfugiés et les principaux services gouvernementaux et non gouvernementaux dont ces derniers bénéficient. Cet accompagnement dure entre six et douze mois. Si le besoin se fait sentir, les réfugiés obtiennent un soutien financier, au titre de l'aide sociale et dont la durée varie suivant les situations, à l'instar des autres résidents ou citoyens néo-zélandais. A noter que deux fois par an a lieu un forum national sur la réinstallation des réfugiés qui permet au gouvernement, aux ONG et même au HCR de discuter des problèmes rencontrés afin d'améliorer le programme national.

L'intégration des réinstallés au Canada reflète la dualité du programme de réinstallation. En effet, il existe une différence dans l'accompagnement des réinstallés suivant qu'ils appartiennent à la catégorie des réfugiés pris en charge par l'Etat ou des réfugiés inclus dans un programme de parrainage privé. La première catégorie peut directement bénéficier des prestations offertes dans le cadre des différents programmes fédéraux « d'aide à l'installation » – québécois dans le cas du Québec – dont les trois principaux : le

⁴⁷ DEPARTMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *A new life in a new land. Government support for refugee resettlement in New Zealand. A co-ordinated approach*, 2009, 16 p.

⁴⁸ DEPARTMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Our future together. New Zealand settlement strategy*, 2007, 24 p., DEPARTMENT OF LABOUR (New Zealand), *Settlement national action plan. New Zealand settlement strategy*, 2007, 16 p.

⁴⁹ Cette agence privée a été fondée par plusieurs congrégations religieuses.

programme d'établissement et d'adaptation des immigrants (PEAI), les cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC) et le programme d'accueil. Ces programmes s'adressent, en fait, à tous les immigrants. Le PEAI aide les personnes arrivées depuis moins de trois ans à s'intégrer grâce à diverses prestations (orientation vers les services adéquats, traduction, accompagnement vers l'emploi, etc.). Le CLIC offre des cours de langue gratuits adaptés au niveau et aux besoins des personnes. Quant au programme d'accueil, il favorise le lien social et la découverte de la société canadienne à travers le jumelage avec des bénévoles. Un seul programme concerne spécifiquement les réfugiés, qu'il s'agisse de réinstallés ou de personnes ayant obtenu sur place une protection : le programme d'aide au réétablissement. Celui-ci leur permet de bénéficier d'un soutien financier pendant au moins un an. La deuxième catégorie relève d'un autre type d'accompagnement. Elle ne concerne que les réinstallés, lorsqu'ils arrivent dans le cadre d'un parrainage privé. Ils sont alors pris en charge durant un an – exceptionnellement jusqu'à trois ans pour les cas vulnérables – par ceux qui les parrainent (la plupart du temps des organisations), lesquels leur assurent « le gîte et le couvert », ainsi qu'un accompagnement socioprofessionnel et une mise en relation avec différents services.

En Irlande, les réinstallés sont accompagnés durant dix-huit mois. Ils bénéficient de l'aide d'officiers de réinstallation qui dépendent de l'équipe de réinstallation du Bureau du ministère pour l'Intégra-

tion (anciennement appelé *Reception and Integration Agency*⁵⁰). Ces derniers les visitent régulièrement afin de vérifier si l'orientation culturelle a bien été comprise, si les cours de langue sont organisés correctement (une vingtaine d'heures par semaine pendant un an) et si les personnes sont en mesure de solliciter les différents services sociaux. En fait, l'intégration dépend de l'action des autorités locales et d'ONG prenant en charge directement les besoins des nouveaux arrivants. Le rôle de l'équipe de réinstallation les premiers temps suivant l'arrivée des personnes est donc de s'assurer que les réinstallés bénéficient comme les autres résidents de services adaptés à leurs besoins.

Pour finir, au Royaume-Uni, les réfugiés relèvent soit du service pour l'intégration et l'emploi des réfugiés, s'ils ont obtenu une protection sur place, soit du *Gateway Protection Programme (GPP)* s'ils sont réinstallés. Le GPP offre après l'arrivée un suivi par le truchement des municipalités d'accueil et des ONG impliquées dans ce programme. Concrètement, ce suivi dure un an et passe par des visites à domicile des travailleurs sociaux, des rendez-vous dans des centres spécialisés, des sessions collectives d'informations, etc. Les réinstallés bénéficient durant ce laps de temps d'un soutien financier et d'un accompagnement en termes de logement, d'emploi, d'accès aux droits sociaux, de soins médicaux et de formation. Régulière-

⁵⁰ OFFICE OF THE MINISTER FOR INTEGRATION (IRELAND), MOST project. *The reception, orientation and integration of resettled refugees in the Irish context*, 2008, p. 14.

ment, des réunions ont lieu à plusieurs niveaux afin d'améliorer la communication et la coopération entre les différents acteurs de la réinstallation et pour permettre le partage et l'échange d'informations, de bonnes pratiques, etc. Il y a, par exemple, au niveau national des réunions qui mobilisent environ tous les trois mois l'Agence frontalière du Royaume-Uni (responsable du financement et de la coordination du programme de réinstallation), des ONG, des autorités locales, l'Organisation internationale pour les migrations et le HCR⁵¹. De plus, un réseau d'ONG, le *Resettlement Inter Agency Partnership*, présidé par le *British Refugee Council*, organise des réunions d'échanges d'informations et de bonnes pratiques. Enfin, au niveau local, les autorités, les représentants du monde médical et éducatif, les ONG en contact direct avec les réinstallés, les agences de logement, ainsi que d'autres acteurs (policiers, psychologues, représentants des agences pour l'emploi, etc.) se réunissent à peu près tous les mois pour traiter les problèmes d'accueil et d'intégration locale des réinstallés⁵².

Les pays du Nord s'avèrent intéressants car les prestations offertes sont souvent individualisées et donc proches des besoins personnels des réinstallés. Elles émanent, en outre, d'acteurs locaux connaissant la réalité des conditions d'accueil sur place et en contact régulier avec les personnes. Un budget

spécifique est par ailleurs prévu. La mise en place d'un programme ou d'un plan individualisé dans ces pays n'est cependant pas toujours facile. Une évaluation du programme d'introduction norvégien réalisée en 2008 met ainsi en évidence combien il est difficile pour les municipalités de l'adapter à chaque cas, même s'il favorise l'insertion socioprofessionnelle⁵³. Pour autant, cela reste une source d'inspiration pertinente. Le principe d'un plan individuel d'introduction ressemble effectivement, par certains côtés, à celui du contrat d'accueil et d'intégration français. La différence tient, cependant, à l'importance et à l'intensité des prestations offertes.

3-4 Les ONG et les associations de compatriotes sollicitées

Tous les pays incitent le secteur privé (associations, ONG) à participer à l'accueil et à l'intégration des réinstallés. Les pouvoirs publics passent des accords formalisés avec eux. Ces derniers sont alors chargés de sous-traiter les actions et les services en faveur de l'intégration. Il existe aussi, pour les pouvoirs publics, une autre manière d'impliquer le secteur privé : la mobilisation de bénévoles pour accompagner les personnes ou le soutien des communautés de compatriotes afin de faciliter l'accueil. Les associations de réfugiés sont ainsi sollicitées comme des partenaires dans le cadre de la réinstallation, notamment pour aider au développement de réseaux sociaux et pour offrir de meilleures opportunités d'emploi grâce à ces réseaux. Ce rôle

⁵¹ L'intitulé exact de ces réunions est le suivant : *National Resettlement Steering Group meetings*.

⁵² Ces réunions locales sont appelées *Local Resettlement Stakeholder Meetings*.

⁵³ Informations fournies par Morten Sonniks, conseiller principal à la Direction norvégienne de l'intégration et de la diversité.

dévolu au bénévolat et aux associations de compatriotes ou de réfugiés tient au fait qu'il y a souvent eu une tradition de mobilisation religieuse et de don ou financement privé dans les principaux pays de réinstallation. Cela s'explique aussi par l'existence d'un modèle d'intégration multi-culturaliste qui reconnaît aux communautés allogènes une existence en tant qu'acteurs et interlocuteurs privilégiés. Au Canada, par exemple, la mise en place d'un tel modèle date de 1971 suite aux conclusions de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme. L'existence de groupes ethnoculturels ou de communautés ayant une identité spécifique a ainsi été officiellement admise dans les années qui suivirent⁵⁴. Ce qui leur a permis de participer à la politique d'intégration des nouveaux arrivants.

Selon le chercheur Robert Putnam, il existe trois formes de lien social susceptibles de favoriser l'intégration des individus dans une société donnée. La première renvoie à l'ensemble des relations entretenues par les personnes (« capital social ») au sein d'une communauté définie par une identité nationale, ethnique ou religieuse. La deuxième se réfère aux relations des membres d'une communauté avec une autre, par exemple, les liens entretenus entre les migrants et les membres de la société d'accueil. L'auteur parle de « passerelles » pour définir ce type de relations. Enfin, la troisième forme reflète le lien des personnes avec les institutions et organisations de la so-

ciété d'accueil (autrement dit avec les structures du pouvoir). Pour Robert Putnam, la première et la troisième forme de lien social permettent aux communautés de « s'en sortir », tandis que la deuxième leur offre la possibilité « d'aller de l'avant »⁵⁵. Différents travaux mettent en évidence que le rôle des réseaux sociaux dans l'intégration s'avère complexe et pas toujours explicite. Pour les uns, les réseaux sociaux basés sur l'appartenance à une communauté de compatriotes favorisent l'intégration car ils apportent un soutien psychologique et matériel (réconfort, services rendus au quotidien, offre d'un emploi, transmission d'informations utiles, etc.). Pour d'autres, ils auraient un effet pervers : celui de favoriser l'autarcie communautaire, c'est-à-dire d'entraver l'intégration culturelle. Les réseaux sociaux communautaires seraient donc ambivalents : ils faciliteraient l'insertion socio-économique mais limiteraient le processus d'acculturation. Une distinction est faite, par ailleurs, entre les réseaux formels et informels. Les réseaux formels sont constitués par les organisations de migrants ou de réfugiés qui interviennent auprès des personnes, leur proposent une aide en théorie adaptée à ce qu'elles sont et à ce dont elles ont besoin et représentent leurs intérêts face aux pouvoirs publics. Si certains réfugiés, par exemple, sollicitent ces organisations, d'autres tendent à les éviter, jugeant qu'elles reproduisent un schéma communautaire qu'ils sont plutôt enclins

⁵⁴ DEWING M., LEMAN M., *Le multiculturalisme canadien*, service d'information et de recherche parlementaires de la bibliothèque du Parlement, mars 2006, 24 p.

⁵⁵ MC MILLAN N., GRAY A., *Long-term Settlement of Refugees. Annotated Bibliography of New Zealand and International Literature*, Département de Labour (New Zealand), 2009, partie 4, sous-partie D- Community and social networks.

à fuir, tant est forte chez eux la volonté de s'émanciper de l'emprise de leurs compatriotes... Les réseaux informels ramènent aux relations quotidiennes à travers différentes circonstances (voisinage, scolarité des enfants, bénévolat, etc.) et dont l'étendue varie suivant chaque personne. Enfin, une étude menée sur l'intégration des réfugiés yougoslaves à Amsterdam et à Rome a mis en évidence que les réfugiés accueillis dans la capitale italienne, parce qu'ils devaient davantage assurer leur intégration par eux-mêmes, développaient de nombreux liens avec les Italiens. En l'absence d'un programme spécifique d'accompagnement, ces réfugiés avaient su développer, comparativement à leurs homologues accueillis à Amsterdam, leur potentiel d'intégration en s'appuyant sur une aide extérieure (apportée par les membres de la société d'accueil)⁵⁶. Malgré les résultats nuancés de ces recherches, la plupart des pays de réinstallation sollicitent sous une forme ou sous une autre les communautés allogènes. Aux Etats-Unis, par exemple, celles-ci sont perçues par les pouvoirs publics comme ayant une action bénéfique sur l'intégration des réfugiés par le biais des organisations qui les représentent⁵⁷. Il nous paraît cependant important de souligner que l'action de ces organisations doit viser à promouvoir la

cause des réfugiés (sensibiliser la population et les institutions locales à leurs problèmes, assurer un rôle d'interface) et promouvoir l'échange interculturel. C'est, en effet, à cette condition qu'elles favoriseront l'intégration.

Cela étant, la participation du secteur associatif à l'intégration se limite souvent à un rôle d'exécutant avec la sous-traitance d'actions ou de services publics. En fait, il apparaît que le secteur associatif s'avère surtout une manière, pour les Etats, de limiter le coût de la réinstallation. Pour autant, la mobilisation du secteur privé n'est pas toujours aisée. Par exemple, au Canada, il semble difficile de recruter suffisamment de bénévoles⁵⁸.

Des initiatives de ce genre pourraient voir le jour en France en soutien à l'action des travailleurs sociaux. La formation de bénévoles faisant le lien avec la société d'accueil pourrait effectivement être positive. Le recours à des compatriotes devrait, par exemple, servir au recrutement d'interprètes ou de tuteurs, d'autant qu'il est demandé aux réinstallés d'apprendre rapidement la langue.

3-5 De bonnes pratiques

Dans l'ensemble, les programmes d'intégration, qu'ils concernent ou non exclusivement les réinstallés et quelles que soient leurs modalités de gestion, d'organisation et de mise en œuvre, s'appuient sur des actions visant des domaines considérés comme essentiels

⁵⁶ KORAC M., GILAD L., *Dilemmas of integration: two policy contexts and refugee strategies for integration. Final report of a comparative study of the integration experiences of refugees from former Yugoslavia in Rome and Amsterdam*, Refugee Studies Centre, Oxford University, décembre 2001, 141 p.

⁵⁷ K. NEWLAND, H. TANAKA, L. BARKER, *Bridging divides. The role of ethnic community-based organizations in refugee integration*, op. cit., 74 p.

⁵⁸ CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Evaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, op. cit.

à l'intégration : la langue, l'accès aux droits sociaux, l'emploi, le logement et la participation à la vie sociale et civique. Dans les pays anglo-saxons et du Nord, une stratégie médiatique a, de plus, souvent été élaborée pour promouvoir une image positive des réfugiés (dont les réinstallés). Il s'agit notamment de lutter contre le racisme et la discrimination qui peuvent constituer des entraves à l'intégration. Ci-dessous nous évoquons quelques exemples dont nous pensons qu'ils constituent des bonnes pratiques favorables à l'intégration des réinstallés. Certains d'entre eux ont été brièvement cités par le HCR dans son guide sur la réinstallation⁵⁹.

a- La langue

Tout d'abord, signalons qu'aux Etats-Unis et en Suède, les pouvoirs publics sont tenus de fournir aux personnes qui en ont besoin une assistance linguistique. Ainsi, le Bureau américain des droits civils a publié, dans le cadre de la lutte contre la discrimination, diverses directives en vertu desquelles le gouvernement fédéral se doit de fournir de l'aide aux personnes ayant une connaissance limitée de l'anglais. Dans certains Etats, comme le Massachusetts, les services d'urgence hospitalière ont, par exemple, l'obligation de disposer d'un service d'interprétation. En Suède, l'obligation pour l'Etat de fournir une assistance linguistique est stipulée dans la loi sur l'intégration. Cette assistance est prise très au sérieux, alors qu'en France il n'est guère aisé de recou-

rir aux services d'interprétariat. Dans un pays comme la Finlande, par exemple, il existe des centres régionaux d'interprétation qui proposent des prestations gratuites sur place ou à distance, dont bénéficient les municipalités, les services de santé et d'aide sociale et les services liés à l'installation des réfugiés.

Il est aussi intéressant de noter que l'apprentissage de la langue se fait souvent de manière flexible. Des actions allant dans ce sens sont menées par des ONG ou des associations de compatriotes. Les réfugiés peuvent apprendre à parler la langue en même temps qu'ils travaillent, c'est-à-dire en même temps qu'ils interagissent avec leurs collègues, pratiquent quotidiennement la langue, tissent des liens et commencent à s'autonomiser financièrement. En effet, les pays de réinstallation comportent souvent un programme spécifique d'apprentissage de la langue pour les migrants qui prend compte la diversité des situations de ces derniers (éloignement géographique, difficulté à se déplacer, garde d'enfants, etc.). Par exemple, le programme australien (*Adult Migrant English Program*) permet aux migrants de choisir un enseignement à temps plein ou à temps partiel ou bien une formation à distance avec possibilité de bénéficier d'un tuteur à domicile. Ces pratiques nous paraissent éclairantes, surtout au regard de la situation française : les prestations linguistiques y posent problème car elles ne sont pas toujours suffisamment disponibles et adaptées aux besoins et contraintes des réfugiés. D'autre part, le suivi peut s'avérer limité dans le temps comparativement à d'autres pays.

⁵⁹ HCR, *La réinstallation des réfugiés. Un manuel international pour guider l'accueil et l'intégration*, 2003, op. cit.

En Suède, par exemple, le *Swedish for adult immigrant* se décompose en trois types de classe suivant le niveau de maîtrise du suédois. Les personnes suivent entre trois et cinq heures de cours par jour, pour un total de quinze à vingt heures par semaine. L'assiduité est de rigueur. Il existe, en plus de cela, un programme pédagogique adapté pour ceux qui connaissent des difficultés de concentration comme les traumatisés.

La poursuite des cours peut se faire aussi longtemps que les personnes font des progrès satisfaisants mais dans la limite de la durée du plan individuel d'intégration qui s'étale sur deux ans.

Enfin, dans le cadre des programmes d'accueil ou de l'orientation culturelle d'avant départ, certains pays proposent une initiation à la langue par le biais de formateurs qui sont aussi d'anciens réfugiés connaissant les difficultés d'apprentissage que les migrants vont rencontrer pour les avoir eux-mêmes vécues.

Une initiation linguistique durant l'orientation culturelle avant le départ

Dans trois pays – le Danemark, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande – l'orientation culturelle comporte une initiation linguistique pour permettre aux réinstallés de connaître quelques mots dans la langue du pays d'accueil et de débiter l'apprentissage linguistique dans de bonnes conditions.

Au Danemark, par exemple, les cours fournis pendant la phase d'orientation culturelle ont pour but de faciliter l'adaptation des réinstallés à leur nouvelle vie à travers quelques rudiments linguistiques. Ces derniers existent depuis 2004. Un an auparavant, une évaluation avait été faite, sur un quota de réinstallés arrivés au Danemark, qui montrait leur difficulté à accéder au marché du travail. D'où l'idée de commencer l'apprentissage linguistique dès l'orientation culturelle afin de les aider à s'adapter plus rapidement. Apparemment, et selon certaines municipalités, les réinstallés semblent, grâce à ces cours de langue d'avant départ, plus enthousiastes à apprendre le danois une fois arrivés sur place.

Les cours d'avant départ comprennent une dizaine d'heures. L'accent est mis sur la prononciation, l'alphabet et l'apprentissage de formules basiques pour demander de l'aide, se présenter aux autres, faire ses courses, etc. A la fin de la formation, les réinstallés remplissent un questionnaire pour donner leur avis. Les réponses sont largement favorables⁶⁰.

⁶⁰ Informations fournies par Andreas Alsøe, chef de section à la division internationale du ministère danois du Travail.

b- L'accès aux droits sociaux

Autre élément important pour faciliter l'installation des personnes : l'accès aux droits sociaux qui permet d'obtenir un soutien et représente un socle de départ indispensable. Généralement, les pays de réinstallation admettent que la formation de travailleurs à l'interculturalité et la mise à disposition d'interprètes facilitent l'accès aux droits sociaux des réinstallés. Cela étant, d'autres mesures ont été prises dans le cadre du travail social (formation, accompagnement dans les démarches, etc.). En Nouvelle-Zélande, par exemple, un programme de formation juridique a jadis été créé par l'agence *Refugee Services Aotearoa-New Zealand* et le Bureau du service juridique, concernant la législation sur la famille et le couple, le logement, la consommation afin de permettre aux personnes de connaître leurs droits et devoirs. L'information était présentée, en petits groupes ou même à domicile, par des travailleurs sociaux formés à l'interculturalité et par le biais de documents simples traduits dans les principales langues des réfugiés. Cependant, ce programme n'existe plus depuis plusieurs années. Ainsi que Teresa Marinovich, conseillère en réinstallation à l'agence *Refugee*

Services Aotearoa-New Zealand, le signale, « nous sommes d'accord pour dire que ce serait formidable de l'avoir ! ». Désormais, l'initiation juridique des réinstallés a lieu au *Māngere refugee resettlement center*. Mais elle s'avère moins poussée...

Par ailleurs, Teresa Marinovich explique qu'une fois passée la phase d'accueil de six semaines, « les familles sont confiées à un travailleur social et à une équipe de bénévoles qui les aideront à s'installer, compte tenu de leurs besoins, dans leur nouveau lieu de vie. Des compatriotes des réinstallés peuvent aussi être sollicités s'ils sont disponibles ». Cette approche, qui consiste à faire suivre localement les familles par des travailleurs sociaux en partenariat avec des bénévoles susceptibles de compléter l'action menée, nous semble particulièrement intéressante.

Un autre exemple est l'action menée en Irlande par le *Refugee Information Service (RIS)*. Celui-ci propose des conseils aux réfugiés et demandeurs d'asile, mais assure également une activité de plaidoyer et d'assistance technique aux associations.

Des conseils adaptés prodigués par le *Refugee Information Service (RIS)*

Créé à Dublin en 1998, pour faire face au besoin grandissant d'information des réfugiés et demandeurs d'asile, le *Refugee Information Service (RIS)* a comme objectif de lutter contre l'exclusion sociale en fournissant des informations adaptées aux besoins des personnes, ainsi qu'une expertise. Cette organisation privée intervient donc auprès du public, par le biais de consultations individualisées par entretien ou bien téléphoniques, et auprès d'autres structures prenant en charge

des réfugiés et demandeurs d'asile. Et ce, qu'il s'agisse d'associations publiques ou privées aussi bien que d'organisations représentatives des communautés allogènes. Elle assure également une activité de plaidoyer auprès des autorités, notamment concernant le regroupement familial.

En 2006, par exemple, le service d'information a fourni 3 500 consultations et répondu à 1 500 demandes de renseignements par téléphone. Quant au site internet, il a reçu environ 30 000 visites. Par ailleurs, des consultations médicales gratuites sont possibles dans plusieurs cliniques par le truchement du RIS. Au final, en s'efforçant d'informer efficacement les acteurs, celui-ci participe à un meilleur accès des réfugiés à leurs droits, à une orientation vers les institutions les plus adaptées à leurs besoins pour les accompagner et, donc, à une meilleure intégration.

c- L'emploi

En matière d'emploi, citons l'importance que les pouvoirs publics américains accordent à la création d'entreprise comme débouché professionnel pour les réfugiés. L'Office de réinstallation des réfugiés (ORR) finance, en effet, un programme appelé *Microenterprise Development*. La création d'entreprise semble particulièrement prisée par les réfugiés qui génèrent ainsi leur propre

emploi et, pour certains, contournent les restrictions que le marché du travail peut leur imposer s'agissant de retrouver leur ancien métier ou en termes de réussite économique (car les emplois non qualifiés qu'ils occupent souvent ne paient guère...). La micro-entreprise s'appuie également sur le microcrédit utilisé comme un levier pour sortir les personnes de leur misère économique.

Encourager la création de micro-entreprises

Mis en place en 1992, le programme *Microenterprise Development* est actif dans dix-huit Etats. Concrètement, le programme assure une formation et un soutien technique, culturellement et linguistiquement adapté, à la création d'entreprise en amont et en aval du projet. Autrement dit, les réfugiés sont aidés durant la phase de conception et de création de leur entreprise, mais ils reçoivent aussi une assistance post-technique durant les premiers temps qui suivent le démarrage de leur activité. L'aide prodiguée dans le cadre de ce programme passe aussi par des micro-prêts allant jusqu'à un maximum de 15 000 dollars. Le remboursement s'étale sur trente-six mois, avec un taux d'intérêt calculé de manière à ne pas pénaliser l'emprunteur dont les ressources sont limitées.

Le programme a assisté, depuis sa création, environ 10 000 projets. Plus de 60 % étaient des entreprises nouvellement créées. Le taux de survie dans les

...

...

premières années s'élève en moyenne à 88 %. Des chiffres encourageants. En 2009, environ 400 projets ont bénéficié d'une assistance technique.

Selon Belay Embaye, chargé de suivre ce programme à l'ORR, « *les entreprises concernent tout type d'activité dès lors qu'il s'agit d'une activité socialement acceptable. Les principales difficultés rencontrées par les réfugiés tiennent au manque de capitaux et de garanties pour les banques, mais aussi au manque d'expérience en tant que chef d'entreprise* ».

A noter que l'ORR finance aussi un programme qui, sans être directement lié à l'accès à un emploi ou à la création d'une entreprise, ne joue pas moins un rôle dans l'autonomisation financière des personnes. Le programme intitulé *Individual Development Accounts* s'efforce, en effet, d'inciter par l'information et la formation les réfugiés ayant un bas niveau de revenu à accroître leur épargne et leur capital en utilisant au mieux les institutions financières et leurs outils (choix d'un compte bancaire adapté, achat d'actifs susceptibles de rapporter de l'argent, etc.). Les réfugiés sont, en outre, sensibilisés au fonctionnement du système financier américain, à la gestion équilibrée d'un budget, au rôle de l'épargne et à l'utilisation appropriée du crédit.

Citons également cet exemple aux Pays-Bas, que le HCR évoque dans son manuel sur la réinstallation : un programme de stage permet aux réfugiés possédant une qualification et une expérience de travail salarié d'entrer dans le monde de l'entreprise par la petite porte. Durant ce stage, ils bénéficient d'un appui personnalisé de la part d'un tuteur. Ce type d'action ciblée a le mérite de permettre une adaptation *in situ* des réfugiés au

fonctionnement des entreprises locales et de leur fournir une occasion de faire leurs preuves (surtout s'il s'agit de réinstallés qui arrivent dans le pays d'accueil et sont incités par les autorités publiques à s'intégrer rapidement).

d- Le logement

Des pays comme le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède accordent aux réinstallés un logement pérenne peu de temps après leur arrivée. Au Royaume-Uni, plusieurs associations ou ONG participent à la mise en œuvre du *Gateway Protection Programme*, dont *Refugee Council* et *Refugee Action* qui traitent aussi de la question du logement. Ces ONG agissent en collaboration avec le gouvernement central, les autorités locales, ainsi qu'avec diverses associations prenant en charge les réfugiés ou bien constituées de compatriotes. Concrètement, les réinstallés disposent de logements gérés par le monde associatif, prévus avant leur arrivée, et adaptés à leur situation familiale⁶¹. Ils signent un contrat de location standard et paient eux-mêmes leur loyer (ils peuvent bénéficier d'une allocation logement).

⁶¹ REFUGEE COUNCIL, *Understanding resettlement to the UK. A guide to the Gateway Protection Programme*, juin 2004, p. 19.

Une association pour le logement à Bradford

L'association pour le logement *Horton* est née au début des années 1980. Membre de la Fédération nationale du logement, elle a notamment pour objectif de fournir des services d'accompagnement appropriés aux personnes sans abri ou à celles qui connaissent des difficultés d'accès au logement, sur la base de partenariats avec divers acteurs (ONG, institutions publiques, etc.). Depuis trois ans, elle intervient à Bradford dans le cadre du *Gateway Protection Programme* d'après une convention signée avec l'Agence des services frontaliers du Royaume-Uni. A ce titre, elle propose notamment des services d'accompagnement et des cours de langue aux réinstallés. Grâce à cette association, ces derniers peuvent donc bénéficier d'un logement permanent dès leur arrivée sur le sol anglais. Depuis le début de son implication dans le *Gateway Protection Programme*, elle a pris en charge environ 200 réfugiés rohingyas persécutés au Myanmar⁶². Au-delà de la question du logement, l'association pour le logement Horton s'efforce de développer une approche globale en s'appuyant sur son réseau de partenaires : les réfugiés sont ainsi aidés dans les domaines de la langue et de l'emploi, et encouragés à tisser des liens avec les membres de la communauté d'accueil. Enfin, elle assure également le placement des enfants des réinstallés dans les écoles de Bradford et l'accès aux services de santé⁶³.

Qu'il s'agisse de logements fournis par les municipalités sur la base d'un quota fixe de réinstallés (pays du Nord ou scandinaves) ou de logements fournis par des organisations spécifiques associées à la mise en œuvre d'un programme de réinstallation (Royaume-Uni), le résultat est similaire : dans les deux cas les personnes bénéficient d'un logement relativement pérenne. L'avantage d'un tel système, rendu possible par le fait que le nombre de réinstallés est préalablement déterminé (quota), tient à ce qu'il règle la question du logement dès le début du parcours d'intégration et permet aux réinstallés aussi bien qu'aux travailleurs sociaux de se concentrer sur d'autres aspects de l'intégration.

e- La participation à la vie sociale et civique

Dans la plupart des pays de réinstallation, des actions sont mises en place en faveur de l'intégration sociale, c'est-à-dire qu'elles visent à développer les contacts entre communautés allogènes et à inciter à la participation citoyenne (implication dans le monde associatif, intéressement à la vie politique locale, etc.). Par exemple, une municipalité danoise a financé l'inscription des réfugiés à des clubs sportifs locaux et à des jardins communautaires. Dans la région de Shannon, en Irlande, les réfugiés peuvent parler de leur expérience dans les écoles et les associations locales rurales.

⁶² Les Rohingyas constituent une minorité de confession musulmane au Myanmar.

⁶³ Informations fournies par Sandra Haigh, chef de service pour les nouvelles communautés à l'association pour le logement Horton.

L'objectif est de faire en sorte que les Irlandais entrent en contact avec des personnes allogènes et les perçoivent autrement qu'à travers des stéréotypes. Des actions visent aussi à rapprocher les différentes organisations de compatriotes ou bien s'adressent à toutes les communautés présentes dans le voisinage.

Des médiateurs peuvent, en outre, être sollicités pour aider les réinstallés à appréhender leur nouvel environnement. Ainsi, le Conseil interconfessionnel pour l'immigration du Manitoba au Canada assure un soutien social et moral aux nouveaux arrivants par le truchement de bénévoles et d'anciens réfugiés devenus salariés. Le Conseil interconfessionnel propose, par ailleurs, des services d'accueil (prise en charge à l'arrivée, fourniture d'un logement temporaire, etc.), des services d'aide à l'installation (orientation et aide à l'accès aux droits, accompagnement vers l'emploi, etc., avec des interprètes), des services pour appuyer l'action des parrains privés et des services juridiques d'aide au dossier de demande d'asile. Il faut noter que la taille d'une agence comme le Conseil interconfessionnel pour l'immigration du Manitoba au Canada lui permet d'assumer plusieurs types d'action allant de l'accueil à l'intégration. Elle peut ainsi faire jouer les synergies et exploiter au mieux son savoir-faire dans différents domaines.

Les programmes de voisinage et de proximité pour les nouveaux arrivants⁶⁴

Dans la ville de Winnipeg (province du Manitoba) de nombreux quartiers ont développé des programmes de voisinage et de proximité pour les immigrants. Chaque programme a un coordonateur. Son rôle est d'accueillir et de rencontrer les nouveaux arrivants, de les aider à accéder à l'information utile, de faire la médiation avec les institutions publiques mais aussi de développer des réseaux sociaux de voisinage et d'organiser des événements locaux. Il s'agit, dans le cadre de ces événements, de favoriser la rencontre et l'échange entre les immigrants et la population locale. Au-delà des manifestations culturelles, il existe des cercles de conversation et des groupes de femmes qui se réunissent régulièrement, des sessions de formation ou d'initiation à l'informatique, par exemple, dont l'objectif est de permettre aux uns et aux autres de se découvrir, de se familiariser mutuellement avec leur culture et de tisser des liens.

Citons enfin ce programme américain destiné à aider les réfugiés à surmonter les conséquences psychologique de l'exil sur leur vie de couple et le décalage cultu-

⁶⁴ TRAVAIL ET IMMIGRATION MANITOBA, *Travailler avec les communautés immigrantes. Un guide pour les fournisseurs de services*, 2008, p. 23-24. Voir sur le site officiel de l'immigration du gouvernement du Manitoba (www2.immigra.manitoba.com/asset_library/fr/partners/sante0409.pdf).

rel avec la société d'accueil (rôle du mari ou de la femme bouleversé, etc.). Bien qu'il ne concerne pas vraiment la participation à la vie sociale et citoyenne, il relève cependant de l'intégration sociale. *Healthy Marriage*, financé par l'Office de réinstallation des réfugiés, se caractérise par la mise en place d'actions qui aident les réfugiés à faire face aux difficultés de couple dans le contexte de la réinstallation. Il est effectivement admis qu'une vie de famille stable dans le pays d'accueil constitue un facteur d'intégration sociale important. Concrètement, les réfugiés peuvent bénéficier d'un service social et de conseils, aussi bien en matière de vie de couple que d'éducation des enfants, qui tiennent compte des différences culturelles afin d'assurer au mieux la traduction entre les usages de la société d'origine et ceux de la société d'accueil. L'inter-culturalité et la compréhension des codes de la société d'accueil se situent au cœur de la démarche.

4- L'intégration évaluée

4-1 L'évaluation : une pratique répandue

Évaluer ce qui a trait à l'immigration et à l'intégration constitue une préoccupation constante pour les gouvernements. Ces évaluations peuvent prendre plusieurs formes : statistiques sur les entrées de migrants suivant les motifs d'entrée, sur l'importance et le coût des dispositifs d'accueil ou des services liés à l'intégration, audits concernant la satisfaction des protagonistes au sujet du fonctionnement général des dispositifs, etc. Les différences entre pays ne se si-

tuent donc pas vraiment au niveau de l'existence ou non d'une évaluation, mais plutôt au niveau de la qualité et de la systématisme de celle-ci.

a- Certains pays à la pointe

D'une manière générale, il est question d'évaluer les principaux dispositifs de la politique d'accueil et d'intégration et les migrants. Il faut distinguer, d'une part, les données – souvent hétéroclites et relatives aux coûts des programmes – compilées dans des rapports d'activité émanant du ou des ministères concernés en partie ou complètement par l'immigration et l'intégration, des données qui rendent compte des migrants eux-mêmes. D'autre part, des organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux, des cabinets de consultants ou des chercheurs indépendants mettent en place des enquêtes concernant tantôt les dispositifs, tantôt l'intégration des migrants. La plupart du temps, il n'y a pas de distinction très nette entre les réinstallés et les autres réfugiés ou même les migrants. Par exemple, aux États-Unis, les réfugiés présents depuis moins de cinq ans sur le sol américain sont statistiquement évalués du point de vue de leur situation vis-à-vis de l'emploi, de leur autonomie financière et de leur accès aux soins par l'Office de réinstallation des réfugiés. Il s'agit aussi bien de réinstallés que de personnes ayant obtenu une protection sur place. En outre, si les programmes de réinstallation font l'objet d'évaluations budgétaires dans quasiment tous les pays, l'étude de l'intégration des réinstallés et des autres types de réfugiés, abordée sous l'angle de leur devenir, s'avère souvent limitée dans le temps.

Des statistiques sur le parcours d'intégration des migrants

Il existe, dans quatre pays de réinstallation, des enquêtes systématiques et de grande ampleur sur le parcours d'intégration des migrants : la *Longitudinal Survey of Immigrants to Australia (LSIA)*, la *New Immigrant Survey (NIS)* aux Etats-Unis, l'enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada (ELIC) et la *Longitudinal Immigration Survey (LisNZ)* en Nouvelle-Zélande.

LSIA se compose de trois grandes cohortes de plusieurs milliers de migrants retenus d'après certains critères. Ils sont, selon la cohorte, interrogés durant les dix-huit mois ou les quarante-deux mois qui suivent leur arrivée en Australie. Les thématiques vont de leur expérience migratoire à leur installation (emploi, logement, maîtrise de la langue, vie sociale, etc.), en passant par leurs caractéristiques sociodémographiques et compétences professionnelles.

NIS se penche sur le cas de quelques milliers d'adultes et d'enfants migrants arrivés aux Etats-Unis et retenus dans l'échantillon d'après certains critères. En 1996, une enquête pilote avait été élaborée pour préparer celle de 2003. A cette occasion, les migrants étaient suivis trois et six mois après leur arrivée, voire un an après pour certains. En fait, NIS a davantage pour objectif de connaître les nouveaux arrivants et de savoir quelle est leur situation à l'arrivée – en bref, lorsque l'intégration démarre – plutôt que de décrire un parcours qui s'étale dans le temps. Les données collectées relèvent de thèmes comme la santé, les caractéristiques des personnes (histoire migratoire, compétences, critères sociodémographiques, etc.), le revenu, l'emploi, le logement.

L'enquête canadienne repose sur un principe analogue en termes d'échantillonnage : elle porte sur les migrants arrivés à une certaine période, dès lors qu'ils correspondent à certains critères. Ces derniers sont interrogés trois fois durant les quatre premières années suivant leur arrivée. ELIC aborde les thèmes de l'interaction sociale, des compétences linguistiques, du logement, de l'éducation, de l'emploi, des revenus, de la santé, des valeurs défendues par les migrants, de la citoyenneté, de l'impression retirée de la vie au Canada.

Enfin, LisNZ aborde le parcours d'intégration des migrants durant les trois premières années suivant l'arrivée en Nouvelle-Zélande. Environ 7 000 personnes ont été interrogées à trois moments différents concernant leurs caractéristiques socioprofessionnelles, leur motivation à venir en Nouvelle-Zélande, leur logement et cadre de vie, les réseaux qu'elles ont développés, etc.

Les objectifs et les modalités de mise en œuvre de ces enquêtes s'avèrent assez proches. En France, une enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (Elipa) a été lancée en 2010. Basée sur une cohorte de 6 000 personnes qui

seront interrogées trois fois durant les trois premières années de résidence sur le sol français, et largement inspirée par l'enquête canadienne, elle est censée recouvrir plusieurs aspects de l'expérience des migrants : parcours migratoire avant l'arrivée, perception et utilisation des services rattachés au contrat d'accueil et d'intégration, insertion socioprofessionnelle, parcours résidentiel, évolution de la maîtrise de la langue⁶⁵.

Le Canada s'affirme comme l'un des pays ayant poussé le plus loin l'évaluation, notamment pour les réinstallés, avec des travaux et des statistiques comparatifs. L'existence d'un double système de prise en charge des réfugiés a incité les pouvoirs publics et les chercheurs à comparer la situation de ces derniers suivant qu'ils dépendent du gouvernement ou d'un programme de parrainage privé.

Un autre pays qui s'intéresse particulièrement à l'intégration des réinstallés est la Nouvelle-Zélande⁶⁶. Divers projets et travaux spécifiques ont été entrepris ou publiés par le ministère du Travail. Un programme de recherche pour les années 2008-2010 a effectivement été lancé qui vise à mieux comprendre l'expérience des réinstallés dans le pays d'accueil et leur intégration à long terme. Ce programme s'intitule *Quota Refugees Ten Years On: Perspectives on Integration, Community and Identity*. Il aborde les aspects quantitatifs et qualitatifs de l'intégration des réinstallés dix

ans voire plus après leur arrivée, d'après une cohorte d'environ 500 personnes prises dans le cadre du *Refugee Quota Programme* entre 1993 et 1999⁶⁷. Une étude antérieure à ce projet abordait la même thématique mais concernant les cinq premières années de vie en Nouvelle-Zélande d'environ 400 réfugiés. Parue en 2004, l'étude *Refugee Voices: A journey towards resettlement* évoque l'intégration à travers la situation des personnes en termes de logement, de réunification familiale, de maîtrise de la langue, d'emploi, de comportement des enfants, de réseau social, d'expérience de la discrimination et de l'installation⁶⁸. Une autre étude, en cours, concerne plus précisément les réinstallés bhoutanais : *Study of Bhutanese Refugee Resettlement Needs, Expectations and Experiences*. Celle-ci s'avère particulièrement intéressante, car elle implique d'interroger les personnes avant leur départ, puis à la fin de la phase d'accueil et, ensuite, trois fois durant les dix-huit mois qui suivent.

⁶⁵ FRANCE TERRE D'ASILE, « Un nouvel outil pour suivre l'intégration des primo-arrivants », *La Lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 40, avril 2010, p. 4.

⁶⁶ DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Refugee Resettlement: a literature review*, op. cit., MC MILLAN N., GRAY A., *Long-term Settlement of Refugees. Annotated Bibliography of New Zealand and International Literature*, op. cit.

⁶⁷ A noter que l'étude MC MILLAN N., GRAY A., *Long-term Settlement of Refugees. Annotated Bibliography of New Zealand and International Literature*, op. cit., s'inscrit dans ce projet. Elle en constitue, en fait, la partie bibliographique. D'autres études devraient être publiées, sur la base des résultats obtenus d'ici la fin de l'année 2010.

⁶⁸ DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Refugee Voices: A journey towards resettlement*, 2004, 401 p.

Enfin, il existe au Royaume-Uni une évaluation portant sur les personnes prises dans le cadre du *Gateway Protection Programme*. Une étude a récemment été menée pour rendre compte de la situation des réinstallés vivant dans les villes de Sheffield, Bolton, Hull and Rochdale dix-huit mois après leur arrivée⁶⁹. Elle conclut que les réinstallés semblent satisfaits de l'accompagnement dont ils ont bénéficié, mais que les difficultés persistent. Le chômage et le problème de la langue constituent, par exemple, une source de frustration et d'anxiété. Aussi, les auteurs recommandent notamment de renforcer l'apprentissage linguistique et ce dès l'arrivée, de l'adapter aux besoins du marché du travail, de prolonger l'accès à des services d'interprétariat bien après douze mois, de préparer les personnes à anticiper les difficultés en termes de recherche d'emploi avant leur arrivée et de développer des stratégies adaptées aux différents sous-groupes de réinstallés (femmes, enfants, etc.).

b- Les indicateurs de l'intégration

Un autre aspect de l'évaluation doit être abordé : celui des indicateurs de l'intégration. Plusieurs pays ont cherché à construire des indicateurs synthétiques pour mesurer la plus ou moins bonne intégration des personnes. C'est le cas, par exemple, aux Etats-Unis et en Nouvelle-Zélande. Dans le premier pays, une recherche récente suggère des indicateurs pour évaluer les progrès en ma-

tière d'intégration des migrants⁷⁰. Dans le second, des chercheurs se sont efforcés de définir un cadre conceptuel de mesure de la cohésion sociale. Cette recherche s'inscrivait à la suite d'une réflexion menée sur la manière de mesurer la diversité ethnique⁷¹.

En Europe, les indicateurs font l'objet d'une réflexion et d'expériences dans divers pays, mais aussi à l'échelle communautaire. Ainsi, dans le cadre des onze principes de base communs adoptés par le Conseil Justice et affaires intérieures, il est affirmé que « l'élaboration d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation est nécessaire pour adapter les politiques, mesurer les progrès en matière d'intégration et améliorer l'efficacité de l'échange d'informations. »⁷².

Pour autant, existe-t-il des indicateurs de l'intégration spécifiquement élaborés pour les réfugiés et qui vont au-delà des simples critères statistiques habituels ?

⁶⁹ EVANS O., MURRAY R., « The Gateway Protection Programme: an evaluation », *Research report 12: key implications*, 2009, 29 p.

⁷⁰ PETSOD D., WANG T., MCGARVEY C., *Investing in our communities: Strategies for immigrant integration. A toolkit for grantmakers*, 2006, Grantmakers Concerned with Immigrants and Refugees: California, 258 p.

⁷¹ DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Developing a settlement knowledge base. Baseline information for the New Zealand settlement strategy indicators*, 2009, 43 p., SPOONLEY P., PEACE R., « La cohésion sociale et les cadres des indicateurs en Nouvelle-Zélande », *Metropolis World Bulletin*, septembre 2007, volume 7, pp. 9-10.

⁷² FRANCE TERRE D'ASILE, *Comment évaluer les politiques d'intégration en Europe?*, Les cahiers du social, n° 22, septembre 2009, p. 108.

Pas vraiment, si ce n'est au Royaume-Uni⁷³. En 2002, le Home Office a ainsi mandaté les chercheurs de l'université d'Edimbourg pour réaliser une étude permettant d'améliorer la compréhension de l'intégration des réfugiés dans le contexte national. Une réflexion s'en est suivie qui a permis l'élaboration d'indicateurs d'après quatre thèmes : les moyens de l'intégration, les réseaux sociaux favorisant l'intégration, les (autres) facilitateurs de l'intégration et les fondements de l'intégration⁷⁴. Ces indicateurs peuvent s'appliquer aux réinstallés.

En ce qui concerne la France, nous pensons qu'un suivi statistique spécifique des réinstallés serait pertinent. Une catégorie statistico-juridique (« réfugiés réinstallés ») pourrait, par exemple, être créée afin d'alimenter les statistiques publiques.

Enfin, depuis février 2009, le HCR a amorcé une réflexion sur la mesure de l'intégration des réinstallés dans les pays d'accueil⁷⁵. Pour ce dernier, l'évaluation de l'efficacité de la réinstallation comme solution durable ne peut se contenter de données quantitatives sur le nombre de personnes réinstallées

annuellement compte tenu des besoins réels. Il convient aussi d'évaluer la manière dont les personnes sont accueillies, suivies et ce qu'elles deviennent. Le Haut Commissariat considère qu'il est fondamental pour les pays d'accueil de savoir répondre aux besoins juridiques et socio-économiques des réfugiés afin que la réinstallation réalise pleinement les objectifs de protection qui sont les siens. D'où la nécessité de mettre en œuvre des indicateurs transnationaux susceptibles d'être utilisés par les différents pays de réinstallation et permettant une comparaison internationale. Le HCR suggère six thématiques à l'intérieur desquelles sont déclinées plusieurs variables dont il reste encore à déterminer précisément quels indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettront d'en rendre compte. Le tableau suivant les énumère :

⁷³ Nous parlons pour les pays de réinstallation évoqués dans cette étude. Or, récemment, le HCR a élaboré, en partenariat avec le *Migration Policy Group*, une série de deux cents indicateurs relatifs à l'intégration des réfugiés dans les pays d'Europe centrale. FRANCE TERRE D'ASILE, « Intégration des réfugiés : du nouveau à l'Est », *La Lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 41, juin 2009, p. 3.

⁷⁴ FRANCE TERRE D'ASILE, *Comment évaluer les politiques d'intégration en Europe?*, op. cit., p. 49.

⁷⁵ HCR, *Working group on resettlement*, Genève, 24-25 février 2009, 13 p.

La mesure de l'intégration des réinstallés par le HCR

Thématiques	Variables
Caractéristiques des réinstallés	Localisation des réinstallés dans le pays d'accueil, proportion de répondants à l'enquête, pays d'origine, âge, sexe, statut matrimonial, membres de la famille non réinstallés, personnes connues dans le pays d'accueil, état de santé.
Apprentissage de la langue	Niveau de langue (celle du pays d'accueil), progrès dans l'apprentissage de la langue du pays d'accueil, accès à des cours de langue gratuits.
Accès au logement	Composition familiale des ménages réinstallés, cohabitation avec la famille/les amis/les parrains à l'arrivée dans le pays d'accueil (proportion de ceux qui vivent encore avec ces derniers et durée de la cohabitation), motifs du choix du premier lieu de résidence, mobilité résidentielle depuis l'arrivée, statut résidentiel (locataire/propriétaire), recherche d'un logement (proportion de ceux à la recherche d'un logement ou bien hébergés grâce à l'aide fournie par les pouvoirs publics), difficulté d'accès ou pas à un logement pour les réinstallés et types de problèmes rencontrés, satisfaction vis-à-vis du logement, absence de logement (existence ou pas de réinstallés sans abri).
Accès à l'emploi et aux études	Emploi occupé durant les 12 derniers mois dans le pays d'origine, emploi occupé durant les 12 derniers mois dans le pays de premier asile, statut professionnel dans le pays d'accueil (actif occupé, chômeur, employé, auto-entrepreneur, etc.), type d'emploi occupé et secteur d'activité, type de contrat de travail (à temps plein ou à temps partiel), démarches ayant permis d'obtenir un premier emploi, durée écoulée avant l'obtention d'un premier emploi, nombre d'emplois occupés depuis la réinstallation, facteurs ayant favorisé l'accès à l'emploi, difficultés rencontrées dans l'emploi, qualifications obtenues à l'étranger susceptibles d'aider les réinstallés à accéder à un emploi durable, types d'activité hors emploi (reprise d'études, suivi d'un traitement médical, etc.), types de revenu dans le pays de réinstallation, niveau de revenu, valeur des actifs possédés, rapport entre le revenu et le coût de la vie dans le pays d'accueil, nombre d'années d'études avant la réinstallation, niveau d'études, études/formations suivies dans les 18 mois suivant la réinstallation, bénéfice ou non des bourses d'études dans le pays d'accueil, diplômes étrangers reconnus dans le pays d'accueil.

Thématiques	Variables
Attitude de la population du pays d'accueil, implication dans la vie sociale locale, intégration sociale	Proportion de réinstallés qui se sont faits de nouveaux amis, circonstances ayant permis de se faire de nouveaux amis, implication dans une vie associative ou sportive, proportion de réinstallés ayant souffert de discriminations, types de situation où les discriminations sont constatées, accès à une aide à l'installation, types d'aide prodiguée, titre de séjour accordé, réussite des demandes de naturalisation, possession d'un permis de conduire en usage dans le pays d'accueil, ouverture d'un compte bancaire, accès à des prêts, accès aux tribunaux, droit de vote aux élections locales, mariages mixtes, exposition au risque criminel (agression subie, etc.), transgression de la loi du pays d'accueil.
Sentiment des réinstallés vis-à-vis de leur installation	Opinion des réinstallés sur leur degré d'intégration à la société d'accueil, opinion des réinstallés sur le degré d'intégration de leur époux(se) à la société d'accueil, opinion des réinstallés sur le degré d'intégration de leurs enfants à la société d'accueil, satisfaction vis-à-vis de l'emploi, satisfaction vis-à-vis de la vie dans le pays d'accueil, proportion de réinstallés ayant encouragé d'autres personnes (ou membres de leur famille) à venir les rejoindre dans les 18 mois suivant leur arrivée, amélioration de l'état de santé après la réinstallation, désir de rester ou pas dans le pays d'accueil.

Les variables sont nombreuses, diverses et nécessitent, par ailleurs, un vrai travail de définition afin qu'elles puissent être opérationnelles et applicables. Il reste donc à mûrir le projet.

4-2 Quelques constats sur les réinstallés

Une étude bibliographique néo-zélandaise sur l'intégration à long terme des réfugiés recense les travaux de recherche anglophones sur l'intégration des réfugiés publiés depuis 1997. Elle constitue, avec presque deux cents références, un document majeur⁷⁶. Les travaux sont classés selon plusieurs

thématiques : intégration et cohésion sociale, identité et citoyenneté, communauté et réseaux sociaux, exclusion sociale, politiques de dispersion, éducation et formation, participation économique, santé et bien être, logement, intégration et caractéristiques des réfugiés. Les entretiens et l'analyse des statistiques publiques constituent les méthodes les plus couramment utilisées par les chercheurs. Si certaines recherches tendent à identifier les facteurs susceptibles de favoriser l'intégration, d'autres s'intéressent davantage à l'expérience des réfugiés et comparent les groupes de réfugiés entre eux ou avec d'autres migrants ou citoyens. Cela étant, peu de recherches abordent véritablement l'intégration des réfugiés à

⁷⁶ MC MILLAN N., GRAY A., *Long-term Settlement of Refugees. Annotated Bibliography of New Zealand and International Literature, op. cit.*

long terme (plus de cinq ans après l'arrivée). De plus, les réinstallés s'avèrent très souvent laissés de côté.

Deux constats nous paraissent prépondérants en ce qui concerne l'intégration des réinstallés. Premièrement, il semble que ces derniers soient confrontés à des conditions d'intégration qui diffèrent localement. Cela ne tient pas seulement aux possibilités offertes en termes d'emploi et de logement. Le partage de la responsabilité dans le cadre de la mise en œuvre des dispositifs d'intégration génère aussi des disparités. Dans les pays ayant un Etat fédéral, par exemple, il peut y avoir des accords particuliers entre certaines provinces/ Etats et le gouvernement fédéral (lequel détermine le contenu et la forme des programmes nationaux d'intégration). C'est le cas du Canada. La qualité des dispositifs provinciaux auxquels les réinstallés peuvent prétendre en tant que réfugiés ou migrants diffère, en outre, d'une province à l'autre. Autrement dit, certaines provinces font preuve de davantage de dynamisme. Les pays ayant un Etat centralisé ne sont pas en reste, dans la mesure où les services municipaux varient également en qualité d'une ville à l'autre. En bref, ces disparités auraient un impact sur l'intégration⁷⁷. D'où la réflexion menée dans plusieurs pays sur la répartition des réinstallés et sur l'opportunité de mettre en place une forme d'accompagnement vraiment spécifique.

Deuxièmement, des travaux en Suède et au Canada révèlent que le rythme d'intégration des réinstallés n'est pas celui des autres réfugiés ou migrants les premiers mois ou les premières années suivant leur arrivée. Dans le premier pays, selon un rapport publié en 1997 par le Bureau suédois de l'immigration, le taux d'emploi des réinstallés était plus bas que celui des réfugiés ayant obtenu le statut sur place, au moins pendant les cinq premières années⁷⁸. Les auteurs du rapport l'expliquaient par le fait que les réinstallés devaient s'adapter rapidement au pays d'accueil sans familiarisation préalable. Nous relevons également, à l'occasion de notre étude sur les réinstallés irakiens, que ces derniers n'avaient pas eu le temps de découvrir la société française alors qu'il leur fallait accéder au plus vite à l'autonomie⁷⁹. En 2001, un autre rapport suédois signalait que les réinstallés arrivés à la fin des années 1990 et ayant vécu plusieurs années dans des camps éprouvaient, de fait, des difficultés d'adaptation à la société suédoise. Les auteurs estimaient, par ailleurs, que des pratiques d'assistance trop soutenues risquaient de compliquer l'intégration de personnes déjà fragilisées⁸⁰. Au Canada, les différences entre réfugiés s'avèrent aussi marquées.

⁷⁷ Au Canada, des travaux le mettent en évidence: SOOJIN Y., OUELLET E., WARMINGTON A., *Refugee integration in Canada: a survey of empirical evidence and existing services*, op. cit.

⁷⁸ BEVELANDER P., HAGSTRÖM M., RÖNNQVIST S., *Resettled and Included? The employment integration of resettled refugees in Sweden*, op. cit., chapitre 1.

⁷⁹ FRANCE TERRE D'ASILE, *Quel avenir pour les réfugiés irakiens en France? Une analyse des perspectives d'intégration des bénéficiaires de l'opération spéciale d'accueil*, op. cit.

⁸⁰ BEVELANDER P., HAGSTRÖM M., RÖNNQVIST S., *Resettled and Included? The employment integration of resettled refugees in Sweden*, op. cit.

Elles tendent cependant à s'estomper après cinq ans. Par exemple, les réinstallés obtiennent au départ des emplois généralement moins bien rémunérés. Il semble que cela tienne, d'une part, au fait que les réinstallés maîtrisent moins la langue (car n'ayant pas eu de phase de transition longue comme pour les demandeurs d'asile). Une meilleure maîtrise de la langue permet, en effet, d'accéder à des emplois plus qualifiés, donc mieux payés. D'autre part, les parrains qui doivent prendre en charge les réinstallés, dans le cadre d'un programme de parrainage privé, incitent ces derniers à accepter rapidement n'importe quel emploi⁸¹.

Autant de constats qui nous invitent à réfléchir en France sur la manière de répartir aux mieux les réinstallés et à développer un accompagnement spécifique qui ne soit ni trop protecteur, ni trop injonctif et laisse le temps au temps.

⁸¹ FRANCE TERRE D'ASILE, *Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : politiques comparées, op. cit.*, p. 138.

CONCLUSION

A travers cette étude nous nous sommes efforcés d'effectuer un tour d'horizon des programmes de réinstallation dans les principaux pays qui appliquent cette solution durable. Nous espérons ainsi alimenter une réflexion collective afin d'améliorer le programme français de réinstallation, d'après les leçons tirées des expériences menées ailleurs. Nous avons aussi comme objectif initial d'identifier les facteurs susceptibles de favoriser l'intégration des réinstallés. En d'autres termes, nous souhaitons répondre aux questions suivantes : de quoi faut-il s'inspirer ou se démarquer ? Quels facteurs semblent favoriser le processus d'intégration des personnes dans leur nouveau pays d'accueil ?

Dans les discussions institutionnelles ou savantes, les facteurs d'intégration font souvent référence à des éléments tels que l'accès au logement et à l'emploi, la maîtrise de la langue, etc. Certes, ceux-ci s'avèrent incontournables. Nous avons cependant choisi d'en évoquer d'autres, plus directement liés à la prise en charge des réinstallés. Ainsi, la mise en œuvre du programme français de réinstallation gagnerait, d'après nous, à s'appuyer sur les mesures suivantes, qui constituent, en fait, autant de facteurs favorables à l'intégration :

1. Sélectionner les personnes sur une base exclusivement humanitaire et garantir un séjour stable

*** *Sélectionner les personnes sur une base humanitaire***

Tout d'abord, le programme français de réinstallation devrait s'en tenir à une perspective uniquement humanitaire. Concrètement, cela signifie que toute autre considération que celle renvoyant au besoin de protection des personnes doit être laissée de côté pour décider de la sélection et de la constitution des quotas. C'est, en effet, à cette condition que la réinstallation remplit son rôle de solution durable.

*** *Offrir un statut de résident permanent***

L'obtention du statut de résident permanent, qui sécurise le droit au séjour et assure un accès immédiat aux droits sociaux, nous semble,

en outre, indispensable. En d'autres termes, il convient de garder la formule actuelle qui permet aux réinstallés de bénéficier d'une carte de résident dès l'arrivée.

2. Préparer et organiser l'accueil

*** Prendre en compte les attentes formulées par les réfugiés réinstallés eux-mêmes et leur état d'esprit à l'arrivée**

L'orientation culturelle et la préparation au voyage ne devraient pas seulement servir à informer les réfugiés sur ce qui les attend ; elles devraient également permettre de modérer les attentes irréalistes. Il semble, par ailleurs, nécessaire de soutenir psychologiquement les personnes afin d'éviter désillusion et perte de temps après l'arrivée. Ainsi, il a été constaté au Royaume-Uni que l'état d'esprit des réinstallés par rapport à leur intégration varie dans le court terme⁸². Durant les premiers temps, les réinstallés seraient euphoriques car pris en charge, logés, accédant aux droits sociaux, débutant un accompagnement vers l'emploi, etc. A cette période « enchantée » succèderait une période davantage marquée par la désillusion et la mélancolie. A l'instar de ce qui se pratique dans tous les pays de réinstallation, une phase d'orientation culturelle et de préparation au voyage adaptée nous paraît donc nécessaire. L'arrivée des réinstallés en France doit, en effet, se faire sur la base d'une politique et d'un dispositif mûrement réfléchis, afin de faciliter le travail du personnel prenant en charge les réinstallés. Mais les difficultés ne sont pas minces. Il semble, par exemple, difficile d'élaborer et de mettre en place une phase d'orientation culturelle substantielle dans le cadre du programme français car les personnes proviennent de pays différents et s'avèrent, finalement, peu nombreuses. Deux pistes s'offrent aux autorités. En premier lieu, les réfugiés en attente d'une réinstallation en France pourraient bénéficier du dispositif de formation à la langue française et aux principes de la République proposé dans une trentaine de pays aux candidats au regroupement familial. Par ailleurs, l'Office français pour l'immigration et l'intégration pourrait élaborer, en partenariat avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), et avec certaines ONG, une formation civique et culturelle sur la société française à l'arrivée que les centres de transit accueillant les réinstallés mettraient en œuvre.

⁸² REFUGEE COUNCIL, *Gateway protection programme. Good practice guide*, 2008, p. 15.

*** Transmettre avant l'arrivée des informations sociodémographiques aux associations chargées d'accueillir et d'accompagner les réinstallés**

Il nous paraît également important que les informations concernant les réfugiés à accueillir – autres que médicales – soient transmises aux opérateurs chargés d'accompagner les réinstallés. En effet, certains pays de réinstallation assurent une circulation efficace de l'information : les personnels et organisations impliqués dans la prise en charge des réinstallés sont ainsi informés avant leur arrivée de la situation familiale, professionnelle et du niveau de diplôme de ces derniers, en plus de leur état de santé. C'est notamment le cas au Royaume-Uni où les autorités locales et les ONG reçoivent les informations nécessaires six semaines avant l'arrivée des réfugiés.

*** Orienter les personnes vers un lieu d'installation favorable le plus tôt possible**

Dans différents pays, par exemple le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la Suède et la Norvège, les pouvoirs publics orientent les réinstallés vers des communautés de compatriotes ou vers un lieu où l'insertion socioprofessionnelle (emploi, logement, structures et services d'accueil) semble plus facile. Cela pose cependant quelques problèmes, notamment avec le risque de concentration « ethnique ». Si certains estiment que le développement de communautés allogènes est favorable à l'intégration individuelle, d'autres considèrent *a contrario* que la concentration ethnique a plus d'inconvénients que d'avantages. Mais aucun pays n'a, semble-t-il, trouvé la panacée en termes de répartition géographique. A cela s'ajoute un problème éthique : l'absence de liberté de choix des réinstallés et la tentation pour les insatisfaits de changer de lieu (migration secondaire). Enfin, il n'est pas toujours évident de trouver un contexte local qui soit favorable dans tous les domaines. En France, par exemple, certains contextes favorables à l'emploi (offrant de meilleures perspectives d'embauche) ne le sont pas forcément en termes d'accès au logement (prix des loyers élevé, manque de logements vacants, etc.)⁸³. D'où, parfois, le dilemme suivant : choisir entre un emploi ou un logement... A défaut de pouvoir orienter les personnes vers un contexte idéal, un peu de pragmatisme permettrait d'aller dans le sens d'une orientation bénéfique. Il s'agirait alors non pas de rechercher le meilleur contexte possible, mais plutôt le moins

⁸³ FRANCE TERRE D'ASILE, *L'intégration locale des réfugiés : quatre départements à la loupe (Dordogne, Haute-Marne, Maine-et-Loire, Mayenne)*, Les cahiers du social n° 19, décembre 2008, 128 p.

défavorable une fois pesés les éléments relatifs à la situation des personnes et diagnostiqués les facteurs de leur vulnérabilité. Nous estimons, en outre, qu'il vaudrait mieux orienter géographiquement les réinstallés peu de temps après leur arrivée. Ces derniers seraient d'abord pris en charge dans des centres de transit pendant la phase d'accueil – formalités administratives, formation civique et culturelle, etc. – puis dirigés vers les structures chargées de les aider à s'intégrer. Des places spécifiques devraient être prévues au sein du dispositif national d'accueil avec un accompagnement adapté ou renforcé qui tienne compte de leur situation de « primo-réfugiés », c'est-à-dire de réfugiés n'ayant pas eu le temps de se familiariser avec le pays d'accueil durant la demande d'asile.

3. Favoriser rapidement et de manière adaptée l'accès à l'autonomie

★ *Mettre l'accent sur l'autonomisation rapide des réinstallés*

Dans la plupart des pays, les réinstallés sont suivis dès l'arrivée. Certaines approches sont explicitement destinées à favoriser leur autonomisation. Au Royaume-Uni, par exemple, comme nous l'a expliqué Rick Jones, responsable du *Gateway Protection Programme* pour Manchester, l'accompagnement ne se fait pas dans des centres collectifs. Les réinstallés habitent dans des logements individualisés de manière à être confrontés et familiarisés dès leur arrivée à l'autonomie résidentielle. Ils sont donc suivis en même temps qu'ils « expérimentent » cette autonomie et apprennent à la gérer. Bien qu'un accompagnement s'avère bénéfique, le risque existe, lorsque celui-ci est inadapté, qu'il ne se transforme en un assistantat contre-productif. De fait, l'approche britannique nous paraît très intéressante, car elle peut aider à éviter cet écueil. A noter qu'en France, un dispositif spécifique mis en œuvre par France terre d'asile existe depuis 2010. Son objectif est de favoriser pour les réinstallés un accès rapide et adapté à l'autonomie (voir annexe 3). Au-delà des actions spécifiques et des bonnes pratiques mises en œuvre dans différents pays, il faut signaler qu'un certain nombre de mesures s'inscrivent comme des « recettes » pratiquées par tous pour amener rapidement à une autonomie : faciliter et accélérer les formalités administratives à l'arrivée, renforcer l'apprentissage linguistique et favoriser l'accès aux cours de langue, promouvoir la reconnaissance des diplômes et des compétences acquis à l'étrangers, etc.

*** Mettre en place un accompagnement ciblé**

Dans les pays du Nord et au Royaume-Uni, des plans individuels d'intégration sont mis en place qui prennent en compte les besoins spécifiques des personnes. Le contrat d'accueil et d'intégration en France s'inscrit dans cette logique. Malheureusement, il ne permet pas encore de bénéficier de prestations suffisantes, et ce en dépit de progrès récents (mise en place d'un bilan de compétences professionnelles obligatoire pour chaque primo-arrivant, partenariat en cours avec Pôle emploi, etc.). L'accès à des cours de langue reste une source de difficultés (délai, éloignement géographique, problème de garde d'enfants, etc.), tandis que le nombre d'heures prescrites ne comble pas les besoins de tout le monde. En l'occurrence, nous estimons que les réinstallés devraient bénéficier de prestations plus adaptées dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. Cela impliquerait un partenariat entre certaines associations chargées de suivre les réinstallés et l'Office français de l'immigration et de l'intégration. La sollicitation de membres de la communauté d'origine des réinstallés, déjà présents en France, pourrait, en plus de cela, s'avérer utile s'agissant d'assurer un rôle de parrainage dans l'accès à un emploi (soutien moral, informations sur les opportunités d'emploi, propositions d'emploi grâce à un réseau d'interconnaissances, etc.).

4. Renforcer la coopération entre les différents acteurs de l'asile et de l'intégration et mettre en place une évaluation

*** Développer la coopération entre les différents acteurs et niveaux de décision**

L'intégration relie différentes dimensions. Il est nécessaire de travailler à plusieurs niveaux. Une approche globale implique un travail de collaboration et des échanges fréquents entre les différents acteurs liés à la prise en charge des personnes. Le cas britannique illustre particulièrement bien cette approche holistique. Ainsi que nous l'avons déjà évoqué, un forum national sur l'intégration des réfugiés réunit régulièrement les représentants du gouvernement, les autorités locales et le secteur associatif afin de réfléchir collectivement à la direction à donner à la politique d'intégration des réfugiés et à la manière de diffuser les bonnes pratiques. Il existe également un partenariat fructueux entre les centres pour l'emploi et les autres services sociaux. Il permet aux

réinstallés de recevoir rapidement les documents administratifs nécessaires à l'obtention de l'aide sociale et de démarrer simultanément un suivi vis-à-vis de l'emploi⁸⁴. En France, des partenariats multi-acteurs et des réunions régulières concernant les réinstallés pourraient être mis en place dans les lieux d'accueil en s'inspirant de ce modèle et en impliquant les services publics. En outre, il est désormais possible, en dépit d'un système français très centralisé, de solliciter les acteurs locaux. L'article L.711-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permet effectivement la mise en place d'actions locales et de partenariats concernant l'accompagnement socioprofessionnel des réfugiés. Par ailleurs, une nouvelle génération de plans régionaux pour l'intégration des populations immigrées a vu le jour début 2011. Les réinstallés pourraient en bénéficier indirectement, voire directement, s'il est prévu des initiatives les concernant spécifiquement. Ces évolutions vont, selon nous, dans le bon sens et doivent être encouragées.

★ *Evaluer l'intégration des réinstallés.*

Plusieurs grands pays de réinstallation ont mis au point des instruments spécifiques à cette fin. En France, l'enquête Elipa prévoit, en théorie, d'aborder la situation des réfugiés, dont les réinstallés irakiens ou en provenance de Malte. Cela nous paraît effectivement indispensable afin de permettre l'amélioration des dispositifs de prise en charge en mesurant régulièrement et indirectement leur impact sur l'intégration des personnes.

⁸⁴ REFUGEE COUNCIL, *Gateway protection programme. Good practice guide, op.cit.*, p. 29.

ANNEXE 1 :

L'INTÉGRATION DES RÉINSTALLÉS VUE PAR LE HCR

Le HCR définit neuf objectifs d'intégration des réfugiés dans les pays de réinstallation :

1. restaurer la sécurité en satisfaisant leurs besoins fondamentaux ;
2. promouvoir la capacité à rebâtir l'avenir ;
3. promouvoir le regroupement familial et restaurer les relations de soutien au sein de la famille ;
4. promouvoir l'établissement de liens avec les bénévoles et les professionnels en mesure d'apporter un soutien ;
5. restaurer la confiance envers les institutions politiques et renforcer les notions de droits de l'homme ;
6. promouvoir l'intégrité culturelle et religieuse, restaurer les liens avec les communautés, valoriser la diversité ;
7. combattre le racisme et la discrimination ;
8. soutenir le développement de communautés de réfugiés, ainsi qu'un leadership crédible pour ces derniers ;
9. promouvoir des conditions favorables à la réalisation du potentiel d'intégration de tous les réfugiés en tenant compte des différences de sexe, d'âge et de statut matrimonial⁸⁵.

Il s'agit évidemment d'objectifs très ambitieux vers lesquels les programmes de réinstallation devraient tendre.

⁸⁵ HCR, *La réinstallation des réfugiés. Un manuel international pour guider l'accueil et l'intégration*, op. cit., p. 32.

ANNEXE 2 :

LES FACTEURS DE L'INTÉGRATION AU CRIBLE DE LA RECHERCHE

Plusieurs études abordent la question des facteurs de l'intégration. Selon certains auteurs, il faut définir les facteurs de l'intégration comme des éléments ayant, par rapport à d'autres, une influence plus forte dans le processus d'intégration. Plus concrètement, des barrières et des facilitateurs de l'intégration ont été mis en évidence par les diverses recherches menées dans les différents pays de réinstallation⁸⁶ :

⁸⁶ MC MILLAN N., GRAY A., *Long-term Settlement of Refugees. Annotated Bibliography of New Zealand and International Literature, op. cit.*, partie 4, sous-partie L-Conclusion.

Barrières	Facilitateurs
<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté à communiquer dans la langue du pays d'accueil (verbalement et par écrit). • Chômage ou sous-emploi. • Discriminations et autres formes d'exclusion sociale. • Insécurité vis-à-vis du statut de résidence (droit au séjour) et du logement. • Méconnaissance des systèmes et des processus administratifs de la société d'accueil. • Problèmes de santé mentale ou d'invalidité. • Isolement. • Logement de mauvaise qualité et situé dans une zone mal desservie et mal équipée (ce qui limite l'accès à l'emploi et les opportunités sociales). • Age avancé qui complique notamment l'apprentissage de la langue. • Manque de temps et de revenus pour développer une vie sociale et pour s'impliquer dans la scolarité des enfants. • Manque de compréhension de la part des membres de la société d'accueil concernant la situation de réfugié et les différences culturelles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etre capable de communiquer dans la langue du pays d'accueil pour répondre aux besoins quotidiens (y compris pour accéder à l'enseignement supérieur et pour évoluer dans les milieux professionnels). • Avoir un sentiment d'appartenance et participer au fonctionnement de la société d'accueil en payant des impôts. • Accéder à un emploi, lequel permet d'améliorer la situation économique, de pratiquer la langue, de développer un réseau de connaissances et de mieux appréhender la culture de la société d'accueil. • Trouver un emploi comparable en termes de niveau de compétences à celui occupé dans la société d'origine. • Eprouver un sentiment de sécurité. • Absence de discriminations et d'autres formes d'exclusion. • Accès à un logement convenable qui aide à se sentir « chez soi ». • Vivre près de compatriotes ou de personnes du même groupe ethnique peut aider à développer des réseaux de sociabilité. • Bénéficier de bonnes infrastructures urbaines.

ANNEXE 3 :

UN RÉSEAU POUR L'INTÉGRATION DES RÉINSTALLÉS EN FRANCE

La mise en œuvre d'un programme français de réinstallation et, ponctuellement, d'opérations spéciales, implique une prise en charge par le dispositif national d'accueil (DNA). Cela a comme conséquence la présence accrue, numériquement parlant, de réfugiés en centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Afin de désengorger le DNA et de permettre un accès rapide des réinstallés à l'autonomie, France terre d'asile a élaboré un réseau pour l'intégration des réinstallés, expérimenté à partir de 2010 et dont l'action se poursuit en 2011.

Ce réseau, soutenu par le Fonds européen pour les réfugiés, consiste en un programme national d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement des réinstallés et bénéficiaires des programmes de réinstallation. Il traduit la volonté de France terre d'asile de développer une réponse spécifique à l'intégration des réfugiés admis dans le cadre des accords de réinstallation. Concrètement, France terre d'asile propose un hébergement pendant douze mois, ainsi qu'un ensemble de prestations propres à favoriser l'autonomisation des personnes. A cela s'ajoutent des activités connexes telles que la mise en place de partenariats avec différents acteurs (associations, services déconcentrés et décentralisés, etc.) destinés à offrir des solutions de sortie par le logement et l'emploi et un accès à des cours de langue, la mise en commun de ressources et la diffusion de bonnes pratiques et enfin, le plaidoyer auprès d'acteurs associatifs et institutionnels pour capitaliser l'expérience du réseau.

Le réseau pour l'intégration des réinstallés s'appuie sur une capacité d'accueil de 80 places, en appartements diffus, situés à Paris, dans le Val-de-Marne et dans les Deux-Sèvres.

Les réinstallés susceptibles d'en bénéficier sont, tout d'abord, orientés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, après un accueil en centre de transit ou en centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Les ménages admissibles à ce dispositif doi-

vent présenter un degré d'autonomie suffisant pour pouvoir occuper un logement individuel et disposer de ressources suffisantes pour participer financièrement à l'hébergement dans la limite de 15 % de leurs ressources nettes mensuelles. L'accompagnement vers l'autonomie durant un laps de temps d'au maximum un an constitue, en fait, le cœur de ce dispositif. Il consiste en des rendez-vous réguliers (évaluation et suivi des démarches d'insertion socio-économique, c'est-à-dire concernant le logement, l'emploi, la scolarisation des enfants, l'apprentissage de la langue, les démarches administratives, etc.), mais aussi en visites à domicile pour vérifier que le ménage s'adapte au logement et assure l'entretien régulier. Les réinstallés bénéficient également d'ateliers collectifs consacrés au logement, à l'emploi et à l'accès aux droits sociaux. Durant ces ateliers, les thèmes les plus divers sont abordés, à savoir : information sur la situation nationale et locale du logement, techniques de recherche d'un logement, droit au logement opposable, aides financières au logement, mobilité géographique, gestion d'un budget, droits et devoirs du locataire, état du marché du travail en France, métiers des secteurs sous tension, formation professionnelle et linguistique, validation des acquis de l'expérience, techniques de recherche d'un emploi, entretien d'embauche, couverture médicale universelle, revenu de solidarité active, etc. Le suivi est aussi assuré à travers l'usage d'un carnet de bord logement et d'un carnet de bord emploi sur lesquels seront répertoriées les démarches engagées ou planifiées. Quant à la mise en place de partenariats susceptibles de faciliter l'accès au logement et à l'emploi en offrant des débouchés aux réinstallés, elle bénéficie du réseau d'interconnaissance préexistant et de l'expérience de France terre d'asile.

BIBLIOGRAPHIE

- AUSTRALIAN GOVERNMENT. DEPARTMENT OF IMMIGRATION AND CITIZENSHIP, *Annual report 2008-2009*, 399p.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT. DEPARTMENT OF IMMIGRATION AND MULTICULTURAL AND INDIGENOUS AFFAIRS, *Report of the Review of Settlement Services for Migrants and Humanitarian Entrants*, mai 2003, 342p.
- BEVELANDER P., HAGSTRÖM M., RÖNNQVIST S., *Resettled and Included? The employment integration of resettled refugees in Sweden*, Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM), 2009, 300p.
- CENTRAAL ORGAAN OPVANG ASIELZOEKERS, *Annual report 2006*, 44p.
- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Evaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, 2007, 43p.
- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Rapport sur l'évaluation de la prestation de l'initiative orientation canadienne à l'étranger*, juin 2005, 53p.
- DEPARTMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *A new life in a new land. Government support for refugee resettlement in New Zealand. A co-ordinated approach*, 2009, 16p.
- DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Developing a settlement knowledge base. Baseline information for the New Zealand settlement strategy indicators*, 2009, 43p.
- DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Our future together. New Zealand settlement strategy*, 2007, 24p.
- DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Refugee Resettlement: a literature review*, 2008, 150p.
- DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Refugee Voices: A journey towards resettlement*, 2004, 401 p.
- DEPARTEMENT OF LABOUR (NEW ZEALAND), *Settlement national action plan. New Zealand settlement strategy*, 2007, 16p.
- DEWING M., LEMAN M., *Le multiculturalisme canadien*, Service d'information et de recherche parlementaire de la bibliothèque du Parlement, mars 2006, 24p.
- EVANS O., MURRAY R., «The Gateway Protection Programme: an evaluation», *Research report 12: key implications*, 2009, 29p.
- FORUM REFUGIES, *La réinstallation des réfugiés. Une solution de dernier recours à promouvoir*, rapport hors-série, décembre 2009, 206p.

- FRANCE TERRE D'ASILE, *Comment évaluer les politiques d'intégration en Europe?*, Les cahiers du social, n° 22, septembre 2009, 116p.
- FRANCE TERRE D'ASILE, *Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada: politiques comparées*, Les cahiers du social n° 20, décembre 2008, 174p.
- FRANCE TERRE D'ASILE, *L'intégration locale des réfugiés: quatre départements à la loupe (Dordogne, Haute-Marne, Maine-et-Loire, Mayenne)*, Les cahiers du social n° 19, décembre 2008, 128p.
- FRANCE TERRE D'ASILE, « Intégration des réfugiés: du nouveau à l'Est », *La Lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 41, juin 2010, p. 3.
- FRANCE TERRE D'ASILE, *Quel avenir pour les réfugiés irakiens en France? Une analyse des perspectives d'intégration des bénéficiaires de l'opération spéciale d'accueil*, Les cahiers du social, n° 25, février 2010, 88p.
- FRANCE TERRE D'ASILE, « La situation de réfugiés prolongés, un défi pour la communauté internationale », *La lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 36, septembre 2009, 4p.
- FRANCE TERRE D'ASILE, « Un nouvel outil pour suivre l'intégration des primo-arrivants », *La Lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 40, avril 2010, p. 4.
- GLOBAL HUMAN RIGHTS DEFENCE, *Bhutan. Resettlement in the Netherlands, interviews with Bhutanese refugees 2008-2009*, The Hague, 2009, 77 p.
- HCR, *La réinstallation des réfugiés. Un manuel international pour guider l'accueil et l'intégration*, 2003, 253 p.
- HCR, *Les situations de réfugiés prolongées*, Document de discussion préparé pour le dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection, DPC/2008/Doc.02, novembre 2008, 23 p.
- HCR, *Projected Global Resettlement Needs 2011*, 60p.
- HCR, *Working group on resettlement*, Genève, 24-25 février 2009, 13 p.
- INTERNATIONAL CATHOLIC MIGRATION COMMISSION, *10 000 refugees from Iraq. A report on joint resettlement in the European Union*, mai 2010, 48 p.
- INTERNATIONAL CATHOLIC MIGRATION COMMISSION, *Welcome to Europe! A guide to resettlement: a comparative review of resettlement in Europe*, 2010, 128p.
- INTERNATIONAL CATHOLIC MIGRATION COMMISSION, *Welcome to Europe! A guide to resettlement: a comparative review of resettlement in Europe*, 2007, 128p.
- KORAC M., GILAD L., *Dilemmas of integration: two policy contexts and refugee strategies for integration. Final*

report of a comparative study of the integration experiences of refugees from former Yugoslavia in Rome and Amsterdam, Refugee Studies Centre, Oxford University, décembre 2001, 141 p.

LONG and OLSEN, *A comparative study of integration potential as an additional selection criterion for the resettlement refugees*, Norwegian Directorate of Immigration, 2007, 44 p.

MC MILLAN N., GRAY A., *Long-term Settlement of Refugees. Annotated Bibliography of New Zealand and International Literature*, Department of Labour (New Zealand), 2009, 230 p. (.)

NEWLAND K., TANAKA H., Barker L., *Bridging divides. The role of ethnic community-based organizations in refugee integration*, Migration Policy Institute and International Rescue Committee, 2007, 74 p.

NOIRIEL G., *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile 19^{ème}-20^{ème} siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, 355 p.

OFFICE OF THE MINISTER FOR INTEGRATION (IRELAND), *MOST project. The reception, orientation and integration of resettled refugees in the Irish context*, 2008, 103 p.

OFFICE OF REFUGEE RESETTLEMENT (UNITED STATES), *Report to Congress*, 2007, 147 p.

REFUGEE COUNCIL, *Gateway Protection Programme. Good practice guide*, 2008, 67 p.

REFUGEE COUNCIL, *Understanding resettlement to the UK. A guide to the Gateway Protection Programme*, juin 2004, 30 p.

PETSOD D., WANG T., MCGARVEY C., *Investing in our communities: Strategies for immigrant integration. A toolkit for grantmakers*, 2006, Grantmakers Concerned With Immigrants and Refugees, 258 p.

SOOJIN Y., OUELLET E., WARMINGTON A., *Refugee integration in Canada: a survey of empirical evidence and existing services*, Centre for Refugee Studies, 2007, 27 p.

SPOONLEY P., PEACE R., « La cohésion sociale et les cadres des indicateurs en Nouvelle-Zélande », *Metropolis World Bulletin*, septembre 2007, volume 7, pp.9-10.

TRAVAIL ET IMMIGRATION MANITOBA, *Travailler avec les communautés immigrantes. Un guide pour les fournisseurs de services*, 2008, 189 p.



BULLETIN D'ADHESION BULLETIN D'ABONNEMENT 2011

Organisme :

Nom : Prénom :

Adresse :

Code Postal : Ville :

Téléphone/Fax : E-mail :

• Je deviens adhérent de France terre d'asile et je verse :

50 € Membre actif

15 € Membre actif (tarif chômeurs/étudiants)

150 € Membre bienfaiteur et personnes morales

• Je deviens adhérent, je m'abonne aux cahiers du social et je verse :

65 € Abonnement et adhésion à l'association

20 € Abonnement et adhésion (tarif chômeurs/étudiants)

• Je m'abonne aux publications de France terre d'asile et je verse :

50 € Abonnement

15 € Abonnement (tarif chômeurs/étudiants/bénévoles)

Je soutiens l'action de FTDA et je fais un don de €

Je règle la somme totale de €

Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de France terre d'asile

Par virement sur le compte FTDA : La Poste - 30041 00001 1069564A02021

Date :

Signature :

Merci de nous retourner ce bulletin complété, accompagné de votre règlement à :

FRANCE TERRE D'ASILE - SECRETARIAT GENERAL
24 RUE MARC SEGUIN - 75018 PARIS
www.france-terre-asile.org

Membres du Conseil d'administration

Jean-Pierre BAYOUMEU, Jacqueline BENASSAYAG, Jean BLOCQUAUX,
Stéphane BONIFASSI, Jean-Baptiste CESSAC, Jacqueline COSTA-LASCOUX,
Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE,
Gilbert DEPRUGNEY, François-Xavier DESJARDINS, Patrice FINEL,
Jean-Michel GALABERT, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI,
Alain LE CLEAC'H, Jean-Pierre LEBONHOMME, Luc MAINGUY,
Michèle PAUCO, Serge PORTELLI, Nicole QUESTIAUX, Michel RAIMBAUD,
Jacques RIBS, Patrick RIVIERE, Frédéric TIBERGHIEU, Philippe WAQUET,
Catherine WIHTOL de WENDEN, Iradj ZIAI.

Président : Jacques RIBS

Secrétaire générale : Jacqueline BENASSAYAG

Trésorier : Patrick RIVIERE

Directeur général : Pierre HENRY

France terre d'asile

Maquette : Roland RIOU

Impression : ENCRE NOUS



Siège social
24, rue Marc Seguin
75 018 PARIS
Tél. : 01 53 04 39 99
Fax : 01 53 04 02 40

e-mail : infos@france-terre-asile.org

Association régie par la loi du 1er juillet 1901
Prix des droits de l'homme de la République française, 1989
Grande cause nationale fraternité 2004
Reconnue de bienfaisance par arrêté préfectoral du 23 février 2005
Mention d'honneur 2010 de l'Unesco
Prix pour la promotion d'une culture universelle des droits de l'homme

ISSN : 2102 - 376X

7 euros