Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : politiques comparées

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

Décembre 2008

Les cahiers du social n° 20

Fonds européen pour les réfugiés

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

Ce document a été élaboré sous la direction de

Fatiha MLATI
Directrice de l'Intégration-Emploi/Logement

et

Matthieu TARDIS
Responsable du service Europe-Etudes

Rédigé par

Christophe ANDREO, Antoine JANBON, Samantha DALLMAN

Illustrations de couverture
Fotolia

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

Décembre 2008

Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : politiques comparées

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

Décembre 2008

Les cahiers du social n ° 20

France terre d'asile

Sommaire

INTRODUCTION GÉNÉRALE 9

PREMIÈRE PARTIE
France, Canada : deux terres d'immigration 13

I- DEUX PAYS, DES TENDANCES COMMUNES 15

1- Un peu d'histoire 15

1- 1 En France, une immigration de plus en plus diversifiée 16
a- A partir du 19ème siècle, une immigration de travail 16
b- A partir de 1945, une diversification des pays d'origine 17
c- 1974, l'explosion de l'immigration familiale et du nombre de réfugiés 17

1- 2 Au Canada, des flux pour faire face à la concurrence 18
a- Une immigration ethniquement homogène 18
b- 1967, la population canadienne change de visage 19
c- 1975, la montée en puissance des flux de réfugiés 19

2- France, Canada : évolutions croisées 20

2- 1 Les étrangers accueillis en France et au Canada 20

2- 2 Les immigrés vivant en France et au Canada 22
a- Des immigrés inégalement répartis sur le territoire français 22
b- Des immigrés de plus en plus présents dans la société canadienne 22
c- Un volume comparable d'étrangers en situation irrégulière 23

3- Les motifs d'entrée en France et au Canada 24

3- 1 Les motifs économiques 24
a- En France, une faible immigration pour motif économique 24
a- 1 Une catégorie qui englobe de nombreuses réalités 25
a- 2 Un décalage entre les motifs d'entrée et l'activité réelle des migrants 25
b- Au Canada, un système de comptage à la faveur des flux pour motif économique 26
b- 1 Une majorité de travailleurs qualifiés 26
b- 2 Comme en France, un décalage entre les motifs d'entrée et l'activité réelle des migrants 27

3- 2 Les motifs familiaux 27
a- Malgré une baisse constante, les flux pour motif familial restent majoritaires en France 28
b- Au Canada, un motif d'entrée en augmentation quelle que soit la manière dont il est évalué 29

3- 3 Les motifs humanitaires 29
a- En France, de moins en moins de personnes protégées 30
b- Au Canada, un nombre de personnes protégées presque trois fois supérieur à celui de la France 30
c- Des demandes d'asile en baisse dans les deux pays 31
d- Une procédure de réinstallation marginale en France, prépondérante au Canada 32

3- 4 La question de l'immigration temporaire en France et au Canada 33
a- Une immigration temporaire française dominée par les étudiants et les travailleurs saisonniers 33
b- L'explosion du nombre de travailleurs temporaires au Canada 33

II- FRANCE, CANADA : DEUX PHILOSOPHIES, UN OBJECTIF COMMUN 35

1- Deux pays, deux visions de l'immigration 35

1- 1 En France, une politique menée au fil de l'eau 35
a- L'arrêt officiel de l'immigration de travail et la politique de fermeté 36
b- La reconnaissance du droit des étrangers 36
c- Le mythe de l'immigration zéro 37
d- La communautarisation des questions migratoires 37

1- 2 Au Canada, une vision à long terme de l'immigration 38
a- Le tournant de 1967 et l'affirmation d'objectifs fondamentaux 38
b- Une politique de protection avant-gardiste 39
c- La nécessité de faire face à la concurrence 39
d- Envisager les politiques migratoires à long terme 39

2- L'immigration, un outil de développement national dans les deux pays 40

2- 1 Défis et perspectives d'avenir 40
a- En France, répondre à des pénuries de main-d'œuvre 40
b- Au Canada, des nécessités autant démographiques qu'économiques 41

2- 2 Aller plus loin dans la maîtrise des flux migratoires 42
a- La volonté de planifier l'immigration 42
a- 1 L'élaboration d'objectifs annuels 42

a- 2 Une approche globale de l'immigration 44
b- Lutter contre l'immigration irrégulière et protéger les frontières 45
b- 1 Des moyens de contrôle accrus aux frontières 345
b- 2 Une politique d'éloignement de plus en plus active 46
c- Favoriser une immigration adaptée aux besoins du pays 47
c- 1 En France, relancer l'immigration professionnelle 47
c- 2 Au Canada, améliorer les imperfections du système de recrutement des travailleurs 49

3- Le nécessaire respect du droit de vivre en famille en France et au Canada 54

3- 1 Les bases légales du droit de vivre en famille en France et au Canada 54
a- En France, des obligations de nature constitutionnelle et conventionnelle 54
a- 1 L'importance du juge constitutionnel 54
a- 2 Le rôle grandissant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme 55
b- Au Canada, un objectif fixé par la loi et les textes internationaux 55

3- 2 Les limitations du droit de vivre en famille en France et au Canada 56
a- En France, un droit de plus en plus encadré 56
a- 1 Un droit au regroupement familial et une liberté de mariage de plus en plus limités 56
a- 2 La situation de plus en plus précaire des rejoignants et des conjoints étrangers 57
a- 3 La précarisation générale des résidents réguliers 57
b- L'encadrement de l'immigration familiale au Canada 58
b- 1 Le droit au regroupement familial inaccessible aux parrains les plus pauvres 59
b- 2 La question des tests ADN 59
b- 3 Des délais de réponse souvent exorbitants 60

4- La protection en France et au Canada 60

4- 1 Les bases légales de la protection dans les deux pays 60
a- En France : un système de protection sous influence communautaire 60
a- 1 Les différentes formes de la protection internationale en France 61
a- 2 Retour sur la mise en place d'un système d'asile européen commun 62
b- Les bases légales de la protection au Canada 63

4- 2 Un accès à la protection plus difficile en France et au Canada 64

a- Les obstacles à la demande d'asile en France 64
a- 1 Limiter l'accès à la demande d'asile 64
a- 2 Limiter l'accès à la protection : la procédure prioritaire 66
b- Les obstacles à la demande d'asile au Canada 67
b- 1 Limiter l'accès à la demande 67
b- 2 Limiter l'accès à la protection 68

4- 3 Le cas particulier de la réinstallation au Canada 70
a- Les origines de la réinstallation au Canada 71
b- La réinstallation : un outil de sélection ? 72
b- 1 L'évaluation de la capacité à se réinstaller 73
b- 2 La répartition des réinstallés sur le territoire 73

DEUXIÈME PARTIE :
Politiques et outils d'intégration en France et au Canada 77

I- DEUX VISIONS DIFFÉRENTES DE L'INTÉGRATION 79

1- Le modèle assimilationniste français 80

1- 1 Assimilation et intégration : des notions proches 80

1- 2 L'intégration aujourd'hui ou comment tenir compte de la diversité 81

2- Le modèle communautariste canadien 82

2- 1 L'émergence du multiculturalisme 82

2- 2 La promotion des communautés et d'une société multiculturelle 83

II- LES DROITS DES RÉFUGIÉS 86

1- Le droit au séjour 87

1- 1 De la carte de résident français... 87

1- 2 ...au statut de résident permanent canadien 87

2- Le suivi administratif des réfugiés 88

2- 1 Un organisme spécifique en France 88

2- 2 Le ministère canadien de l'Immigration comme référent 88

3- Le regroupement familial 89

3- 1 Un régime d'exception pour les réfugiés 89

3- 2 Une procédure de parrainage particulière 90

4- Les droits sociaux 91

4- 1 Un accès aux droits plus facile pour les réfugiés 91
a- La protection contre la maladie 91
b- L'aide sociale 91
c- La pension de retraite 92
d- Les prestations familiales 93

4- 2 Les réfugiés comme les autres étrangers 93
a- La protection contre la maladie 93
b- L'aide sociale 94
c- La pension de retraite 94
d- Les prestations familiales 94

5- La naturalisation 95

5- 1 Un accès facilité à la nationalité française 95

5- 2 L'acquisition de la citoyenneté possible au bout de trois ans 95

III- DES DISPOSITIFS POUR L'INTÉGRATION 97

1- L'accueil et l'accompagnement des réfugiés en France 97

1- 1 Une politique qui a mis du temps à prendre forme 98

1- 2 Les instruments de la politique d'intégration des primo-arrivants remaniés 99
a- Le ministère et ses principaux opérateurs 100
a- 1 Le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (Miinds) 100
a-2 Le dispositif national d'accueil (DNA) 100
a-3 Le service public de l'accueil (SPA) 101
a- 4 L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) 102
b- Un seul programme national d'intégration : le contrat d'accueil et d'intégration 102

c- D'autres institutions pour l'intégration 104
c- 1 Le Haut Conseil à l'intégration (HCI) 104
c- 2 La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) 105

2- L'aide à l'établissement au Canada 106

2- 1 Des actions menées à tous les niveaux 106

2- 2 Le rôle prépondérant de l'Etat fédéral dans l'aide à l'établissement 107
a- La mise en place de programmes spécifiques 108
a- 1 Le programme d'établissement et d'adaptation des immigrants (PEAI) 108
a- 2 Les cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC) 109
a- 3 Le programme d'accueil 110
b- Une aide au réétablissement prévue pour les réfugiés 110
c- Des programmes spécifiques pour le Québec 112
c- 1 Le programme d'accompagnement des nouveaux arrivants (PANA) 112
c- 2 Le programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants (Pafili) 113
c- 3 Le programme régional d'intégration (PRI) 114
c- 4 Le programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (Priime) 114
c- 5 Le programme d'appui aux relations civiques et interculturelles (Parci) 115

3- Le rôle du monde associatif 116

3- 1 Une action davantage tournée vers l'insertion et de plus en plus financée par l'Europe 116
a- Les associations du secteur de l'asile 117
b- L'implication financière de l'Europe 118

3- 2 Des organisations non gouvernementales très impliquées au Canada 119
a- Trois organisations majeures pour représenter les réfugiés 119
b- Deux exemples d'action d'aide à l'établissement : de l'asile à l'aide à l'établissement 120
b- 1 La Mission communautaire de Montréal (MCM) : une association pour l'asile 121
b- 2 La Maisonnée : une association pour l'aide à l'établissement dans le cadre du PANA 122

4- Les politiques d'intégration à l'épreuve de la critique 123

4- 1 Les critiques des outils de la politique d'intégration 123
a- Moyens financiers insuffisants, dispositifs incomplets ou saturés en France 123
a- 1 Des moyens financiers qui ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées 124
a- 2 Le service public de l'accueil encore incomplet 124
a- 3 Un problème persistant d'embolie des structures d'accueil 125
a- 4 Un droit à construire pour la formation linguistique 126
b- Des programmes adaptés mais insuffisants au Canada 127

4- 2 Difficultés d'intégration pour les réfugiés 130
a- Logement, emploi et langue : des obstacles toujours difficiles à surmonter en France 130
a- 1 Un parcours résidentiel tourmenté 130
a- 2 Une insertion professionnelle fragile et un marché du travail limité 132
b- Des réfugiés qui mettent plus de temps à s'intégrer au Canada 134
b- 1 L'aide à l'accès à un logement autonome : une lacune dans la politique d'aide à l'établissement 135
b- 2 Une action en faveur de la reconnaissance des compétences et des diplômes étrangers limitée 136
b- 3 Un système qui génère des disparités d'intégration 137

Synthèse 141

Annexes 153
Annexe 1 : Les étrangers admis au Canada pour motif économique 153
Annexe 2 : Le système de recrutement des travailleurs au Québec 154
Annexe 3 : La procédure visant à l'obtention du statut de réfugié au Canada 155
Annexe 4 : La réinstallation (ou réétablissement) au Canada 157

Bibliographie 167

Introduction générale

Le Canada prend de plus en plus de place dans le débat français sur l'immigration. Le 19 juillet 2007, le chef de l'Etat français a ainsi appelé le ministre de l'Immigration à s'inspirer du système canadien pour atteindre 50 % d'immigrants pour motifs économiques ces prochaines années, quitte à utiliser les quotas. De la même manière, la France entend développer à nouveau sa politique de réinstallation des réfugiés nécessitant une protection à l'étranger. Elle aura sans doute le regard tourné vers le Canada, un des Etats les plus avancés au monde dans ce domaine. Enfin, celui-ci demeure une référence en France en matière d'intégration en raison du grand nombre d'immigrants accueillis chaque année sans que cela n'entraîne, en apparence, de tensions particulières sur le plan social.

Pourtant que connaissons-nous vraiment du modèle canadien ? Celui-ci est-il transposable en France ? En effet, les profils des deux Etats sur les plans historique, géographique, démographique ou économique restent aussi éloignés que les deux rives qui les séparent. Ces profondes différences ont sans doute marqué les politiques des deux pays en matière d'immigration.

Deux pays, deux contextes

Habité depuis des millénaires par les peuples autochtones, notamment les Inuits, le Canada a évolué à partir d'un groupe de colonies européennes pour devenir une confédération officiellement bilingue et multiculturelle. Ce processus, relativement récent, n'a trouvé son aboutissement qu'en 1867. Au contraire, la création de la France remonte à une date beaucoup plus ancienne. Les historiens estiment que le pays est né en 486, au moment de la conquête de la plus grande partie de la Gaule par Clovis 1er, roi des Francs. L'Etat franc, puis français, a, dès lors, existé sans discontinuité, ce qui en fait l'un des plus vieux pays d'Europe. Marqué par les guerres, les conquêtes et les invasions, il a disposé pendant plus d'un siècle et demi d'un immense empire colonial en Afrique et en Indochine. En 1914, ce territoire représente vingt-deux fois l'Hexagone. La présence de cette zone d'influence a toujours eu de nombreuses répercussions sur le plan migratoire. En effet, la plupart des étrangers qui se rendent chaque année en France proviennent de ces pays. D'autre part, le gouvernement assume encore maintenant les conséquences de cette histoire en entretenant avec ses anciennes colonies

des relations particulières en matière d'immigration. Le Canada, en revanche, a toujours mené une politique globale et indifférenciée en l'absence de pré-carré à l'extérieur de ses frontières.

Le contexte géographique des deux Etats dicte également leur gestion des flux d'immigrants et ceci depuis toujours. D'une superficie de 9 984 670 km^2, le Canada est le deuxième pays le plus étendu au monde derrière la Russie[1] . Il ne partage ses seules frontières qu'avec les Etats-Unis, au sud et à l'est du pays. Cette position l'a rapidement contraint à mener une politique très volontariste pour répondre à ses besoins économiques et démographiques, ainsi que pour faire face à la concurrence de son voisin américain. Beaucoup moins isolée, la France doit composer avec huit pays frontaliers : Andorre, la Belgique, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, Monaco, l'Espagne et la Suisse. La présence de ses nombreux voisins l'a conduite soit à puiser les principales ressources nécessaires à son développement parmi les étrangers qui vivaient de l'autre côté de ses frontières, soit à tenter de se protéger contre les risques d'invasion. En outre, la participation active de la France au processus de construction de la Communauté européenne a permis qu'elle s'engage dans un mode régional de gestion des principaux défis du vieux continent, dont l'immigration fait évidemment partie.

Autre différence majeure entre les deux pays : la démographie. Ainsi, la seconde moitié du 20ème siècle a vu la population canadienne passer de 12,3 à 33,2 millions de personnes, soit une augmentation de plus de vingt millions en soixante ans[2]. Une croissance essentiellement due, par ailleurs, aux différentes vagues migratoires qu'a connu le pays. Aujourd'hui encore, le taux de natalité canadien reste très faible, alors que le pays est immense par rapport au nombre de ses habitants. A titre de comparaison, le Canada représente environ dix-huit fois la France, pour deux fois moins d'habitants. Toutes ces raisons obligent le pays à se tourner vers l'extérieur afin d'assurer sa croissance démographique. Au contraire, la France métropolitaine ne s'étend que sur 547 030 kilomètres carré, tandis que sa population s'élève à 62,1 millions de personnes[3]. Cette densité de population, croisée avec le taux de natalité actuellement le plus élevé d'Europe, la rend relativement indépendante sur le plan démographique

[1] CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The world fact book*, octobre 2008 (document numérisé).
[2] STATISTIQUE CANADA, *Regard sur la démographie canadienne*, n° 91-003-X, 2006, p. 3.
[3] CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The world fact book*, octobre 2008 (document numérisé).

En revanche, économiquement parlant, le Canada bénéficie, contrairement à la France, d'un réel dynamisme et ce depuis les vingt dernières années. En 2007, par exemple, le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) était de 2,7 % et le taux chômage de 6 %, un des chiffres les plus bas des trente dernières années. Dans ce contexte, le pays doit faire face à de nombreuses pénuries de main-d'œuvre et mène une politique très active en matière de recrutement des travailleurs qualifiés. La France ne présente pas le même profil. Le taux de chômage dans l'Hexagone s'élevait ainsi en 2007 à 7,9 %, tandis que le taux de croissance du PIB ne dépassait pas 2,1 %[4]. Pourtant, certains secteurs comme l'hôtellerie, la restauration ou le bâtiment manquent de bras. La France envisage donc, depuis peu, la possibilité d'une immigration ciblée.

Enfin, indépendamment de leurs politiques d'immigration respectives, les deux pays constituent traditionnellement deux terres d'asile. En effet, les Etats français et canadien ont très tôt mis en œuvre des politiques visant à accueillir des individus dont la vie était menacée quel que soit leur pays d'origine. L'Hexagone demeure l'un des premiers pays de demande d'asile, tandis que le Canada a mis en place, avec la réinstallation, l'un des systèmes de protection les plus sophistiqués au monde.

Une comparaison des politiques menées et des instruments existants

Que peut-on apprendre du système d'immigration canadien ? En quoi est-il comparable au système français ? Les différences sont-elles marquées ? Et, surtout, quelle place tient aujourd'hui la protection internationale au sein des politiques migratoires des deux pays ? Telles sont les questions de départ que nous nous sommes posées.

Dans un premier temps, afin de saisir les points de convergence et les différences entre les deux systèmes, nous étudierons comment le contexte des deux pays a influencé leur manière de gérer les flux de populations immigrées. Nous analyserons ensuite leurs politiques respectives en matière de protection internationale sous le prisme de trois éléments : l'accession à la demande de protection, l'accession à la protection proprement dite et la qualité de la protection. Nous décrirons enfin le système de réinstallation canadien pour en comprendre son originalité.

[4] CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The world fact book*, octobre 2008 (document numérisé).

Une fois cette première étape passée, nous nous intéresserons tout particulièrement au sort des personnes protégées, car elles constituent le public cible des études de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires. Nous décrirons ainsi la manière dont elles sont accueillies, la valeur de leur statut en fonction des différents types de protection. Dans ce cadre nous comparerons leurs droits avec ceux des nationaux, mais aussi avec ceux des étrangers admis à un autre titre. Nous nous pencherons également sur les dispositifs existants pour leur permettre d'accéder à un emploi et un logement. Plus généralement, nous tenterons de comprendre sur quels fondements s'appuient ces différents dispositifs. Puis il sera temps de synthétiser et de conclure, afin de mettre en perspective et de mieux cerner les pratiques de ces deux pays à la fois si proches et si éloignés.

◆

Première partie :
France, Canada :
deux terres d'immigration

I - Deux pays, des tendances communes

1 - Un peu d'histoire

La France et le Canada présentent *a priori* des visages très différents tant sur les plans démographique et économique, que géographique. Pourtant, en dépit de ces dissemblances, les premières vagues de migrants ayant atteint les deux pays à partir du 19ème siècle étaient relativement homogènes. A cette époque, la France faisait appel à une immigration frontalière, donc européenne, qu'elle soit belge, espagnole ou italienne. De son côté, le Canada s'appuyait sur des critères ethniques très précis pour exclure les immigrants qui n'étaient pas issus du monde anglo-saxon en général et d'Europe du Nord en particulier.

De la même manière, les flux canadiens, bien qu'ils aient répondu aussi à des considérations de peuplement, ont eu avant tout pour but d'exploiter les terres en vue d'enrichir le pays. En revanche, les étrangers qui se rendaient en France palliaient les pénuries de main-d'œuvre consécutives à la révolution industrielle. De fait, les flux au sein des deux pays vont longtemps revêtir un caractère économique.

Autre trajectoire commune : la diversification de l'immigration après la Deuxième Guerre mondiale. Afin de continuer à assumer ses besoins de croissance dans un climat régional de plus en plus concurrentiel en matière d'immigration, la France va faire appel à ses colonies, essentiellement africaines. Parallèlement, le Canada dans sa lutte avec son voisin américain pour attirer de nouveaux migrants, sera contraint d'abandonner ses critères d'exclusion raciaux et de mener une politique de recrutement très volontariste partout dans le monde, en particulier en Asie. Les conséquences de ces évolutions vont conduire à une diversification des origines des flux, mais également à un changement de la nature des admissions. Après avoir été principalement d'origine économique, les arrivées seront de plus en plus motivées par des considérations familiales ou humanitaires.

1 - 1 En France, une immigration de plus en plus diversifiée

La France est un pays d'immigration depuis le 13ème siècle[5]. Du fait de sa position géographique, de la richesse de son territoire, l'Hexagone a été peuplé par d'importants flux migratoires successifs. Pour faire face à la baisse de la fécondité, à l'augmentation de la mortalité, voire à un manque de compétences dans certaines spécialités, la France du 18ème siècle ne se prive pas pour solliciter d'autres pays d'Europe. Ce mouvement correspond à la longue période de constitution de la Nation française. L'immigration est, en quelque sorte, consubstantielle à l'identité nationale[6].

a - A partir du 19ème siècle, une immigration de travail

Au 19ème siècle, les mouvements de population se multiplient, directement liés aux nécessités économiques du pays en cette époque de développement industriel. La population étrangère commence à augmenter de manière remarquable à partir de la monarchie de Juillet. Dès la fin du siècle, la France va devenir le premier pays d'immigration en Europe. Elle demeure à la fois un pays de faible croissance démographique et de forte expansion économique, ce qui en fait une exception parmi les nations européennes. Certains diront qu'elle est, à cette époque, « un pays d'immigrants dans un continent d'émigrants[7]». Durant cette période, l'immigration reste surtout frontalière, essentiellement en provenance de Belgique et d'Italie. Les nouveaux arrivants occupent des emplois dans l'industrie du textile mais également dans le secteur agricole.

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, le nombre d'habitants ne suffit pas à répondre aux besoins économiques. Tout est à reconstruire et la plupart des secteurs de l'économie manquent de bras. L'Etat décide de confier aux décideurs économiques la responsabilité du recrutement. Au cours des années 1920, la moyenne annuelle d'entrées est de l'ordre de 300 000. Entre 1921 et 1931, on assiste à un doublement de la population étrangère. Elle représente 6,6 % des personnes présentes sur le territoire national en 1930. La France devient ainsi le premier pays d'immigration au monde devant les Etats-Unis. Dans ce contexte, les Italiens et les Polonais sont les plus nombreux, suivis des Espagnols et des Belges. En

---

[5] WEIL P., *La France et ses étrangers*, Calman-Lévy, Paris, 1991, 574 p.

[6] COUR DES COMPTES, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration,* novembre 2004, p. 17.

[7] COUR DES COMPTES, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration,* novembre 2004, p. 20.

dépit d'une législation de plus en plus en restrictive à leur égard à la suite de la crise de 1929, les étrangers continuent d'affluer. En 1939, la France accueille quelque 500 000 Espagnols fuyant la dictature de Francisco Franco. 200 000 resteront.

b - A partir de 1945, une diversification des pays d'origine

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, l'Etat retrouve le monopole de l'introduction de la main-d'œuvre étrangère dans le pays. Le contexte devient difficile en raison du manque de population disposée à immigrer partout en Europe et de la concurrence nouvelle exercée par d'autres pays comme le Royaume-Uni, la Belgique ou l'Allemagne. La France se tourne alors vers ses colonies en faisant appel aux Français musulmans d'Algérie. Le mouvement se développe d'autant plus que les intéressés bénéficient du droit de libre circulation entre l'Algérie et la métropole. Les flux se composent d'hommes seuls qui viennent pour des séjours provisoires et font vivre leur famille restée sur place. Cet afflux ne cessera pas de s'intensifier malgré la fin de la guerre et la signature des Accords d'Evian en 1962. Le climat de relance économique de cette époque impose aux autorités d'intensifier leur politique d'immigration. Les années 1960 et 1970 se caractérisent par une montée en puissance des flux en provenance des anciennes colonies africaines notamment le Sénégal, le Mali et la Mauritanie.

c - 1974, l'explosion de l'immigration familiale et du nombre de réfugiés

En 1974, la France, dans un contexte de crise et de chômage, décide de stopper l'immigration de travail donc de main-d'œuvre étrangère. Les effets de cette nouvelle politique se font vite sentir. Alors que la dimension économique de l'immigration avait prévalu jusque là, elle décroît au profit des flux de nature familiale et humanitaire. Plusieurs facteurs accentuent cette tendance. En effet, le nombre de réfugiés accueillis sur le sol français ne cesse d'augmenter en raison de la multiplication des conflits dans le monde. Entre 1975 et 1980 quelques 100 000 réfugiés du Sud-Est asiatique viennent trouver refuge en France. Parallèlement, de plus en plus d'immigrants souhaitent s'installer durablement sur le sol français à la suite de la fermeture des frontières. Les membres de leur famille les rejoignent par le biais du regroupement familial. Ces phénomènes changent la nature de l'immigration. Alors que, jusqu'en 1975, les populations primo-arrivantes se composaient majoritairement d'hommes, on observe désormais un équilibre entre les sexes.

Evolution des entrées à caractère permanent entre 1974 et 1975		
	En 1974	**En 1975**
Travailleurs	130 000	30 000
Familles	75 000	55 000
Total	205 000	85 500
Demandeurs d'asile	2 200	18 500
Total	207 200	103 500

Source : COUR DES COMPTES, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004, p. 40.

Plus globalement à cette époque, l'initiative a changé de camp en matière d'immigration. Alors que la plupart des flux reposait sur la demande des employeurs, ceux-ci s'appuient aujourd'hui sur les besoins des migrants eux-mêmes. En outre, le gouvernement ne peut plus agir à sa guise pour réguler l'immigration. Il doit maintenant tenir compte d'un certain nombre de principes fondamentaux, notamment le droit de mener une vie familiale normale et le droit de demander l'asile reconnus par le juge.

1 - 2 Au Canada, des flux pour faire face à la concurrence

Le Canada s'est, comme la France, façonné avec l'immigration. Les contextes géographique, démographique et économique du pays l'ont très vite conduit à mener une politique volontariste en la matière.

a - Une immigration ethniquement homogène

C'est à partir du 20ème siècle que l'immigration au Canada devient vraiment massive. Au total plus de trois millions de migrants arrivent entre 1896 et 1914. A cette époque, l'objectif du gouvernement est de faire venir de nouveaux travailleurs, notamment dans un secteur agricole en pleine expansion, en leur offrant des terres. Cependant, comme cela est le cas aux Etats-Unis, les dirigeants canadiens veulent maintenir la cohésion ethnique du pays. Ainsi, ils se réservent le droit de refuser des migrants appartenant à une race jugée impropre au climat ou aux exigences du Canada[8]. Dans ce cadre, plusieurs pays anglo-saxons sont privilégiés comme le Royaume-Uni, les Etats-Unis, ou l'Irlande.

[8] PARANT M., « Les politiques d'immigration du Canada : stratégies, enjeux et perspectives », *Les études du CERI*, n° 80, octobre 2001, p. 3.

Une deuxième grande vague a lieu entre 1947 et 1961. A l'instar de celle de 1900, elle comprend de nouveaux arrivants du continent européen. Pourtant, cette fois-ci, les pays de l'Europe du sud et centrale arrivent en tête. Parallèlement, en 1956, alors que les troupes soviétiques pénètrent en Hongrie, le Canada met pour la première fois en place un programme gouvernemental d'aide à la réinstallation en faveur des réfugiés hongrois. 37 000 d'entre eux sont ainsi acceptés entre 1956 et 1957. Le Canada veut alors apparaître comme une nation généreuse et accueillante.

b - 1967, la population canadienne change de visage

A partir des années 1960, le pays entre dans une concurrence de plus en plus intense avec l'Europe. Il doit s'ouvrir sur le monde. Des bureaux de recrutement des étrangers voient le jour au Japon, au Pakistan, au Liban, en Egypte… Partout, les procédures sont simplifiées, le regroupement familial facilité, les critères d'acceptation des migrants économiques élargis. En 1967, le Canada instaure un système de sélection par points pour le recrutement des travailleurs étrangers. L'immigration se fonde désormais sur l'âge, le niveau d'instruction, la maîtrise des langues et non plus sur les caractéristiques ethniques du migrant. Les changements apportés par cette réforme majeure auront des conséquences très rapides. En 1966, 87 % des immigrants du Canada viennent d'Europe. Quatre ans plus tard, les flux sont largement plus divers. Les nouveaux migrants arrivent des Antilles, d'Haïti, d'Hong-Kong, d'Inde, des Philippines, d'Indochine. Les minorités raciales visibles deviennent une composante importante du tissu social canadien.

c - 1975, la montée en puissance des flux de réfugiés

Contrairement à la France à la même époque, l'immigration économique reste majoritaire au Canada. Pourtant la protection des réfugiés tient une place extrêmement importante dans le système national. Celle-ci a été formellement organisée par la loi de 1976. L'adoption de ce texte coïncide avec un immense élan de solidarité nationale face à l'afflux des réfugiés du Sud-Est asiatique. Durant cette crise, des groupes de citoyens et des associations décident de parrainer des Vietnamiens mais aussi des Cambodgiens, des Laotiens, des Chinois. Toutes ces populations fuient les dictatures ou les crises politiques de leurs pays. En 1979, le Canada accepte d'admettre 60 000 Vietnamiens. Il devient ainsi le pays qui compte le plus de réfugiés au *prorata* de sa population.

En trente ans, l'immigration économique française a lourdement chuté au profit d'une immigration d'origine familiale et humanitaire, tandis qu'au Canada les entrées pour motif économique sont restées nombreuses malgré une forte augmentation des flux de réfugiés. Ces tendances se poursuivent ces dernières années.

2 - France, Canada : évolutions croisées

Afin de pouvoir comparer le plus précisément possible les flux à destination de la France et du Canada et en raison des différents systèmes de comptage en vigueur dans les deux pays, nous nous baserons sur les données uniformisées de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), elles-mêmes fondées sur une définition précise de l'immigrant. Selon cette définition, un immigrant est une personne de nationalité étrangère qui rejoint la population résidente permanente du pays hôte, soit en arrivant de l'extérieur du territoire, soit en changeant de statut (de temporaire, il passe à permanent) alors qu'il est déjà présent sur le territoire. Les effectifs concernés ont été mesurés à l'aide des statistiques des permis de séjour, excluant le cas où le permis n'est pas renouvelable ou bien est renouvelable mais de manière limitée.

Nous nous appuierons également sur les données nationales, mais seulement pour décrire les tendances générales propres à chaque pays et pour préciser le contenu des catégories de migrants suivant les différents motifs d'entrées. De la même manière, nous évoquerons très brièvement la question des travailleurs temporaires dont le système de comptage ne permet pas une comparaison réellement fiable entre les deux pays

2 - 1 Les étrangers accueillis en France et au Canada

Selon les données standardisées de l'OCDE[9], après dix années d'une croissance régulière et soutenue, le nombre des entrées à caractère permanent en France s'est stabilisé en 2005 par rapport à 2004 pour

[9] OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007, p. 268.

s'établir à 168 600. Il connaît même une baisse de 1,9 % en 2006 selon le ministère français de l'Immigration[10]. Les trois principales nationalités bénéficiaires d'un premier titre de séjour sont algérienne, marocaine et chinoise. Cette dernière prend pour la première fois la troisième place, occupée en 2004 et 2005 par la nationalité tunisienne[11].

La baisse régulière des flux à destination de la France ces dernières années résulte largement des politiques migratoires menées. En effet, les diminutions les plus significatives concernent les demandes d'asile ainsi que les flux pour motifs familiaux, deux domaines sur lesquels la France a particulièrement légiféré pour tenter de les limiter. Parallèlement, si l'augmentation de l'immigration professionnelle est devenue un objectif de l'Etat, la majeure partie des réformes du gouvernement tarde encore à montrer son efficacité.

Contrairement à la France, l'immigration au Canada connaît une progression très importante[12]. En 2005, 262 200 personnes ont été admises dans le pays au titre de résident permanent, soit 11 % de plus qu'en 2004. Pourtant, selon les évaluations les plus récentes de Citoyenneté et immigration Canada (CIC)[13], ces chiffres sont en légère diminution en 2006[14]. Plusieurs facteurs expliquent cette baisse. En 2005, l'intervalle courant entre l'obtention du visa par l'immigrant et son arrivée au Canada a été plus court en moyenne de près de trente jours, ce qui représente pratiquement un mois d'admission de plus. D'autre part, le nombre de personnes possédant un visa permettant de s'installer mais ayant décidé de ne pas s'en servir, a diminué considérablement par rapport aux années précédentes.

La Chine et l'Inde demeurent les principaux pays d'origine. Ainsi 29 % des étrangers proviennent de ces deux pays. Viennent ensuite les Philippines et le Pakistan[15]. Entre 2001 et 2006, un peu plus de 60 % des

[10] SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DU CONTROLE DE L'IMMIGRATION, *Les orientations de la politique de l'immigration, 4ème Rapport du gouvernement au Parlement,* décembre 2007, p. 64.

[11] SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DU CONTROLE DE L'IMMIGRATION, *Les orientations de la politique de l'immigration, 4ème Rapport du gouvernement au Parlement,* décembre 2007, p. 64.

[12] OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007, p. 257.

[13] Cette appellation est utilisée pour qualifier le ministère canadien de l'Immigration.

[14] CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration 2007* (document numérisé).

[15] CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration 2007* (document numérisé).

nouveaux arrivants accueillis sur le sol canadien étaient originaires d'Asie. Cela contraste fortement avec la situation qui prévalait quarante ans auparavant, alors que les Asiatiques comptaient pour à peine 6,4 % des étrangers. La proportion des étrangers en provenance des États-Unis a pour sa part suivi une tendance inverse, passant de 9 % entre 1961 et 1966 à moins de 3 % pour la période allant de 2001 à 2006[16].

2 - 2 Les immigrés vivant en France et au Canada

a - Des immigrés inégalement répartis sur le territoire français

Les enquêtes annuelles françaises de recensement conduites par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) en 2004 et 2005 établissent à 4,9 millions le nombre d'immigrés présents en France[17], soit 8,1 % de la population[18]. Selon l'Insee, parmi les nationalités les plus représentées on trouve les Algériens (677 000), les Marocains (619 000) et les Portugais (565 000). L'Insee observe, en outre, que trois régions métropolitaines rassemblent près de 60 % des immigrés. 40 % d'entre eux résident, en effet, en Ile-de-France, 11 % en Rhône-Alpes et 9 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur[19]. Un phénomène déjà constaté à l'occasion du recensement de 1999[20] et qui souligne le caractère citadin mais aussi la concentration dans les grandes villes de la population immigrée. Ainsi, selon l'Insee, près de deux immigrés sur trois habitent une unité urbaine de plus de 200 000 habitants, Paris compris.

b - Des immigrés de plus en plus présents dans la société canadienne

L'immigration soutenue au Canada au cours des dernières décennies a également contribué à accroître le nombre de personnes nées à l'étranger et la part de la population qu'elles représentent. Ainsi, de 1986 à 2006, les effectifs de la population immigrée sont passés de 3,9 millions à 6,2 millions

---

[16] STATISTIQUE CANADA, *Regard sur la démographie canadienne*, 2006, p. 21.

[17] Selon l'Insee, l'immigré est une personne née à l'étranger, mais qui ne possédait pas la nationalité française à sa naissance. Après son arrivée en France, il peut devenir français par acquisition (immigré français) ou garder sa nationalité (immigré étranger).

[18] BORREL C., « Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005, près de 5 millions d'immigrés à la mi-2004 », *Insee Première*, n° 1098, août 2006.

[19] BORREL C., « Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005, près de 5 millions d'immigrés à la mi-2004 », *Insee Première*, n° 1098, août 2006.

[20] BOELDIEU J. et BORREL C., « La proportion d'immigrés est stable depuis 25 ans », *Insee Première*, n° 748, novembre 2000.

de personnes, soit respectivement 15,6 % et 19,8 % de la population canadienne. Si les tendances en matière d'immigration devaient se maintenir au cours des prochaines années, la proportion d'immigrés au Canada pourrait atteindre un peu plus de 22 % en 2017. En 2001, au sein des effectifs de personnes nées à l'étranger par pays de naissance, le Royaume-Uni (606 000 personnes) arrive encore en tête malgré la faiblesse actuelle de ses flux. Il devance la Chine (332 800 personnes), l'Italie (315 500 personnes) et l'Inde (314 700 personnes).

Contrairement aux anciens migrants venus à la recherche de terres, les immigrés résident aujourd'hui essentiellement dans les villes. 87,2 % d'entre eux, arrivés entre 2001 et 2006, vivaient en 2006 dans une localité urbaine. Les trois principales régions métropolitaines de recensement du Canada sont Toronto, Montréal et Vancouver. Ces trois villes comptent 3 891 800 immigrés, soit près des deux tiers (62,9 %) de la population canadienne née hors du pays[21].

c - Un volume comparable d'étrangers en situation irrégulière

En raison de son positionnement géographique, la France semble plus exposée à l'immigration clandestine. En effet, elle demeure à la fois un pays de destination et une étape sur un parcours devant conduire les migrants irréguliers vers d'autres Etats occidentaux. Pour autant, en dépit de sa seule frontière, le Canada, connaît à peu près les mêmes volumes d'étrangers en situation irrégulière. Ainsi, un rapport de la Commission d'enquête du Sénat français évalue en 2006 le nombre d'étrangers en situation irrégulière entre 200 000 et 400 000 personnes[22], tandis qu'au Canada, les chiffres estimés vont de 200 000 à 500 000[23].

Si le phénomène reste encore très difficile à appréhender de façon précise dans les deux pays, la plupart des documents disponibles estiment que les étrangers en situation irrégulière sont généralement entrés régulièrement sur le territoire national et s'y sont maintenus irrégulièrement.

[21] STATISTIQUE CANADA, *Immigration au Canada : un portrait de la population née à l'étranger, recensement de 2006*, 2006, p. 19.

[22] OTHILLY G., NOEL BUFFET F., *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine*, Rapport de la commission d'enquête du Sénat, n°300, 6 avril 2006, p. 44.

[23] PICHE V., PELLETIER E., EPALE D., « La convention de l'Onu sur les travailleurs migrants, la situation au Canada », *Hommes et migrations*, n° 1271, janvier-février 2008, p. 71.

3 - Les motifs d'entrée en France et au Canada

L'OCDE évalue les différents flux des personnes qui envisagent de s'installer durablement en France et au Canada en observant trois motifs d'entrée. Le motif économique correspond aux entrées pour des raisons professionnelles. Le motif familial concerne les personnes venant rejoindre un travailleur immigré dans le cadre du regroupement familial, celles qui le rejoignent pour fonder une famille, autrement dit par mariage, et celles qui accompagnent ce travailleur[24]. Le motif humanitaire, enfin, concerne les réfugiés réinstallés ainsi que les demandeurs d'asile ayant obtenu leur statut de réfugié.

3 - 1 Les motifs économiques

Même si le motif économique d'entrée dans les deux pays augmente, les personnes qui se rendent au Canada pour des raisons professionnelles apparaissent largement plus nombreuses qu'en France. De plus, cette catégorie reste dominée par les travailleurs qualifiés alors que les étrangers peu qualifiés restent majoritaires dans l'Hexagone. Il faut cependant rappeler que le système de comptage canadien favorise d'importants pourcentages dans la catégorie économique. De plus, cette catégorie recouvre des réalités très différentes des deux côtés de l'Atlantique.

a - En France, une faible immigration pour motif économique

D'après l'OCDE, le nombre d'entrée au titre du travail s'élève en France à 22 800 en 2005 contre 20 700 en 2003. Même s'il est en augmentation régulière, ce motif d'entrée concerne seulement 13,5 % du flux total d'entrées. Le ministère français de l'Immigration en donne une estimation encore plus faible en se basant uniquement sur les flux d'entrée des pays tiers à l'Union européenne. En 2006, les entrées pour motif professionnel ne concerneraient, selon le ministère, que 7 % d'entre eux[25]. La faiblesse de ces chiffres pourrait s'expliquer par le fait que la France, contrairement au Canada, ne mène une politique en matière d'immigration professionnelle que depuis quelques années. En outre, cette catégorie est loin d'être homogène.

---

[24] OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007, p. 36.
[25] Conférence de presse de Brice Hortefeux, 19 juin 2008.

a - 1 Une catégorie qui englobe de nombreuses réalités

Au sein de l'immigration pour motif économique, plus d'un tiers des cartes de séjour sont délivrées à titre temporaire[26]. D'autre part, la prise en compte des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires permet de redresser sensiblement les statistiques puisque 34,9 % d'entre eux obtiennent une admission pour motif professionnel[27].

a - 2 Un décalage entre les motifs d'entrée et l'activité réelle des migrants

Il faut préciser également qu'aux entrées directes de ressortissants étrangers présents en France pour exercer une activité professionnelle, il convient d'ajouter les entrées indirectes d'étrangers sur le marché de l'emploi[28]. Ce phénomène concerne les personnes entrées à un autre titre et qui exercent au final une activité professionnelle. De la même manière, les entrées différées concernent les étrangers déjà présents sur le territoire français depuis plus d'un an et qui accèdent au marché du travail les années suivantes. Sur 87 800 ressortissants de pays tiers issus d'une immigration à caractère permanent et entrés sur le marché de l'emploi en 2006, seuls 10 300 d'entre eux avaient accédé au territoire français au titre de l'immigration professionnelle. Les entrées indirectes sur le marché de l'emploi restent donc majoritaires[29].

Entrées sur le marché de l'emploi des ressortissants de pays tiers

	2004	2005	2006
Entrées directes	7 000	8 900	10 300
Entrées indirectes	61 400	58 400	59 700
Entrées différées	17 800	17 800	17 800
Total	86 200	85 100	87 800

Source : FERRAND A., *Rapport d'information du Sénat sur les administrations chargées de l'immigration économique*, n° 414, 25 juin 2008, p. 20.

[26] FERRAND A., *Rapport d'information du Sénat sur les administrations chargées de l'immigration économique*, n° 414, 25 juin 2008, p. 16.

[27] FERRAND A., *Rapport d'information du Sénat sur les administrations chargées de l'immigration économique*, n° 414, 25 juin 2008, p. 17.

[28] REGNARD C., *Immigration et présence étrangères en France en 2006*, Rapport annuel de la Direction de la population et des migrations, janvier 2008

[29] FERRAND A., *Rapport d'information du Sénat sur les administrations chargées de l'immigration économique*, n° 414, 25 juin 2008, p. 20.

b - Au Canada, un système de comptage à la faveur des flux pour motif économique

Au Canada, l'immigration économique ou l'immigration liée au travail représente 60,3 % de l'immigration permanente en 2005[30], un pourcentage a priori presque cinq fois plus important qu'en France. Ce chiffre, qui reste stable au cours des dernières années, semble être la conséquence directe de la politique très volontariste menée traditionnellement par le Canada à l'étranger pour recruter les travailleurs qualifiés.

Pourtant, afin d'avoir une vision plus réaliste de ces chiffres, il convient de s'intéresser au système de comptage canadien. Ainsi, nous pouvons relever que contrairement à la France, Citoyenneté immigration Canada classe dans la catégorie de l'immigration économique les personnes qui accompagnent le migrant sélectionné pour résider de manière permanente au Canada. Il s'agit principalement de l'époux et des enfants du demandeur. Si l'on fait passer ces personnes accompagnantes dans la catégorie de l'immigration familiale, les chiffres et les pourcentages varient nettement. En 2006, par exemple, la totalité des membres permanents au titre de l'immigration économique, personnes à charge comprises, s'élève à 138 257. Mais le chiffre n'est plus que de 55 724, si l'on retranche les personnes à charge, soit une différence de 82 533 personnes. L'OCDE a fait le même type de calcul pour l'année 2005. Il en a conclu que le pourcentage de la famille au sein de l'immigration permanente s'élève alors à 60,3 %, tandis que l'immigration économique n'est plus que de 23,5 %[31]. Avec ce nouveau mode de calcul, les tendances s'inversent puisque la catégorie de la famille devient largement majoritaire.

b -1 Une majorité de travailleurs qualifiés

L'immigration de travail au Canada est constituée par les travailleurs qualifiés, les gens d'affaires, les candidats des provinces et les aides familiaux[32]. Parmi eux, les travailleurs qualifiés sont largement majoritaires. Selon les données du ministère de l'Immigration, ils occupent en 2006, 76,6 % de la catégorie. En revanche, en France quatre immigrés sur dix occupent des emplois non qualifiés[33].

---

[30] OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007, p. 256.
[31] OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007, p. 257.
[32] Pour plus de détails sur ces catégories voir annexe 1 : les différentes catégories de l'immigration économique.
[33] THAVE S., « L'emploi des immigrés en 1999 », *Insee Premières*, n°717, mai 2000, p. 1.

Résidents permanents admis au titre de la catégorie économique en 2006, selon les demandeurs principaux et les personnes à charge

Catégorie économique	Total	%	Demandeurs principaux	Personnes à charge
Travailleurs qualifiés	105 949	76,6	44 163	61 786
Gens d'affaires immigrants	12 077	8,7	3 342	8 735
Entrepreneurs	3 098	2,2	821	2 277
Travailleurs autonomes	952	0,7	320	632
Investisseurs	8 027	5,8	2 201	5 826
Candidats des provinces et des territoires	13 336	9,7	4 672	8 664
Aides familiaux résidants	6 895	5,0	3 547	3 348
Total-Catégorie économique	138 257	100	55 724	82 533

Source : CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Faits et chiffres 2006* (document numérisé).

b - 2 Comme en France, un décalage entre les motifs d'entrée et l'activité réelle des migrants

Le ministère Citoyenneté immigration Canada reconnaît que ces chiffres n'illustrent en rien les projets réels des immigrants à leur arrivée. En effet, un certain nombre de nouveaux résidents admis au titre de la catégorie économique n'ont pas intégré le marché du travail, mais plutôt fréquenté un établissement d'enseignement. Inversement, la majorité des nouveaux résidents au titre des catégories non économiques trouvent un emploi au cours des cinq années suivant leur arrivée au Canada.

3 - 2 Les motifs familiaux

Si en matière d'immigration économique, la France et le Canada suivent des tendances convergentes malgré un certain retard français en termes de volume, les deux pays connaissent des évolutions inverses sur le plan de l'immigration familiale. En effet, tandis que la catégorie baisse régulièrement en France, l'augmentation demeure constante au Canada en dépit des différents systèmes de comptage.

a - Malgré une baisse constante, les flux pour motif familial restent majoritaires en France

En France, en 2005, on constate une baisse des flux d'entrées permanents pour motif familial. Ils concernent 102 500 entrées en 2005 contre 109 800 entrées en 2004. Ce motif reste pourtant le principal facteur des flux d'entrées à caractère permanent puisqu'il couvre 60,8 % des entrées de ce type[34]. Les principaux bénéficiaires de titres de séjour pour motif familial sont les Algériens, les Marocains et les Tunisiens[35].

Plusieurs types de flux sont comptabilisés dans cette catégorie : les membres de familles de Français, le regroupement familial et les liens personnels et familiaux. Les membres de famille de Français constituent la part la plus importante de l'immigration familiale. 78,5 % d'entre eux sont des conjoints de Français. Le mariage avec un Français reste la première source de l'immigration légale en France même s'il a connu une baisse de 8,2 % en deux ans[36].

Le regroupement familial représente le deuxième type flux le plus important de l'immigration familiale. Il connaît cependant une baisse continue depuis plusieurs années, passant de 27 267 titres de séjour délivrés à ce titre en 2002 à 18 140 en 2006. En 2007, 16 681 personnes sont entrées en France au titre du regroupement familial. Cette décroissance pourrait se poursuivre au cours des prochaines années en raison des dernières réformes législatives françaises visant à encadrer de plus en plus strictement le droit au regroupement familial.

La catégorie des liens personnels et familiaux correspond à la carte accordée à l'étranger n'entrant pas dans d'autres catégories de l'immigration familiale mais dont les « liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale, une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus[37]». Cette catégorie de l'immigration familiale a plus que triplé depuis 2002, puisqu'elle passe de 7 137 titres délivrés cette année-là à 22 900 titres en 2006[38].

---

[34] OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007, p. 269.

[35] SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DU CONTROLE DE L'IMMIGRATION, *Les orientations de la politique de l'immigration*, 4ème Rapport du gouvernement au Parlement, décembre 2007, p. 65.

[36] SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DU CONTROLE DE L'IMMIGRATION, *Les orientations de la politique de l'immigration*, 4ème Rapport du gouvernement au Parlement, décembre 2007, p. 93.

[37] Article L.313-11-7 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

[38] SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DU CONTROLE DE L'IMMIGRATION, *Les orientations de la politique de l'immigration*, 4ème Rapport du gouvernement au Parlement, décembre 2007, p. 93.

b - Au Canada, un motif d'entrée en augmentation quelle que soit la manière dont il est évalué

Selon le système de comptage de l'OCDE, qui intègre dans la catégorie de la famille les personnes à la charge des immigrants économiques, le nombre d'immigrants dans la catégorie de la famille s'élève à 158 000 en 2005 au Canada, soit un pourcentage de 60,3 % au sein de l'immigration à caractère permanent[39]. Il est en nette augmentation par rapport à 2004. Le système de comptage canadien classe dans cette catégorie les personnes suivantes : conjoints, conjoints de fait et partenaires comparables à un conjoint[40]; enfants à charge, enfants destinés à l'adoption ; parents et grands-parents ; frères, sœurs, neveux, nièces ou petits-enfants, s'ils sont orphelins ; tout parent, si le parrain est seul au Canada et n'a aucun autre membre de la famille à parrainer[41].

En réalité, toutes ces personnes rentrent au Canada par le biais du regroupement familial. Il faut cependant noter que, contrairement à la France, le regroupement familial ne concerne pas uniquement les étrangers mais également les nationaux souhaitant être rejoints par leur conjoint étranger. Enfin, comme pour l'immigration pour motif économique, cette catégorie n'englobe pas les membres de la famille à la charge des réfugiés sélectionnés à l'étranger (dans la cadre de la réinstallation) et dont le dossier peut être traité dans le cadre de la même demande de résidence permanente.

3 - 3 Les motifs humanitaires

Pour l'OCDE, le nombre de personnes comptabilisées au titre de l'immigration pour motif humanitaire comprend les réfugiés réinstallés et les demandeurs d'asile reconnus comme réfugiés. Ce système de comptage demeure parfaitement adapté à la politique de protection canadienne qui accorde autant de place aux réinstallés qu'aux demandeurs d'asile reconnus réfugiés. Il l'est beaucoup moins concernant la France, en raison du faible nombre

[39] OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007, p. 257.

[40] Un partenaire de fait est une personne qui cohabite depuis au moins un an dans une relation conjugale avec le parrain. Si une relation conjugale a existé pendant au moins un an sans cohabitation, à cause de la persécution ou d'un contrôle pénal, le droit canadien considère qu'il existe tout de même une relation de fait. Les partenaires comparables à un conjoint sont les personnes qui habitent à l'extérieur du Canada et qui ont eu une relation conjugale avec le parrain pendant au moins un an.

[41] La procédure de parrainage au Canada correspond à celle du regroupement familial.

de réfugiés réinstallés. Chaque année, le Canada protège presque trois fois plus de personnes que la France, mais de nombreux dysfonctionnements se cachent derrière ces chiffres ainsi que nous l'évoquerons plus loin. Enfin, la question de l'accessibilité à la protection se pose dans les deux pays en raison de la chute considérable du nombre de demandeurs d'asile ces dernières années.

a - En France, de moins en moins de personnes protégées

En France, les entrées pour motif humanitaire baissent régulièrement depuis plus de dix ans. Selon l'OCDE, elles s'élevaient en 2005 à 15 400 ; mais le chiffre ne dépassait pas 8 781 personnes en 2007 contre 13 770 en 2005 d'après l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra)[42] . Ce motif d'immigration ne concerne que 9,1 % des entrées à caractère permanent. Un pourcentage qui arrive loin derrière l'immigration familiale[43] . Parmi les demandeurs qui obtiennent leur statut hors protection subsidiaire (voir plus bas), les Sri-lankais (13,6 %) arrivent en tête devant les Russes (9,4 %), les Turcs (7,6 %) et les Serbes (7,3 %)[44].

Le taux global de reconnaissance[45] passe de 19,5 % en 2006 à 29,9 % en 2007. Il faut préciser cependant que ce chiffre englobe les décisions de l'Ofpra mais aussi les protections accordées par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui examine les recours contre les décisions de l'Office. Ainsi, en 2007, la CNDA a annulé près d'un cinquième des décisions de l'Ofpra, devenant ainsi le premier acteur de la protection internationale en France.

b - Au Canada, un nombre de personnes protégées presque trois fois supérieur à celui de la France

Le nombre de personnes ayant obtenu la résidence permanente sur la base de motifs humanitaires[46] s'est élevé en 2005 à 42 400 personnes, soit 16,2 % de la totalité de l'immigration permanente. Ce chiffre, en progression, n'était

---

[42] L'Ofpra est la seule institution compétente pour examiner les demandes d'asile en France.

[43] OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007, p. 269.

[44] OFPRA, *Rapport annuel 2007*, 3 avril 2008, p. 24.

[45] Le taux global de reconnaissance est constitué des décisions de l'Ofpra et de la CNDA.

[46] Pour Citoyenneté immigration Canada, cette catégorie concerne les personnes protégées en général soit : les réfugiés parrainés par le gouvernement ou par le secteur privé ce qui correspond aux personnes réinstallées ; les personnes protégées au Canada, autrement dit, à l'issue d'une demande d'asile ; et les personnes à charge à l'étranger, à savoir les personnes qui rejoindront les réfugiés dans le cadre du rapprochement familial. Cette catégorie concerne aussi les personnes autorisées à résider de manière permanente au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire.

que de 39 700 en 2004[47]. Cependant, il descend à 27 956 en 2007, selon Citoyenneté immigration Canada. Pourtant, que l'on se base sur les chiffres de l'OCDE ou sur ceux des ministères, le Canada place sous sa protection environ trois fois plus de personnes que la France.

Cette différence de chiffres pourrait s'expliquer par le grand nombre de personne réinstallées au Canada. En effet si l'on retranche le nombre de réinstallés du nombre total de réfugiés, il ne reste plus que 16 794 personnes. D'autre part, il faut rappeler que le système canadien comptabilise, à la différence de la France, les familles à la charge des réfugiés dans la catégorie humanitaire. Si l'on retranche celles-ci des 16 794 personnes précitées, on obtient 11 700 réfugiés protégés au Canada en 2007, soit une estimation presque équivalente à celle de la France. Sur la totalité des personnes protégées en 2006, celles venant d'Asie et du Pacifique arrivent en tête. Viennent ensuite les individus en provenance d'Amérique du Sud et centrale.

La demande de protection est examinée par la Commission de l'immigration et du statut du réfugié (CISR)[48]. Le taux de reconnaissance du statut de réfugié (au Canada, on parle de taux de réussite) s'élevait sur la période 2006-2007 (année civile) à 46 %, un chiffre très supérieur à celui de l'Ofpra. Le Canada accorde ainsi plus facilement une protection. Les conditions de traitement de la demande d'asile ne sont cependant pas meilleures, car le délai moyen de la procédure - même s'il tend à se réduire, passant de 13,6 mois en 2005 à 11,9 mois en 2007 – est quatre fois supérieur à celui de la France où il flirte avec les trois mois et demi en première instance[49].

c - Des demandes d'asile en baisse dans les deux pays

En France, après sept ans d'augmentation continue de 1997 à 2004, la demande d'asile a diminué pour la troisième année consécutive en 2006. Au total, en comptant les mineurs accompagnants, le nombre de demandes reçues par l'Ofpra a été de 39 332 en 2006 contre 59 221 en 2005, soit une diminution de 33,5 %, et de 65 614 en 2004. La demande d'asile a donc diminué de 40 % en deux ans et de 56 % en trois ans.

[47] OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007, p. 257.

[48] Cette commission est un tribunal administratif indépendant. Sa mission consiste à rendre des décisions sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés au Canada.

[49] Ce délai dépassait les huit mois en 2003 ; les progrès sont donc récents en France.

Cette baisse, même si elle a été moins importante en 2007, intervient après la réforme de 2003 qui a eu pour conséquence de compliquer la possibilité pour une personne en danger de demander une protection en France.

Selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), la France est passée de la première place parmi les pays industrialisés dans l'accueil des demandeurs d'asile en 2005 à la deuxième en 2006. A partir de 2007, elle n'est plus qu'au troisième rang mondial, devancée par les Etats-Unis et la Suède[50]. Les chiffres français suivent une tendance générale en Europe. Le nombre de demandeurs d'asile dans l'Union européenne a en effet été divisé par deux entre 2000, 397 000 demandes dans l'Union à 15, et 2006, 201 000 dans l'Union à 27.

Comme en France, la demande d'asile au Canada baisse régulièrement depuis 2001. Selon le Conseil canadien pour les réfugiés[51], le nombre de demandes est passé de 45 000 en 2001 à 20 000 en 2005[52]. Cette diminution pourrait être attribuée à la politique de contrôle des frontières canadiennes de ces dernières années, notamment avec la mise en place de l'Accord des pays tiers sûrs en 2004. Pourtant, on peut noter une nouvelle augmentation de la demande en 2007. Le HCR précise même qu'au premier semestre 2008, le Canada se classe, devant la France, au deuxième rang mondial des pays de destination des demandeurs d'asile avec 16 800 demandes sur la période.

Parmi les nationalités les plus représentées chez les demandeurs d'asile, les Mexicains arrivent largement en tête en 2007 avec 7 057 demandeurs. Viennent ensuite, dans une moindre proportion, les Haïtiens (3 231) et les Colombiens (2 577).

d - Une procédure de réinstallation marginale en France, prépondérante au Canada

Si la France avait déjà utilisé la procédure de réinstallation pour accueillir dans les années 1970 les réfugiés du Sud-Est asiatique, elle entend à nouveau développer ce mode de protection. Au début du mois de février 2008, à l'occasion de la signature d'un accord cadre entre le HCR et le gouvernement français, celui-ci a annoncé son intention de rejoindre le cercle des pays qui reçoivent annuellement des réfugiés à la recherche de la protection qu'ils

[50] UNHCR, A*sylum levels and trends in industrialized countries 2007*, 18 mars 2008, p. 7.
[51] Voir en deuxième partie.
[52] CONSEIL CANADIEN POUR LES REFUGIES, *Les demandeurs d'asile au Canada : certains faits*, Communiqué, 9 octobre 2007.

ne peuvent plus obtenir dans leur premier pays d'asile. A cette fin, la France a instauré une procédure de réinstallation avec un quota annuel fixé à cent dossiers, qui signifie l'accueil d'environ cinq cents personnes par an.

Contrairement à la France, le Canada jouit depuis 1976 d'un des systèmes de réinstallation les plus performants du monde. Avec l'admission de 7 574 réfugiés parrainés par le gouvernement et de 3 588 réfugiés par le secteur privé en 2007, les objectifs fixés pour ces deux catégories de réfugiés sélectionnés à l'étranger ont été atteints[53]. Il n'en reste pas moins que le nombre de personnes protégées au Canada, c'est-à-dire de demandeurs d'asile reconnus réfugiés, est à peu près équivalent à celui des personnes réinstallées (11 700 en 2007).

3 - 4 La question de l'immigration temporaire en France et au Canada

Pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre que connaissent un certain nombre de secteurs, les deux pays font régulièrement appel à des migrants temporaires. Au Canada le nombre de travailleurs temporaires croît de manière considérable au point de concurrencer le nombre de travailleurs qualifiés admis à titre permanent.

a - Une immigration temporaire française dominée par les étudiants et les travailleurs saisonniers

En France, le flux des étudiants étrangers s'est élevé en moyenne à 47 500 chaque année pour la période allant de 2000 à 2004[54]. En baisse depuis 2005, ce chiffre ne s'élève plus qu'à 46 200. Le deuxième volume de l'immigration temporaire concerne les travailleurs saisonniers dont le nombre ne cesse de croître. 16 200 d'entre eux ont ainsi été accueillis en France en 2005.

b - L'explosion du nombre de travailleurs temporaires au Canada

Bien que le Canada soit traditionnellement un pays d'immigration permanente, les niveaux de migration temporaire ont, comme France, augmenté de façon régulière au cours des dernières années. En 2006, le Canada a, par exemple,

[53] Voir le tableau *flux de résidents permanents selon la catégorie 1998-2007*, sur le site de Citoyenneté immigration Canada : www.cic.gc.ca

[54] OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007, p. 269.

accueilli 268 056 migrants qui relèvent de cette catégorie[55]. Le nombre de travailleurs temporaires généralement admis dans le but de combler les pénuries de main-d'œuvre a, en fait, connu en moins de dix ans une remarquable progression. Il est passé de 75 560 en 1997 à 112 658 en 2006, au point de dépasser le nombre de travailleurs qualifiés admis à résider de manière permanente la même année, soit 105 949 personnes.

****

Les flux migratoires en France et au Canada ont connu, à travers l'histoire, de nombreux aléas, mais aussi quelques similitudes. Les deux pays sont, par exemple, confrontés au phénomène des résidents irréguliers et doivent gérer l'inégale répartition des étrangers sur leur territoire. Ils présentent également quasiment les mêmes pourcentages concernant la part que prend l'immigration familiale par rapport aux autres motifs d'entrée, même si le Canada connaît, contrairement à la France, une tendance à la hausse des flux de l'immigration familiale. En revanche, le nombre d'étrangers entrés au Canada pour des raisons humanitaires est plus de deux fois supérieur à celui de la France, à l'instar de celui de l'immigration économique, lui aussi environ deux fois plus élevé, même en excluant la famille accompagnante. Toutefois, derrière ces chiffres se cachent des réalités difficilement comparables puisque, d'un côté, nous observons que les étrangers entrés pour des raisons familiales intègrent également le marché du travail et, d'un autre côté, une partie des immigrants à titre professionnel s'orientent vers un projet académique une fois arrivés dans le pays d'accueil. Il n'en demeure pas moins que les deux pays gèrent les flux migratoires de façon très différente en mettant en œuvre des politiques migratoires distinctes sur de nombreux points.

◆

[55] CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Faits et chiffres 2006, aperçu de l'immigration : résidents permanents et temporaires*, 29 juin 2007 (document numérisé).

II - France, Canada : deux philosophies, un objectif commun

Pour parfaitement saisir le sens des politiques menées aujourd'hui en France et au Canada, il semble nécessaire de rappeler quelles en sont leurs principales évolutions. Pour cela, nous avons pris le parti de nous appuyer sur deux dates clés : 1974, l'année où la France a officiellement mis fin à l'immigration de travail, et 1967 qui représente au Canada la disparition d'un système basé sur des critères ethniques. En effet, ces deux dates sont déterminantes pour comprendre les principales tendances des politiques actuelles. Celles-ci sont soit en rupture, soit dans la continuité des réformes passées.

1 - Deux pays, deux visions de l'immigration

1 - 1 En France, une politique menée au fil de l'eau

La France n'a jamais vraiment eu de politique à long terme en matière d'immigration. Les périodes de crise et d'alternance politiques ont conduit les gouvernements successifs à adopter des mesures plus ou moins répressives. A ce titre, l'ordonnance du 2 novembre 1945, qui fonde la politique migratoire française, a été modifiée plus d'une vingtaine de fois[56]. Pourtant, la place de plus en plus grande que prend l'Union européenne, ainsi que la prise de conscience de l'inéluctable vieillissement de la population dans les décennies à venir ont contribué à changer la donne.

[56] Le 1er mars 2005, cette agrégation législative a été unifiée sous la dénomination de Code et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

a - L'arrêt officiel de l'immigration de travail et la politique de fermeté

Sur fond de crise pétrolière et de chômage, le gouvernement français suspend l'immigration de travail à partir de 1974[57]. Il entend faire diminuer considérablement les flux à destination de la France. Cette décision n'empêche pas la persistance voire le développement d'autres types de flux, notamment ceux pour motif familial. Le gouvernement va tenter de les limiter. Un décret du 29 avril 1976 avait posé pour la première fois en principe le droit pour l'étranger à faire venir sa famille, sous certaines conditions de ressources et de logement. Le gouvernement décide d'en suspendre l'application pour trois ans. Ainsi, le décret du 10 décembre 1977 n'autorise l'entrée des membres de la famille que s'ils s'engagent à ne pas occuper un emploi salarié.

Ce texte sera annulé par le Conseil d'Etat un an plus tard. Le 8 décembre 1978, la plus haute juridiction administrative érige le droit de mener une vie familiale normale en principe général du droit[58]. Cette décision permet à de nombreux travailleurs installés en France d'être rejoints par leur famille. Elle constitue un échec pour le gouvernement dans sa volonté de limiter les flux migratoires. De la même manière, la politique de retour forcé symbolisée par la loi Bonnet qui fait du séjour irrégulier un motif d'éloignement ne s'avère pas plus efficace. Paradoxalement, dans ce climat de fermeté, la protection des réfugiés demeure préservée. Les migrations émanant de l'application du droit d'asile que la France s'est engagée à défendre depuis la loi de juillet 1952 augmentent considérablement sous l'effet de l'arrivée des « *boat people* ».

b - La reconnaissance du droit des étrangers

A partir des années 1980, le gouvernement prend conscience que les immigrés déjà installés ont vocation à rester sur le territoire. Il vote les premières mesures visant à assurer leur intégration. Le gouvernement procède, en outre, à la régularisation de 130 000 étrangers en situation irrégulière[59]. La liberté d'association pour les étrangers est également

---

[57] Le 5 juillet 1974, le gouvernement français décide de suspendre l'immigration des travailleurs et des familles, sauf pour les ressortissants de la Communauté européenne. L'immigration des familles est à nouveau autorisée dès 1975.

[58] Conseil d'Etat, 8 décembre 1978, G.I.S.T.I., C.F.D.T. et C.G.T.

[59] GREENWAY J., *Programmes de régularisation de la situation des immigrés clandestins*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 13 février 2007, p. 19.

reconnue[60]. Quelques années plus tard, la loi du 17 juillet 1984[61], crée la carte de résident de dix ans automatiquement renouvelable pour les étrangers ayant déjà vécu en France de façon durable.

c - Le mythe de l'immigration zéro

La chute du Mur de Berlin dans les années 1990 ainsi que la guerre dans les Balkans conduisent à une augmentation des migrations en provenance d'Europe de l'Est. C'est dans ce contexte que sont votées en 1993 les lois Pasqua sur l'entrée et le séjour des étrangers[62]. Charles Pasqua, alors ministre de l'Intérieur, souhaite mettre en place une politique d'immigration zéro[63]. Il s'attaque une nouvelle fois aux flux majoritaires, ceux pour motif familial. Comme en 1978, le gouvernement doit faire marche arrière devant le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision du 13 août 1993, donne une valeur constitutionnelle au droit de vivre en famille. Malgré cette décision, la loi sur le regroupement familial devient plus restrictive. Dans ce climat répressif, la pratique de la rétention à la frontière est légalisée. De même, l'acquisition de la nationalité pour les jeunes nés en France de parents étrangers n'est plus automatique mais doit être réclamée.

Ces dispositions seront modifiées et assouplies par les lois de 1998 sur le séjour et l'acquisition de la nationalité, mais le débat ne s'épuisera pas pour autant, attisé par l'essor de l'extrême droite. De nombreux autres textes législatifs susciteront des discussions généralement polarisées entre, d'un côté, la défense d'un objectif d'immigration zéro et, de l'autre, une minimisation plus ou moins assumée de la question migratoire.

d - La communautarisation des questions migratoires

Au cours des années 1990, les élargissements successifs de l'Union européenne, ainsi que la mise en place d'un espace de libre circulation suite aux accords de Schengen signés en 1985 font de la question migratoire

[60] La loi du 9 octobre 1981 supprime le régime dérogatoire des associations étrangères institué par le décret-loi de 1939, qui subordonnait la constitution de ces associations à l'autorisation du ministre de l'Intérieur.

[61] Loi 84-622 du 17 Juillet 1984 sur le titre unique de séjour et de travail.

[62] Loi n° 93-992 du 10 août 1993 relative aux contrôles et aux vérifications d'identité et loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

[63] HENRY P., *Immigration : lettre ouverte aux humanistes en général et aux socialistes en particulier*, Les points sur les i, 2008, p. 80.

un enjeu continental. La France participe à ce mouvement. Elle fait ainsi partie des Etats qui ont ratifiés en 1997 le Traité d'Amsterdam. Celui-ci pose les premières bases d'une politique commune en matière d'immigration. Dans ce nouveau contexte régional, une question émerge, celle du vieillissement de la population européenne et des pénuries croissantes de main-d'œuvre dans certains secteurs. Parallèlement, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, les Etats européens ont commencé à mener des politiques de plus en plus sécuritaires. Ces nombreuses évolutions modifient l'approche de la politique migratoire française qui s'éloigne du mythe de l'immigration zéro pour se concentrer sur la protection des frontières, la lutte contre l'immigration clandestine et la promotion d'une immigration choisie.

Nous l'avons vu, la politique française a avancé ces dernières années de manière relativement désordonnée soumise à un contexte politique qui a connu de nombreuses évolutions. A l'inverse, le Canada a rapidement eu une vision à long terme de sa politique migratoire, en dépit des alternances politiques et des crises qu'a pu traverser le pays.

1 - 2 Au Canada, une vision à long terme de l'immigration

Très vite, le Canada a pris conscience de la nécessité de faire venir des étrangers pour répondre à ses besoins économiques et démographiques. Ainsi, contrairement à la France, le pays a rapidement envisagé sa politique migratoire sur le long terme en tentant de la planifier et de l'organiser par le biais notamment de la sélection.

a - Le tournant de 1967 et l'affirmation d'objectifs fondamentaux

L'année 1967 marque un véritable tournant dans la politique d'immigration canadienne. Elle permet au pays de passer d'une politique menée au fil de l'eau, sans véritable stratégie, à une politique à long terme. Dans ce cadre, le gouvernement instaure un système de sélection par points pour le recrutement des travailleurs qualifiés. Il écarte définitivement tout critère ethnique et toute référence en matière de religion, de sexe ou de pays de naissance. De même, la loi sur l'immigration de 1976, promulguée en 1978, établit pour la première fois les objectifs fondamentaux de la politique d'immigration du Canada. Complétée par celle du 28 juin 2002 et par son règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés[64], elle définit

[64] En droit canadien, le règlement précise les conditions d'application de la loi-cadre.

trois objectifs principaux. La loi prévoit d'abord de développer l'immigration légale pour satisfaire les besoins de l'économie. Elle se fixe ensuite pour but de faciliter la réunion au Canada des membres de la famille de résidents permanents. Enfin, elle rappelle le nécessaire respect des engagements du pays vis-à-vis de la communauté internationale en matière d'asile. Selon ce texte, les flux à destination du Canada doivent être fixés et évalués chaque année à travers un plan annuel.

b - Une politique de protection avant-gardiste

A partir de 1976, le Canada assume ses obligations de protection de manière tout à fait avant-gardiste. Le pays développe, en plus de l'accueil des demandeurs d'asile, une vaste politique en matière de réinstallation par le biais de programmes publics ou privés. Le pays devient rapidement l'un des Etats les plus avancés du monde en la matière.

c - La nécessité de faire face à la concurrence

Depuis les années 1960, le Canada doit faire face à une concurrence accrue des Etats-Unis, de l'Australie, mais également de l'Europe, non seulement pour recruter les migrants les plus qualifiés, mais également pour les garder sur son territoire. Cette concurrence n'a jamais cessé. Pour mieux l'affronter, le Canada met en place, année après année, un vaste réseau international de bureaux de recrutement à l'étranger. Ces derniers permettent de cibler les besoins du pays sur des zones géographiques ou des secteurs professionnels précis. Le gouvernement prend aussi, afin d'encourager les étrangers à rester, un certain nombre de mesures. Une des initiatives les plus connues consiste à favoriser l'accès à la naturalisation. Un résident permanent pourra devenir canadien au bout de trois ans de résidence régulière à la différence des Etats-Unis qui n'octroient ce statut qu'au bout de cinq ans et dans des conditions beaucoup plus strictes.

d - Envisager les politiques migratoires à long terme

Les années 1990 confirment le changement de tendance initié en 1967. Les politiques migratoires doivent se concevoir à longue échéance et non pas en fonction de problèmes immédiats liés au marché du travail ou de changements politiques. Ainsi, de 1989 à 1992 alors qu'une grave récession économique touche le pays et que le taux de chômage atteint 10 %, les objectifs d'immigration ne souffrent d'aucune baisse[65]. Le consensus politique et

[65] PARANT M., « Les politiques d'immigration du Canada, stratégies, enjeux et perspectives », *Les études du CERI*, n° 80, octobre 2001, p. 8.

social sur ce sujet n'empêche pas l'Etat de s'appuyer sur un certain nombre de leviers pour limiter le nombre de migrants dans certaines catégories, de façon à ce que le plan annuel soit toujours en conformité avec les intérêts de la société canadienne. Ainsi dans les années 1990, l'augmentation inattendue de la demande d'asile a conduit le gouvernement à prendre des mesures d'exclusion des frères et sœurs de la catégorie de la famille ou à exiger que les parents au Canada puissent prouver qu'ils avaient des revenus réguliers suffisants pour pouvoir parrainer des membres de leur famille à l'étranger.

Aujourd'hui, la France et le Canada doivent relever de nombreux défis tant démographiques qu'économiques. Dans ce cadre, et en dépit de leurs évolutions respectives, les deux pays cherchent à adapter leurs politiques migratoires en fonction de leurs intérêts. Ces orientations expriment parfois une volonté de changement (cas de la France) ou se situent dans le droit fil du passé (cas du Canada).

2 - L'immigration, un outil de développement national dans les deux pays

2 - 1 Défis et perspectives d'avenir

a - En France, répondre à des pénuries de main-d'œuvre

La France jouit du taux de natalité le plus important de l'Union européenne. Le solde migratoire ne représente, en 2007, qu'un cinquième de l'accroissement total de la population, lequel est principalement dû à l'accroissement naturel[66]. La population totale ne devrait pas diminuer à l'horizon 2015 et en 2050 la métropole comptera probablement près de 66 millions d'habitants, soit environ 10 % de plus qu'aujourd'hui. Ainsi, à la différence d'autres pays européens, la France ne connaîtra pas dans les prochaines années de problème démographique global qui justifierait un recours massif à l'immigration[67]. Pourtant, l'âge médian des Français augmentera de façon

[66] PLA A., « Des naissances toujours très nombreuses », *Insee Premières*, n° 1170, janvier 2008, p. 1.
[67] BOISSARD S., *Besoins de main-d'œuvre et politique migratoire*, Centre d'analyse stratégique, mai 2006, p. 8.

continue dans les prochaines décennies. D'ici dix ans, le nombre de postes à pourvoir sur le marché du travail augmentera nettement en raison du départ à la retraite des générations nées après guerre. Et d'ici une vingtaine d'années, le nombre de décès devrait excéder celui des naissances. L'immigration deviendra alors le principal facteur de croissance démographique.

D'ores et déjà, la France doit faire face à des pénuries de main-d'œuvre. Certaines entreprises ou administrations rencontrent des difficultés de recrutement, en particulier dans les secteurs du bâtiment, de l'hôtellerie, de la restauration et dans le secteur hospitalier. Les emplois concernés sont moyennement qualifiés. Ce constat conduit le pays à s'interroger sur l'immigration ciblée dont il a besoin pour répondre à ces difficultés sectorielles. Plus généralement, le gouvernement souhaite attirer une immigration plus qualifiée afin de doper sa compétitivité.

b - Au Canada, des nécessités autant démographiques qu'économiques

A l'inverse des Françaises, la fécondité des Canadiennes (1,5 enfant par femme) demeure très faible. Elle se situe largement au dessous du seuil de renouvellement des générations depuis le début des années 1970. De plus, la population vieillit. Un Canadien sur sept a plus de 65 ans. En 2006, l'apport de la migration internationale comptait pour les deux tiers de la croissance démographique canadienne[68]. Vers 2030, il est prévu que le nombre des décès devienne supérieur à celui des naissances. L'immigration sera alors le seul facteur de croissance de la population.

Entre 2006 et 2015, environ 1,7 million d'emplois devraient être créés sous l'impulsion de la croissance de l'activité économique, tandis que près de 3,8 millions d'emplois existants se libéreront à la suite des départs à la retraite. La pénurie de main-d'œuvre qualifiée est déjà préoccupante dans plusieurs secteurs clés de l'économie comme celui de la santé ou de l'énergie. Ces perspectives indiquent que le Canada continuera à dépendre largement de l'immigration pour assurer sa croissance démographique et économique.

Pour faire face à leurs différents besoins structurels, les deux pays mènent des politiques relativement convergentes, qui visent à attirer la main-d'œuvre qualifiée tout en maîtrisant leurs flux migratoires respectifs.

[68] STATISTIQUE CANADA, *Regard sur la démographie canadienne*, janvier 2008, p. 13.

2 - 2 Aller plus loin dans la maîtrise des flux migratoires

La maîtrise des flux migratoires prend des formes très diverses en France et au Canada. Elle correspond à la volonté de planifier l'immigration, de contrôler les frontières, de s'inscrire dans une politique globale et de favoriser la venue de migrants répondant aux besoins du pays.

a - La volonté de planifier l'immigration

a - 1 L'élaboration d'objectifs annuels

Les prémices d'une programmation de l'immigration et le risque des quotas

En France, plusieurs textes récents ont tenté de mettre en place pour la première fois des outils visant à planifier l'immigration, quelle qu'en soit l'origine. La loi du 26 novembre 2003[69] prévoit notamment que le gouvernement dépose chaque année devant le Parlement un rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration. De même, un décret de mai 2005[70] a créé un comité interministériel de contrôle de l'immigration chargé de fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires et d'élaborer un véritable pilotage de la politique gouvernementale d'immigration. Au-delà de ses réformes, la France a voulu aller plus loin. Ainsi, le gouvernement a mis en place le 7 février 2008 une commission présidée par l'ancien président du Conseil constitutionnel, Pierre Mazeaud. Elle a été chargée de réfléchir à la mise en place de quotas annuels dans le but d'atteindre 50 % d'immigration pour motif économique et d'envisager dans ce cadre les conditions d'une réforme de la Constitution[71] .

---

[69] Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

[70] Décret n°2005-544 du 26 mai 2005.

[71] Selon la lettre de mission remise par le Premier ministre à Pierre Mazeaud le 30 janvier 2008 cette réforme « permettrait, d'une part, une maîtrise globale de l'immigration en France par la fixation du nombre annuel des migrants admis à entrer et séjourner en France, conformément aux besoins et aux capacités d'accueil de la Nation. La définition de quotas permettrait à la France, ensuite, de choisir les différentes composantes de l'immigration, avec comme objectif que l'immigration économique, elle-même analysée par grandes catégories professionnelles, représente 50 % du flux total des entrées en vue d'une installation durable. Vous étudierez la possibilité de décliner ce quota global et ces quotas catégoriels selon les grandes régions de provenance des flux migratoires... »

Dans son rapport datant du 7 juillet 2008[72], la Commission Mazeaud a cependant rappelé que « les pouvoirs publics nationaux ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer les flux relatifs aux deux principales sources d'installations : l'immigration familiale et l'asile. » Elle a aussi précisé qu'en matière d'immigration de travail la mise en place de quotas ne serait ni utile, ni souhaitable.

Une planification beaucoup plus ancienne au Canada au travers « d'objectifs cibles »

Au Canada, l'idée d'organiser l'immigration date de 1976. Depuis, la loi oblige le gouvernement à établir des objectifs pour les différentes catégories d'immigrant. Le ministre de l'Immigration doit déposer un rapport annuel au Parlement avant le 1er novembre de chaque année. Le document indique les activités et les initiatives du ministère, le nombre de nouveaux résidents permanents admis durant l'année passée et celui prévu pour l'année suivante. Cette évaluation comprend toutes les catégories de migrants, dont les personnes protégées.

Le Canada pratique-t-il une politique de quotas ?

Avant de déterminer si le Canada pratique une politique de quotas, il convient de définir précisément cette notion. Plusieurs sens sont, en effet, possibles. Il peut s'agir, par exemple, de simples objectifs fixés en début d'année, de minimas à atteindre ou de plafonds à ne pas dépasser. En France, les membres de la Commission Mazeaud interrogés, par le ministre de l'Immigration sur ce sujet en 2008, ont défini cette notion de la manière suivante : un quota correspond à une sorte « de contingent prédéterminé de titres de séjour à ne pas dépasser chaque année[73]». Il comporte donc un caractère contraignant. Or, si l'on s'en tient à cette définition, le Canada ne pratique pas vraiment une politique de quotas, car il fixe dans son rapport annuel des objectifs chiffrés n'ayant aucun caractère obligatoire, dans la mesure où le fait qu'ils soient atteints ou pas ou même dépassés n'entraîne aucune conséquence juridique. Quant au rapport annuel au Parlement, il revêt, au Canada, une triple fonction. Il permet à ceux qui sont chargés d'exécuter la politique migratoire de bénéficier d'un certain nombre d'indications et constitue un instrument de transparence

[72] COMMISSION SUR LE CADRE CONSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE POLITIQUE D'IMMIGRATION, *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire*, juillet 2008, p. 23.

[73] COMMISSION SUR LE CADRE CONSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE POLITIQUE D'IMMIGRATION, *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire*, juillet 2008, p. 15.

concernant les orientations du pays en la matière. Enfin, il est un outil d'évaluation des politiques permettant de les faire évoluer en fonction des intérêts du pays.

---

a - 2 Une approche globale de l'immigration

La politique de planification s'inscrit en France comme au Canada dans le cadre d'une approche globale du fait migratoire. Une notion entendue différemment, selon que l'on se trouve d'un côté ou de l'autre de l'Atlantique.

En France, une globalité fondée sur des accords bilatéraux

La politique globale d'immigration française inclut la volonté de rester efficace sur le plan du contrôle des frontières, de favoriser une immigration qui répond à ses besoins économiques et d'élaborer une vraie politique de développement solidaire avec les pays du Sud. Elle se concrétise par la signature d'accords de gestion des flux migratoires avec des pays traditionnels d'émigration vers l'Europe[74]. Ces conventions comprennent habituellement trois volets : une collaboration accrue en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, la mise en place de flux d'immigration limités à certaines catégories de migrants et des initiatives en matière de développement solidaire prenant la forme d'aides à certains secteurs, comme celui de la santé ou de l'éducation. Les orientations de la politique française d'immigration correspondent à des tendances observées dans l'ensemble de l'Union européenne.

Au Canada, une vision plus universelle de l'immigration

A la différence de la France, le Canada ne dispose pas d'un ensemble de conventions bilatérales relatives à l'immigration permettant d'organiser les flux de travailleurs étrangers pays par pays. Le gouvernement souhaite mener une politique universelle en matière d'immigration, sans accords préférentiels ou ciblés. Ce choix peut s'expliquer par l'absence de liens historiques entretenus avec certains Etats tiers. Mais il trouve plus généralement sa source dans la tradition canadienne qui considère, depuis quarante ans, que les politiques migratoires doivent s'envisager de façon indifférenciée. En dépit de ces différences, les politiques des deux pays convergent sur de nombreux thèmes notamment la protection des frontières et la gestion de l'immigration irrégulière.

---

[74] A ce jour la France a conclu ce type d'accords avec le Sénégal, le Gabon, le Congo, le Bénin et la Tunisie. Ces accords n'ont pas encore dépassé l'étape de la signature, hormis celui avec le Gabon, ratifié le 12 juin 2008 par le Parlement.

b - Lutter contre l'immigration irrégulière et protéger les frontières

b - 1 Des moyens de contrôle accrus aux frontières

La politique française en matière de protection des frontières s'inscrit largement dans un environnement européen. En effet, depuis plusieurs années, les Etats membres coopèrent de façon de plus en plus étroite pour empêcher les étrangers non désirés de pénétrer dans l'espace de libre circulation européen. A ce titre, l'Union a instauré un fonds pour les frontières extérieures doté de 1 820 millions d'euros pour la période 2007-2013. Cette somme considérable permet de financer un certain nombre d'actions nationales et européennes de surveillance des frontières communes. L'Union a également créé en 2005 l'agence européenne aux frontières extérieures (Frontex). Celle-ci est chargée de coordonner la coopération opérationnelle entre les Etats membres dans le domaine du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures. Dans ce cadre, un règlement de 2007[75] prévoit la création d'équipes d'intervention rapide aux frontières. Ces experts nationaux devront fournir rapidement une assistance aux Etats membres qui pourraient être soumis à une pression migratoire particulière à leurs frontières.

La France participe également à un vaste réseau communautaire de traitement de données relatives aux ressortissants des pays tiers à l'Union non admis ou interdits de séjour dans l'Union - par l'intermédiaire du système d'information Schengen (SIS) - et à Eurodac, un système informatisé de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des étrangers entrant irrégulièrement dans l'Union. De plus, la France dispose d'officiers de liaison immigration (OLI) détachés dans le monde et qui entretiennent des contacts avec les autorités de certains pays d'émigration afin de contribuer à la prévention et à la lutte contre l'immigration irrégulière. Les transporteurs participent également indirectement à la lutte contre l'immigration irrégulière. La directive sur les transporteurs du 29 avril 2004[76] oblige ainsi les compagnies aériennes à communiquer les renseignements concernant leurs passagers à destination d'un point de passage frontalier de l'Union européenne et sont soumises à de lourdes amendes si elles permettent l'entrée sur le territoire communautaire d'étrangers dépourvus de documents.

[75] Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités.

[76] Directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers.

Ces dernières années, le Canada a aussi mis en place un système de contrôle de ses frontières particulièrement sophistiqué. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) bénéficie, depuis 2003, d'un réseau de renseignement sur l'immigration de plus en plus performant. Il comprend des services à la frontière, mais également des agents d'intégrité des mouvements migratoires présents partout dans le monde. Comme en France, le gouvernement sollicite les compagnies aériennes. Des sanctions s'imposent à celles qui transportent des passagers dépourvus de documents de voyage appropriés. Pour l'année 2006-2007, l'ASFC aurait ainsi collecté plus de 452 000 dollars[77].

b - 2 Une politique d'éloignement de plus en plus active

Depuis 2002, le gouvernement français tente de rendre plus effectives les politiques d'éloignement. Chaque année depuis cette date, il fixe des quotas de mesures d'éloignement à atteindre[78]. Dans ce cadre, les préfets sont régulièrement invités à revoir leur dispositif de lutte contre l'immigration clandestine et les services de police et de gendarmerie sont particulièrement sollicités. Sur le plan budgétaire, les moyens consacrés au contrôle de l'immigration ont fortement augmenté. A titre d'exemple, le budget de la police aux frontières a crû de 20 % entre 2001 et 2006[79]. De plus, le gouvernement s'est doté de plusieurs instruments pour atteindre ses objectifs. L'année 2007 voit ainsi la naissance du fichier Eloi[80], un outil permettant de collecter des informations sur les étrangers en situation irrégulière afin de faciliter leur éloignement du territoire. Il permet de conserver, durant trois ans, un certain nombre de données sur les personnes concernées par ces mesures. De la même manière le nombre de places dans les centres de rétention administrative[81] (CRA) ne cesse d'augmenter, passant de 786 places en 2003 à 1 700 fin 2007[82]. Enfin, en 2006, 23 331 étrangers en situation illégale ont été éloignés de la métropole[83] soit une augmentation de 140 % par rapport à 2002.

---

[77] AUDITOR GENERAL OF CANADA, *Detention and removal of individuals*, mai 2008, p. 18.

[78] En 2007, un quota de 25 000 éloignements a été fixé.

[79] MARIANI T., *Rapport sur le projet de loi n°57 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, n° 160, 12 septembre 2007, p. 13.

[80] Décret n°2007-1890 du 26 décembre 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et modifiant la partie réglementaire du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

[81] Le lieu dans lequel est retenu l'étranger visé par une mesure d'éloignement.

[82] CIMADE, *Centres et locaux de rétention administrative*, rapport 2007, 2007, p. 3.

[83] SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DU CONTROLE DE L'IMMIGRATION, *Les orientations de la politique de l'immigration*, 4ème rapport du gouvernement au Parlement, décembre 2007, p. 150.

Au Canada, le nombre d'éloignements augmente aussi de manière constante. En 2002-2003 (année civile), le Canada a ainsi renvoyé environ 8 700 personnes. Ce nombre atteint 12 600 en 2006-2007. De plus, depuis 2005, l'ASFC bénéficie d'un programme spécial de soutien financier de la Sécurité publique et l'antiterrorisme pour le renvoi des demandeurs d'asile déboutés. Un rapport de mai 2008[84] sur les activités de l'agence reconnaît que cette politique est de nature à amalgamer deux phénomènes distincts et à susciter une confusion dans l'opinion publique entre l'institution d'asile d'une part, et les considérations de sécurité nationale, voire de lutte antiterroriste, d'autre part.

Les politiques conjointes des deux pays en matière d'éloignement présentent de nombreuses similitudes. Leur efficacité est également en cause en raison du fait que bon nombre de mesures d'éloignement ne sont pas exécutées. Ainsi, en France, sur 64 609 arrêtés de reconduite à la frontière prononcés, seulement 16 616 d'entre eux ont été exécutés soit un taux de non exécution de 74 %[85]. Au Canada en 2007, sur 63 000 personnes concernées par une mesure d'éloignement, seules 12 600 ont dans les faits été éloignées soit un taux de non exécution de 80 %.

c - Favoriser une immigration adaptée aux besoins du pays

Le Canada bénéficie depuis longtemps d'un système de recrutement des travailleurs qualifiés et ne cherche plus aujourd'hui qu'à corriger les imperfections du processus de sélection. Par différentes mesures, la France a récemment souhaité attirer les travailleurs qualifiés et ceux évoluant dans certains secteurs en proie à des pénuries de main-d'œuvre. A ce titre, elle semble vouloir se rapprocher du modèle canadien.

c - 1 En France, relancer l'immigration professionnelle

S'appuyant sur les derniers chiffres des flux migratoires et notamment de la faible proportion d'entrées pour motif économique, le gouvernement a clairement affiché sa volonté de lutter contre ce qu'il définit comme une immigration subie, c'est-à-dire pour motif familial ou émanant de l'exercice du droit d'asile. A contrario, il entend favoriser une immigration choisie, à savoir une immigration professionnelle[86].

[84] AUDITOR GENERAL OF CANADA, *Detention and removal of individuals*, mai 2008.

[85] SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DU CONTROLE DE L'IMMIGRATION, *Les orientations de la politique de l'immigration*, 4ème rapport du gouvernement au Parlement, décembre 2007, p. 147

[86] Le 8 juin 2005, lors de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale, Dominique de Villepin, Premier ministre, souligne la nécessité de lutter contre l'immigration irrégulière afin de parvenir à une « immigration choisie. » Le 9 juin 2005, lors d'une convention de l'UMP sur l'immigration, Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, souhaite une « immigration choisie » plutôt que « subie » et demande au gouvernement et au Parlement de fixer annuellement, « catégorie par catégorie », le nombre de personnes admises à s'installer en France.

Attirer les migrants les plus qualifiés

La volonté française d'attirer les migrants les plus qualifiés pour doper sa compétitivité a, ces dernières années, pris la forme de plusieurs mesures. Elles complètent des dispositifs existants pour certains étrangers comme les scientifiques[87] ou les salariés en mission[88].

Parmi ces réformes, la carte « compétences et talents » est destinée à l'étranger susceptible de participer, du fait de ses compétences, de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement, notamment intellectuel, culturel et sportif de la France dans le monde, ou encore au développement économique du pays dont il a la nationalité. Valable trois ans, elle permet l'exercice d'une activité professionnelle de son choix, ainsi que l'obtention de plein droit d'une carte de séjour temporaire pour les conjoints et enfants. Cette initiative a rencontré un succès plus faible qu'escompté. En effet, le gouvernement avait fixé en 2007 un objectif de délivrance de 2 000 cartes. Au 19 juin 2008, seules quarante-quatre d'entre elles ont été délivrées. Ce phénomène peut s'expliquer par la multiplication des conditions d'obtention de ce titre généraliste qui exclut bon nombre de candidats. D'autre part, les consulats français à l'étranger n'ont fait qu'une promotion limitée de ce dispositif sur place qui reste donc mal connu dans les pays tiers.

Dans la même optique, le gouvernement a prévu, par la loi du 4 août 2008, la création d'un titre de séjour délivré à l'étranger qui apporte une « contribution économique exceptionnelle » à la France. Cette carte offrira à ceux qui en bénéficieront un statut de résident. Même si aucun décret n'a encore précisé les conditions de son application, ce titre devrait s'adresser, en raison de sa dénomination, aux entrepreneurs désireux d'investir en France.

La volonté d'attirer les étrangers les plus qualifiés s'adresse également aux étudiants. Elle se situe d'abord dans les pays d'origine par l'intermédiaire des centres pour les études en France (CEF). Présents dans les ambassades françaises de plus de trente pays, les CEF orientent et sélectionnent les étudiants étrangers qui présentent une demande de visa de long séjour. La priorité est donnée aux plus prometteurs. Cette politique de sélection s'applique également lorsque l'étudiant souhaite travailler en France suite à l'obtention de son diplôme. Après leurs études, les étudiants étrangers ayant atteint au moins le grade de master pourront rester en France

[87] Il s'agit de ressortissants d'un pays tiers à l'Union européenne, titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur au moins équivalent au niveau master, qui se livrent à des activités de recherche et d'enseignement.

[88] Il s'agit de l'étranger salarié d'une entreprise établie à l'étranger.

pendant six mois pour trouver un métier et obtenir une autorisation de travail sans que la situation de l'emploi en France ne leur soit opposable. S'ils obtiennent une promesse d'embauche, ils pourront demander un changement de statut. Les moins diplômés ne pourront, en revanche, séjourner et travailler en France que si l'emploi qu'ils visent à l'issue de leurs études correspond à l'un des métiers sous tension dont la liste est fixée par le gouvernement.

Répondre aux besoins de main-d'œuvre régionaux

La France a également mis en place l'ouverture sélective à l'immigration du marché du travail français en fonction des pénuries constatées dans certains métiers et dans certaines zones géographiques. Dans ce cadre, elle a fixé par arrêté deux listes de métiers connaissant des difficultés de recrutement. Celles-ci sont déclinées par région. La première[89], ouverte aux ressortissants de nouveaux pays membres de l'Union européenne en application du principe de préférence communautaire, couvre le champ de cent-cinquante professions peu qualifiées. La seconde[90], accessible aux ressortissants de pays tiers à l'Union, demeure beaucoup plus restrictive et concerne trente métiers plus exigeants en matière de qualification. Ces deux listes permettront aux étrangers d'accéder à ces métiers sous tension sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable. Elles instaurent, cependant, une différence de traitement entre les ressortissants européens et ceux de pays tiers à l'Union. La France applique donc, à travers le recrutement sectorisé de la main-d'œuvre étrangère, une logique de sélection.

c - 2 Au Canada, améliorer les imperfections du système de recrutement des travailleurs

Les évolutions du système de sélection par points

Contrairement à la France, le Canada a depuis longtemps abandonné le système de recrutement des travailleurs qualifiés uniquement basé sur les besoins en main-d'œuvre du pays. En effet, avant la mise en œuvre de la loi de 2002, une liste de métiers et de professions en pénurie avait été établie pour appliquer cette sélection. Ce système a disparu pour deux raisons. Tout d'abord, le contexte économique et les besoins en main-d'œuvre d'un secteur évoluent très rapidement et ne permettent pas un suivi très fin par l'administration. D'autre part, l'établissement d'une liste de besoins par métiers ouvrait la porte à la fraude et à de fausses déclarations de la part des immigrants[91].

[89] Cette liste a été fixée par un arrêté du 20 novembre 2007.

[90] Cette liste a été fixée par un arrêté du 18 janvier 2008.

[91] Certains migrants déclaraient, pour être admis, des professions figurant sur la liste, alors qu'ils ne les avaient jamais exercées.

Aujourd'hui, le système de sélection des travailleurs qualifiés, qui constituent la majorité des immigrants économiques, s'effectue au moyen d'une grille évaluant le capital humain des candidats à l'immigration[92]. Les critères pris en compte sont les suivants : le niveau d'étude (25 points), le niveau de connaissance des langues officielles (24 points), l'expérience professionnelle (21 points), l'âge (10 points), l'emploi réservé (10 points) et la capacité d'adaptation (10 points). La note de passage est actuellement fixée à 67 points. Ce modèle, dit de « capital humain », ne vise pas à répondre aux besoins spécifiques d'un secteur mais plutôt aux besoins globaux du marché du travail. Une fois admis sur le territoire le travailleur qualifié obtiendra le statut de résident permanent[93]. Malgré ces évolutions, le système de sélection des travailleurs qualifiés a montré certaines limites ces dernières années. Celles-ci concernent principalement le problème du sous-emploi des travailleurs qualifiés et la question du déséquilibre entre les provinces.

La rémunération et le sous-emploi des travailleurs qualifiés

Le premier problème rencontré par les immigrés reste la question de la rémunération. En 1980, un immigré de sexe masculin ayant vécu dix ans au Canada gagnait en moyenne 1,04 dollar contre un dollar gagné pour son homologue canadien. En 2000, ce chiffre tombe à 0,80 dollar[94] . D'autre part, si la plupart des immigrants réussissent habituellement à obtenir un emploi, il s'agit pour eux d'en trouver un qui soit adapté à leur niveau d'instruction, d'autant que les nouveaux immigrés titulaires de qualifications professionnelles spécialisées se heurtent souvent à des règles rigoureuses d'évaluation des titres de compétences au sein de leur profession. En outre, ces derniers doivent faire face à la réticence d'employeurs peu intéressés par des travailleurs sans expérience au Canada. De fait, beaucoup d'immigrés qualifiés acceptent dans un premier temps des emplois sous-qualifiés[95].

---

[92] FERRAND A., *Rapport d'information du Sénat sur les administrations chargées de l'immigration économique*, n° 414, 25 juin 2008, annexes p. 48.

[93] Le résident permanent a le droit de résider, de travailler et de circuler sur l'ensemble du territoire sans autre formalité. Au bout de trois ans, il pourra demander la nationalité canadienne. La carte de résident permanent est renouvelable tous les cinq ans sous condition d'avoir résidé au moins deux ans sur le territoire durant la période.

[94] FROY F., et GIGUERE S., *De l'immigration à l'intégration, des solutions locales à un défi mondial*, 2007, OCDE, p. 115.

[95] STATISTIQUE CANADA, *Progrès et défis des nouveaux immigrants sur le marché du travail*, 2003, p. 9.

La question de la répartition sur le territoire

L'autre difficulté récurrente dans le système d'immigration canadien est la répartition des étrangers sur le territoire. Le fait que la majeure partie des nouveaux migrants s'installe dans les grandes villes crée de nombreux déséquilibres. Ces migrations urbaines ont tendance à accroître le pouvoir économique et politique des grandes villes au détriment des petites municipalités. De plus, dans les provinces ou l'immigration est faible, l'âge moyen des résidents tend à augmenter à mesure que les enfants de l'après-guerre vieillissent et ne sont pas remplacés par les migrants. Enfin, certaines provinces subissent de fortes pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs.

Pour corriger ces nombreux déséquilibres, le Canada cherche des solutions. Afin de répondre au mieux aux besoins en main-d'œuvre des provinces, le gouvernement fédéral a créé, il y a quelques années, la catégorie juridique des candidats de province. Il favorise également la venue des travailleurs temporaires en profitant de la souplesse de leur recrutement. Enfin, pour faire face aux réticences des employeurs à embaucher des primo-arrivants qualifiés, il facilite le passage, pour certaines catégories de migrants, du statut de résident temporaire à celui de résident permanent.

L'avènement des candidats de province

La loi sur l'immigration et la protection des réfugiés de 2002 donne au ministre de l'Immigration la possibilité de conclure des accords avec les provinces pour les aider, notamment, à répondre aux besoins locaux du marché du travail. Le Québec bénéficie, cependant, d'un statut particulier[96]. Dans le cadre de ces accords, le Canada a crée, il y a quelques années, la catégorie des candidats de province. Les admissions dans cette catégorie d'immigrants économiques ne cessent depuis de se multiplier. Leur nombre a quintuplé au cours des cinq dernières années.

L'explosion du nombre de travailleurs temporaires

De même, afin de s'adapter aux évolutions d'une économie dynamique et, probablement, parce que le système de recrutement des résidents permanents manque, par certains côtés, de souplesse, le Canada en appelle de plus en plus aux travailleurs temporaires[97]. Ce phénomène ne fait,

[96] Pour en savoir plus consultez l'annexe 2 : le système de recrutement des travailleurs au Québec.

[97] Au Canada, l'immigration temporaire se compose principalement des travailleurs saisonniers et des travailleurs temporaires, dont les aides familiaux font partie.

cependant, pas l'unanimité. De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) ont ainsi dénoncé les risques d'exploitation de ces travailleurs[98]. Se pose aussi la question de leur mobilité restreinte, car le permis de travail n'est généralement valide que pour un employeur, un emploi et une période donnée. Les aides familiaux, par exemple, sont contraints, s'ils veulent préserver leur emploi et garder leur visa, d'habiter chez leur employeur[99]. Cette absence de mobilité contribue à créer une situation de dépendance qui amène les travailleurs à accepter des conditions de travail très difficiles.

La catégorie de l'expérience canadienne

Pour faciliter l'intégration des résidents temporaires déjà présents sur le territoire depuis plusieurs années, le Canada a élaboré un dispositif visant à faciliter la transition du statut de résident temporaire au statut de résident permanent. A cette fin, le gouvernement entend instaurer la catégorie de l'expérience canadienne. Son entrée en vigueur étant prévue pour 2008, elle permettra à certains étudiants étrangers possédant un diplôme canadien ou à des travailleurs temporaires ayant acquis une expérience de travail au Canada de demander la résidence permanente. Grâce à cette nouvelle voie d'immigration, le gouvernement compte garder les immigrants les plus qualifiés, mais aussi régler le problème de la précarité des travailleurs temporaires.

---

[98] ElGERSMA S., *Les travailleurs étrangers temporaires*, Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, 7 septembre 2007, p. 7.

[99] Les aides familiaux sont recrutés pour répondre à des besoins dans le secteur du service à la personne.

Le problème des arriérés

En dépit de ces difficultés, le Canada reste victime de sa politique d'immigration. Le pays doit faire face à une longue liste d'attente : le nombre de demandes en cours de traitement s'élèverait, en effet, à 850 000 dossiers[100]. Ces dernières années, la demande émanant des pays asiatiques s'est avérée particulièrement forte. A Pékin, les délais de traitement dans le bureau des visas de Citoyenneté immigration Canada ont augmenté à un point tel que les demandeurs pour la catégorie d'immigrants économiques doivent attendre plus de deux ans avant d'obtenir une entrevue.

Afin de réduire les cas d'arriérés, le gouvernement fédéral entend officiellement se donner une marge de manœuvre en s'octroyant la possibilité d'infléchir seul sa politique d'immigration. Dans cette optique, le 18 juin 2008, le Parlement a approuvé la loi C-50. Ce texte, vivement critiqué par les ONG nationales, confère au ministre de l'Immigration le pouvoir, sans contrôle parlementaire et consultation obligatoire, de donner des instructions sur la politique à mener en matière d'admission[101]. Cette mesure pourrait remettre en cause le climat de transparence dont bénéficie le débat canadien sur l'immigration depuis quarante ans.

Planification de l'immigration, maîtrise des flux, sélection des travailleurs étrangers, les politiques de la France et du Canada convergent largement. De la même manière, les deux pays sont confrontés à des domaines sur lesquels leur pouvoir de régulation reste beaucoup plus limité, comme le droit de vivre en famille et le droit d'asile. Deux principes que les gouvernements français et canadien tentent de limiter en dépit de leurs obligations conventionnelles et constitutionnelles.

[100] CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration 2007* 31 octobre 2007 (document numérisé).

[101] Selon l'article 118, de la loi C-50 du 18 juin 2008, qui modifie l'article 11 de la loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, « le ministre peut donner des instructions sur le traitement des demandes, notamment en précisant l'un ou l'autre des points suivants : les catégories de demandes à l'égard desquelles s'appliquent les instructions, l'ordre de traitement des demandes, notamment par catégorie, le nombre de demandes à traiter par an, notamment par catégorie. »

3 - Le nécessaire respect du droit de vivre en famille en France et au Canada

3 - 1 Les bases légales du droit de vivre en famille en France et au Canada

a - En France, des obligations de nature constitutionnelle et conventionnelle

En matière d'immigration familiale, des contraintes à la fois constitutionnelles et internationales encadrent la politique française. Ces principes ont émergé en réaction aux tentatives des gouvernements de limiter la possibilité pour l'étranger de vivre en famille. Dans ce cadre, la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme ont joué un rôle majeur.

a - 1 L'importance du juge constitutionnel

Saisi lors des discussions des lois Pasqua qui visaient à limiter les flux pour motif familial, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe de l'unité familiale est applicable aux étrangers dans le cadre du regroupement familial. Dans sa décision du 13 août 1993[102], il a considéré qu'en vertu du 10ème alinéa du préambule de la Constitution de 1946, qui affirme que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement », le droit de mener une vie familiale normale a valeur constitutionnelle. Les limites de ce droit tiennent essentiellement à des considérations d'ordre public, ainsi qu'à l'aptitude de l'accueillant à héberger et à faire vivre sa famille.

De la même manière, dans une décision du 20 novembre 2003[103] il a consacré la liberté du mariage en rappelant que celle-ci concerne les étrangers qu'ils soient en situation régulière ou non. Les neuf sages de la rue Montpensier ont ainsi censuré deux dispositions de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. L'une prévoyait d'assimiler l'irrégularité du séjour à un indice sérieux de non consentement au mariage conduisant au refus de célébration et l'autre faisait obligation à l'officier d'état civil d'informer immédiatement le préfet de l'irrégularité du séjour.

---

[102] Décision n° 93-325 du 13 août 1993.
[103] Décision n° 2003-484 du 20 novembre 2003.

a - 2 Le rôle grandissant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Sur le plan conventionnel, la France doit respecter un certain nombre d'obligations concernant le droit de vivre en famille. Celles-ci découlent directement de traités qu'elle a ratifiés. Ainsi, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales stipule que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence soit prévue par la loi... » Or, ces dernières années, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui est chargée d'interpréter la Convention, a eu une influence grandissante sur la politique française. En effet, la Cour est venue régulièrement rappeler à la France l'étendue des principes qu'elle a librement consentis.

b - Au Canada, un objectif fixé par la loi et les textes internationaux

La Charte canadienne des droits et libertés, qui dispose d'une valeur constitutionnelle, ne fait aucune référence au droit de vivre en famille. Pour retrouver ce principe, il faut se tourner vers la législation canadienne ou des textes internationaux que le pays a ratifiés. Ainsi, le droit de vivre en famille est protégé par la loi cadre sur l'immigration et la protection des réfugiés du 28 juin 2002, qui reprend les termes de la loi de 1976. Selon ce texte, l'un des objectifs du pays est de « veiller à la réunification des familles au Canada[104]».

Le Canada a aussi ratifié un certain nombre de textes internationaux qui font directement référence à ce principe fondamental. Ainsi, l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 dispose que « la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État. » Les mêmes termes sont repris dans l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, elle aussi ratifiée par le Canada, affirme dans son article 9 que « les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré... »

En dépit de ces obligations, le droit de vivre en famille fait l'objet en France comme au Canada d'une lecture de plus en plus restrictive.

[104] Article 3 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés du 18 juin 2002.

3 - 2 Les limitations du droit de vivre en famille en France et au Canada

a - En France, un droit de plus en plus encadré

Depuis 1974, le droit de vivre en famille fait l'objet d'une lecture de plus en plus stricte. Ces dernières années, le gouvernement a voulu particulièrement encadrer le regroupement familial des étrangers et la liberté de mariage de ces derniers. Ces limitations se situent à deux niveaux. Elles visent les conditions imposées à l'étranger qui entame une procédure de regroupement familial, mais également la situation des rejoignants et des conjoints de Français.

a - 1 Un droit au regroupement familial et une liberté de mariage de plus en plus limités

Selon la loi du 24 juillet 2006, un ressortissant étranger devra, pour être rejoint par sa famille, justifier de dix-huit mois de séjour en situation régulière, au lieu d'un an auparavant, et d'un revenu au moins égal au SMIC[105]. Les prestations sociales sont désormais exclues du champ de calcul des ressources pour évaluer sa capacité d'accueil. Il devra également justifier d'un logement suffisamment grand en fonction du nombre de personnes qui le rejoignent. Pour ce dernier critère les conditions normales de logement d'une famille en France vivant dans la même région géographique sont prises en compte.

La loi du 20 novembre 2007[106] fixe également des conditions d'intégration pour le rejoignant. Elle dispose qu'une évaluation de son degré de connaissance de la langue française a lieu dans le pays où le visa a été demandé. Cette mesure concerne aussi bien les candidats au regroupement familial que les conjoints étrangers de Français.

Un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille a également vu le jour en 2007. Il oblige notamment les parents à veiller à la bonne intégration de leurs enfants nouvellement arrivés en France[107]. A titre expérimental,

---

[105] Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

[106] Loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

[107] Lorsque des enfants ont bénéficié du regroupement familial, leurs parents doivent conclure un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille en plus du contrat prévu pour tous les étrangers. Ils doivent s'engager à suivre une formation sur les droits et devoirs des parents en France, notamment sur l'obligation scolaire et l'autorité parentale. Il sera tenu compte du non respect de ce contrat au moment du renouvellement du titre de séjour des parents.

jusqu'au 31 décembre 2009, il est possible pour les étrangers candidats au regroupement familial de recourir à des tests ADN pour prouver un lien de filiation avec le rejoignant. Ces tests s'effectuent sous contrôle judiciaire et sont à la charge de l'Etat, à la différence de ce qui se fait au Canada.

Le gouvernement a pris également pour cible les mariages avec les Français. Ainsi, la loi du 14 novembre 2006[108] prévoit, pour les mariages mixtes célébrés en France, un renforcement du contrôle de l'identité des candidats au mariage et une audition des futurs époux en cas de doute sur le libre consentement des intéressés ou sur la réalité du projet matrimonial. Les mariages célébrés à l'étranger devront être précédés d'une audition devant le consul, qui pourra émettre des réserves, voire entamer une procédure d'opposition.

a - 2 La situation de plus en plus précaire des rejoignants et des conjoints étrangers

Le statut de ceux qui veulent rejoindre leur famille ou épouser un Français a aussi été fragilisé. Depuis la loi du 26 novembre 2003, les étrangers bénéficiant du regroupement familial ne reçoivent plus une carte de résident, renouvelable de plein droit tous les dix ans, mais deviennent simplement titulaires d'un titre de séjour temporaire d'un an portant la mention « vie privée et familiale ». Ils ne pourront accéder à la carte de résident qu'après trois ans de résidence régulière sur le territoire, dans le respect de la condition d'intégration républicaine. De même, la loi du 24 juillet 2006 prévoit un délai de trois ans de vie commune, au lieu de deux auparavant, avant que le conjoint de Français ne puisse demander la carte de résident.

a - 3 La précarisation générale des résidents réguliers

La politique de lutte contre « l'immigration subie », particulièrement visible ces dernières années concernant l'immigration familiale, entraîne une précarisation croissante des étrangers entrés en situation régulière. Alors qu'au Canada, la permanence reste la règle, la plupart des autorisations de séjour en France ont un caractère temporaire puisqu'elles ne sont accordées que pour un an. De plus, la signature obligatoire, pour tout primo-arrivant souhaitant s'installer durablement en France, d'un contrat d'accueil et d'intégration, permet à l'administration de tenir compte, lors

[108] Loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages.

du renouvellement du titre d'un an, du non-respect de celui-ci. Ce n'est qu'au bout de cinq ans de présence régulière que l'étranger peut prétendre à une carte de résident de dix ans renouvelable de plein droit.

b - L'encadrement de l'immigration familiale au Canada

Au Canada, l'immigration familiale ne concerne que le regroupement familial. Aucune distinction n'existe entre le droit de vivre en famille des nationaux et celui des étrangers. Ainsi, contrairement à ce qui se passe en France, un Canadien, pour être rejoint par son conjoint, devra entamer une procédure de regroupement familial. D'autre part, le système canadien ne fait pas de différence entre le regroupement familial des réfugiés et celui des autres résidents permanents. Cela reste logique à partir du moment où une personne reconnue réfugiée au Canada devient, sur demande, résidente permanente. Il faut, enfin, rappeler qu'une fois la procédure de regroupement familial accomplie, le rejoignant bénéficiera, à la différence de la France, d'un statut de résident permanent.

Chaque résident permanent peut faire venir un ou plusieurs membres de sa famille dans le cadre d'une procédure de parrainage[109]. Les membres de la famille pouvant rejoindre un résident permanent sont beaucoup plus nombreux qu'en France. En effet, tandis que le système français n'autorise le regroupement familial que pour les conjoints et les enfants mineurs, le Canada permet la venue d'un ensemble beaucoup plus large de personnes[110]. Il faut noter que le système de parrainage canadien permet de faire une demande de parrainage si l'époux, le conjoint de fait, le partenaire conjugal ou l'enfant à charge habite déjà au Canada avec le répondant, même s'il n'a pas de titre de séjour.

Sur le plan purement juridique, le système canadien du regroupement familial semble plus souple que celui de la France. En fait, il encadre différemment ce droit. Au Canada, il ne s'agit pas de vérifier que le demandeur satisfait un ensemble de critères, mais au contraire de le responsabiliser en lui demandant de parrainer la ou les personnes de sa famille qu'il souhaite faire venir. Il lui appartient ainsi de s'assurer que ces personnes pourront vivre normalement dans le pays d'accueil. Ce dispositif, en vigueur depuis 2003, s'avère difficilement accessible pour les étrangers les plus pauvres. De plus, les délais de réponses sont souvent exorbitants.

---

[109] Au Canada, on appelle parrainage, la procédure de regroupement familial.
[110] Voir plus haut : l'immigration pour motif familial au Canada.

b - 1 Le droit au regroupement familial inaccessible aux parrains les plus pauvres

Les parrains sont des individus isolés promettant de subvenir, pendant un certain temps, aux besoins fondamentaux[111] des membres de la famille qu'ils parrainent. Ils doivent fournir à leurs proches une aide financière pendant une période de trois ans à partir de la date à laquelle ils deviennent résident permanent. Concernant les enfants à charge de moins de vingt-deux ans, cette aide doit être fournie durant une période de dix ans. L'instauration de longues périodes durant lesquelles les parrains ne pourront compter sur aucune aide, pour subvenir au besoin de leurs proches, contribue à privatiser le droit au regroupement familial le rendant inaccessible pour les plus pauvres. Ainsi, les personnes bénéficiaires de l'aide sociale se voient interdire le parrainage. Les frais de traitement des dossiers qui vont de 550 dollars par adulte, à 150 dollars par enfant, dépassent les moyens de nombreuses familles de nouveaux arrivants. D'autre part, lorsque les requérants ont, par le passé, parrainé des personnes ayant dû faire appel au soutien financier du gouvernement, il est fort probable que leur nouvelle demande de regroupement familial soit refusée.

b - 2 La question des tests ADN

La preuve des liens est demandée, sous forme de documents d'état civil. Il est possible de recourir à un test ADN, dans le cas de la filiation, lorsque les documents d'état civil ne sont pas disponibles ou bien s'avèrent douteux. L'exemple canadien a, d'ailleurs, servi à la France pour mettre au point sa propre procédure de test ADN dans le cadre du regroupement familial. En théorie, les tests doivent être proposés en dernier recours, mais certaines organisations reprochent au ministère de les imposer, c'est-à-dire de ne pas laisser d'autres choix aux immigrants que de les accepter. Contrairement à la France, le coût des tests est également à la charge de ces derniers. Or, il s'avère assez onéreux. Le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) a évalué, au travers de quelques cas, le prix de ces tests qui varie en fonction du pays où il a lieu[112]. Le CCR évoque, par exemple, la somme de 1 225 dollars qu'a dû verser un père pour faire venir ses trois enfants de la République démocratique du Congo en 2003 ou encore la somme de

[111] On entend par besoins fondamentaux la nourriture, les vêtements, l'hébergement et les autres biens et services nécessaires aux activités de la vie courante.

[112] CONSEIL CANADIEN POUR LES REFUGIES, *Plus qu'un cauchemar : les retards dans la réunification des familles réfugiées*, 2004, p. 11 et 12.

970 dollars payée par des parents sri-lankais pour faire venir leur enfant. Une fois de plus, ce système handicape les étrangers dont la situation est la plus précaire, en particulier les réfugiés.

b - 3 Des délais de réponse souvent exorbitants

D'après Citoyenneté immigration Canada, il faudrait en moyenne six mois pour obtenir la résidence permanente dans le cadre du regroupement familial. Le chiffre paraît faible, mais il occulte, en réalité, de vraies disparités. Par exemple, concernant les réfugiés, la moitié des demandes exigerait plus de treize mois et un cas sur cinq en nécessiterait plus de vingt-six[113]. Ces délais de traitement des demandes de regroupement familial s'expliquent en grande partie par l'insuffisance d'effectifs dans les bureaux des visas pour traiter les demandes. Parce que les agents des visas sont peu nombreux par rapport au travail à accomplir, les demandes s'accumulent. Il ne dépend que d'une action politique de remédier à ces retards. Une décision que le gouvernement tarde encore à prendre...

Au même titre que l'immigration familiale, l'exercice du droit d'asile a fait l'objet en France, comme au Canada, de nombreuses restrictions malgré les obligations qui pèsent sur les deux pays en la matière.

4 - La protection en France et au Canada

4 - 1 Les bases légales de la protection dans les deux pays

a - En France : un système de protection sous influence communautaire

La Convention de Genève de 1951 reste, en France, la pierre angulaire de la protection internationale, mais des formes de protection complémentaires coexistent dont certaines sont la conséquence directe de la présence française au sein de l'Union européenne. Un demandeur d'asile peut, en fait, obtenir trois formes de protection en France : l'asile conventionnel, l'asile constitutionnel et la protection subsidiaire.

---

[113] CONSEIL CANADIEN POUR LES REFUGIES, *Plus qu'un cauchemar : les retards dans la réunification des familles réfugiées*, 2004, p. 3.

a - 1 Les différentes formes de la protection internationale en France

Le statut de réfugié est principalement régi par la Convention de Genève du 28 juillet 1951, complétée par le Protocole de New York, dit aussi de Bellagio, du 31 janvier 1967. Les Etats doivent déterminer la qualité de réfugié d'une personne à la lumière de ce texte. L'asile conventionnel est reconnu à toute personne rentrant dans les critères de la définition de l'article 1er, A, 2 de la Convention de Genève, c'est-à-dire « toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays. »

Le statut de réfugié peut aussi être reconnu à « toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté », sur la base de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946. Cette forme d'asile constitutionnel repose clairement sur un engagement, un militantisme politique, syndical, religieux, culturel, intellectuel ou artistique. La protection accordée sur la base de l'asile constitutionnel donne le même statut aux réfugiés que celui émanant de la Convention de Genève soit l'octroi d'une carte de résident valable dix ans.

Enfin, la protection subsidiaire, introduite par la loi du 10 décembre 2003, est accordée « à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes : la peine de mort, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. »

Cette forme de protection remplace l'asile territorial qui avait été mis en place par la loi du 11 mai 1998 et ne donne droit qu'à une carte de séjour renouvelable chaque année. Elle précède de quelques mois l'adoption de la directive qualification du 29 avril 2004 relative aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers pour être qualifiés de réfugiés au sens de la Convention de Genève et celles qui peuvent prétendre à la protection subsidiaire[114]. Cette forme de protection illustre l'impact de la

[114] Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

législation communautaire sur le droit d'asile en France. Un mouvement qui débute dès le milieu des années 1980.

a - 2 Retour sur la mise en place d'un système d'asile européen commun

C'est avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le 1er juin 1999, que la question de l'asile entre vraiment dans les compétences de l'Union européenne. Désormais, l'asile ne relève plus de la simple coopération intergouvernementale (le troisième pilier) mais des institutions communautaires elles-mêmes (le premier pilier). A la même époque, les conclusions du Conseil européen de Tampere appelle à la création d'un régime d'asile commun fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève.

Dans ce cadre, entre 2001 et 2005, des normes minimales ont été élaborées par trois directives communautaires pour rapprocher les modalités d'examen de la demande d'asile. La première, la directive accueil de 2003[115], doit permettre une réelle harmonisation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans tous les Etats membres de l'Union européenne. La seconde, la directive qualification de 2004, a pour objectif d'assurer que les critères d'accès à la protection internationale sont interprétés en conformité avec la Convention de Genève et instaure la protection subsidiaire. Quant à la dernière, la directive procédure[116] de 2005, elle établit des normes minimales aux procédures d'examen des demandes d'asile. Elle instaure notamment les notions de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs. En dépit des progrès qu'elles peuvent représenter sur certains points, ces directives ont laissé beaucoup de marge de manœuvre aux Etats membres. De fait, seul un certain nombre d'entre eux a transposé ces textes dans la législation nationale et beaucoup de différences persistent entre les systèmes de protection.

Pourtant, le programme de La Haye adopté en novembre 2004 propose d'aller plus loin. Il prévoit d'ici 2010 l'instauration d'une procédure d'asile commune à tous les Etats membres de l'Union et d'un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile. Parallèlement, il place cette question au cœur de la politique de gestion des flux migratoires. Dans le droit fil de ce mouvement, la présidence française de l'Union, qui a débuté

---

[115] Directive 2003/9/CE du Conseil du 29 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

[116] Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres.

le 1er juillet 2008, entend mettre en place un régime commun de l'asile au travers d'un pacte européen sur l'asile et l'immigration. Celui-ci doit s'inscrire dans le processus institutionnel en cours, notamment dans le futur programme de Stockholm qui doit être adopté lors de la présidence suédoise, au second semestre 2009.

b - Les bases légales de la protection au Canada

Tout comme la France, le Canada s'est engagé à protéger sur son sol certaines catégories de personnes étrangères en vertu de textes internationaux transposés dans son droit national. Pour cela, il s'appuie essentiellement sur trois textes internationaux qu'il a ratifiés et qui lui permettent de définir qui peut bénéficier de l'asile : la Convention de Genève relative au statut de réfugié du 28 juillet 1951, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 23 mars 1966 et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984.

De fait, une personne peut se voir accorder l'asile en vertu des critères de la Convention de Genève et devient alors pour le droit canadien un réfugié au sens de la Convention. Elle peut également obtenir l'asile en tant que personne à protéger, c'est-à-dire comme personne exposée au risque d'être soumise à la torture, ou dont la vie est menacée, ou bien qui est susceptible de connaître un traitement cruel et dégradant en cas de retour dans le pays d'origine ou de résidence habituelle. La notion de personne à protéger étend ainsi le champ des motifs de protection par rapport à la définition de la Convention de Genève.

Au-delà des textes internationaux, le Canada reconnaît une valeur constitutionnelle à la protection. En effet, dans un arrêt de 1985, la Cour suprême canadienne a affirmé que l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés[117], qui garantit à « chacun le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne » s'applique aux demandeurs d'asile[118]. Par voie de conséquence, celui qui demande l'asile a le droit de ne pas « être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée... »

[117] La Charte canadienne des droits et libertés est une déclaration de droits qui forme la première partie de la Loi constitutionnelle de 1982, elle-même ajoutée à la Constitution du Canada en 1982. Son but est de protéger les droits des citoyens canadiens contre les actions, les politiques et les lois des gouvernements fédéral et provinciaux, et d'unifier les Canadiens autour d'un ensemble de valeurs qui incarnent ces droits.

[118] COUR SUPREME, Singh et autres contre le Ministère de l'Emploi et de l'immigration, 1985.

4 - 2 Un accès à la protection plus difficile en France et au Canada

a - Les obstacles à la demande d'asile en France

En dépit de ses obligations internationales et constitutionnelles, la France a adopté une série de mesures, ces dernières années, visant à dissuader les étrangers à déposer des demandes d'asile abusives dans la mesure où le droit d'asile est considéré par les gouvernements successifs comme une voie d'entrée en France. Ces mesures ont eu pour effet de faire baisser la demande d'asile en multipliant les obstacles pour accéder à une protection internationale.

a - 1 Limiter l'accès à la demande d'asile

La procédure de l'asile à la frontière

La procédure de l'asile à la frontière constitue un premier outil pour empêcher les étrangers de venir demander l'asile. Elle concerne l'étranger dépourvu de documents requis pour entrer dans le pays et qui souhaite y demander l'asile. Celui-ci est soumis à une procédure d'admission sur le territoire pendant laquelle il est maintenu dans une zone d'attente, qui est, en fait, un centre fermé. En 2007, cette procédure a concerné 3 600 étrangers soit une augmentation de 40 % par rapport à 2006.

Le demandeur d'asile ne sera autorisé à entrer sur le territoire français que si sa demande n'est pas manifestement infondée. Sinon, il sera renvoyé dans son pays d'origine ou de provenance. La décision est prise par le ministre de l'Immigration après avis d'un agent de l'Ofpra. Toutefois, comme la notion de demande manifestement infondée n'a jamais été définie, les agents de l'Ofpra opèrent un véritable examen approfondi des demandes d'asile sans que les garanties juridiques existent. Ce dispositif est particulièrement efficace, puisqu'en 2006, l'administration française a jugée que 76 % des demandes d'asile formulées à la frontière étaient manifestement infondées. Cette procédure a été, en partie, condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme dans une décision « Gebremedhin contre France » du 26 avril 2007[119].

[119] La Cour rappelle que lorsque le renvoi d'un étranger vers un pays risque de l'exposer à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, « un examen indépendant et rigoureux » et « la possibilité de faire surseoir à l'exécution de la mesure litigieuse » doivent être prévus. La France ne remplissait pas cette dernière condition puisque les demandeurs d'asile, dont la demande d'admission sur le territoire était rejetée par le ministre, n'avaient pas accès à un recours de systématiquement suspensif. La France a dû modifier sa procédure lors de l'adoption de la loi sur l'immigration de novembre 2007. Cette loi a instauré un recours suspensif contre les décisions de non-admission.

Le Règlement Dublin

Comme au Canada avec l'Entente de tiers pays sûrs, la France doit se conformer à des engagements régionaux dans le traitement des demandes d'asile. C'est le cas du Règlement Dublin II. Adopté le 18 février 2003[120] il se substitue à la convention de Dublin de 1990. Ce Règlement prévoit que l'Etat membre de l'Union responsable du traitement et de l'accueil du demandeur d'asile, est celui par lequel le demandeur a pénétré pour la première fois. C'est ainsi que de nombreux demandeurs d'asile en France sont transférés vers le pays par lequel ils sont entrés dans l'Union, sans que leur demande ne soit examinée sur place.

Cette procédure a été très critiquée dans un rapport de mai 2006[121] par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en raison, notamment, de la grande diversité des conditions d'accueil des demandeurs d'asile au sein des Etats de l'Union. Ainsi, un bon nombre de demandeurs d'asile sont transférés vers des pays qui offrent des conditions d'accueil très médiocres et qui, parfois, n'examinent pas leur demande après les avoir repris en charge.

Selon les estimations du HCR, en moyenne 15 % des demandes d'asile introduites en 2005 dans l'Union ont été soumises à la détermination de responsabilité dans le cadre du Règlement Dublin II. Pour que le système soit parfaitement efficace, l'Union européenne s'est d'ailleurs dotée en 2000 de plusieurs outils. Le Règlement Eurodac permet, par exemple, la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile en vue de l'application du Règlement de Dublin.

La politique sécuritaire de l'Union

Alors que le Conseil européen de Tampere s'était fixé pour objectif d'élaborer un système d'asile commun basé sur des standards de protection élevés, il a également appelé au renforcement de la coopération des Etats membres en vue d'un contrôle plus efficace des frontières de l'espace de libre circulation européen. Les attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005 n'ont fait que confirmer cette tendance à la fermeture. Ainsi, les moyens consacrés à cette politique ne cessent d'augmenter, permettant la création de nombreux dispositifs de contrôle. Cette fermeture a aussi

[120] Règlement n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

[121] www.unhcr.fr

conduit à une baisse significative des demandes d'asile en Europe. Celle-ci est passée de 400 000 dans l'Europe à quinze en 2000, à moins de 200 000 dans l'Europe à vingt-cinq en 2006[122].

a - 2 Limiter l'accès à la protection : la procédure prioritaire

Si l'accès à la procédure d'asile a été rendu plus difficile ces dernières années, les conditions d'examen des demandes d'asile ont également fait l'objet de mesures détériorant sa qualité. Ainsi, la procédure prioritaire a connu un développement important allant jusqu'à concerner près du quart des demandeurs d'asile en 2007. Il s'agit d'une procédure d'examen accélérée en vertu de laquelle l'Ofpra dispose d'un délai de quinze jours pour statuer sur la demande de protection. Le recours ouvert devant la Cour nationale du droit d'asile n'a pas d'effet suspensif, ce qui signifie que le demandeur d'asile peut être renvoyé dans son pays d'origine avant que la Cour prenne une décision. Le placement en procédure prioritaire a également un impact sur les conditions d'accueil puisque le demandeur n'a pas accès au centre d'accueil pour demandeur d'asile (CADA) où il peut bénéficier d'un accompagnement juridique et social, et ne peut accéder aux droits sociaux ordinairement accordés aux demandeurs d'asile. L'ensemble de ces restrictions diminue largement les chances d'un demandeur d'asile d'obtenir une protection.

La procédure prioritaire s'est, en particulier, développée avec la loi du 10 décembre 2003 qui donne mission à l'Ofpra de fixer une liste de pays d'origine sûrs[123]. Les demandes qui émanent de ressortissants d'un pays inscrit dans cette liste sont ainsi examinées dans le cadre de cette procédure. Avec ce dispositif, le nombre de premières demandes déposées par les ressortissants des dix-sept pays d'origine sûrs a diminué de 52 % entre 2005 et 2006[124].

---

[122] FRANCE TERRE D'ASILE, « Le nouveau paysage de l'asile en Europe », *Pro asile, n° 17*, juin 2008 p. 10.

[123] Au 13 mars 2008, cette liste était la suivante : le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Croatie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Madagascar, le Mali, la Macédoine (Ancienne République yougoslave de), Maurice, la Mongolie, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ukraine. L'Albanie et le Niger ont été retirés de la liste à la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat.

[124] MARIANI T., *Rapport sur le projet de loi n° 57 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, n° 160, 12 septembre 2007, p. 27.

b - Les obstacles à la demande d'asile au Canada

Comme en France, plusieurs dispositifs existent au Canada pour empêcher les étrangers de formuler leur demande d'asile ou pour diminuer leurs possibilités d'accéder à la protection.

b - 1 Limiter l'accès à la demande

La gestion de la demande à la frontière par l'Agence des services frontaliers du Canada

Au Canada, toute demande de protection faite sur place est reçue par un agent de Citoyenneté immigration Canada. Les choses varient sensiblement quand cette demande, formulée sur place, a lieu à un point d'entrée comme une frontière, un aéroport ou un port. Dans ce cas précis, elle sera examinée par un fonctionnaire de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Depuis 2003, il appartient désormais à cette agence de déterminer si la demande d'asile d'une personne à un point d'entrée peut être déférée à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) pour être examinée. Le transfert de compétences de Citoyenneté immigration Canada, qui doit veiller en principe à défendre les objectifs de protection de la loi, vers une entité directement placée sous la tutelle du ministère de la Sécurité publique exprime un vrai tournant sécuritaire de la politique migratoire aux frontières au détriment des demandeurs d'asile.

L'Entente sur les tiers pays sûrs

Les attentats du 11 septembre 2001 ont conduit le Canada et les Etats-Unis à conclure un accord pour savoir qui serait responsable d'étudier les demandes dans les cas où le demandeur proviendrait de l'autre pays. Entrée en vigueur le 29 décembre 2004, l'Entente sur les tiers pays sûrs s'applique aux demandes faites à la frontière terrestre à un point d'entrée[125] . Dans ce cadre, les Etats-Unis et le Canada se sont déclarés mutuellement pays sûrs pour les réfugiés et ont établi comme principe général que les demandeurs d'asile doivent faire leur demande dans le premier pays dans lequel ils arrivent. Chaque gouvernement a donc fermé la porte à la plupart des demandeurs d'asile à la frontière américano-canadienne. Ainsi, les demandeurs d'asile se trouvant aux Etats-Unis ont l'obligation de formuler leur demande sur place, plutôt que de demander la protection au Canada. Les défenseurs des réfugiés au Canada soutiennent que les demandeurs

[125] L'accord prévoit certaines exceptions, incluant les cas où le demandeur a de la famille au Canada ou lorsque le demandeur est un mineur non accompagné dont le père et la mère ne sont ni aux Etats-Unis ni au Canada.

devraient pouvoir choisir leur pays d'asile. Ils estiment aussi que le régime canadien est plus juste envers ces derniers. En effet, les taux de détention sont plus élevés aux Etats-Unis, les demandeurs étant souvent détenus dans les mêmes établissements que les criminels. En outre, les contraintes de temps pour la présentation d'une demande demeurent plus grandes aux Etats-Unis qu'au Canada et l'interprétation de la Convention sur les réfugiés, plus restrictive. Ils craignent aussi, parce que l'accord s'applique uniquement aux demandes faites à la frontière, que les demandeurs ne fassent appel à des passeurs pour entrer illégalement dans le pays. Une fois au Canada, ils peuvent, en effet, faire une demande sans crainte d'être renvoyés aux Etats-Unis.

Un rapport d'évaluation du Conseil canadien pour les réfugiés (CCR), datant de 2005, constate que l'Entente sur les tiers pays sûrs a entraîné une baisse du nombre de demandeurs d'asile au Canada de 51 % entre 2004 et 2005[126]. Dans ce contexte sécuritaire, les demandeurs de protection sont souvent les premières victimes. La contradiction entre le fait que le Canada et la France aient un système de détermination du statut de réfugié reconnu comme l'un des meilleurs du monde et les efforts que les deux pays déploient pour le rendre inaccessible semble insurmontable.

b - 2 Limiter l'accès à la protection

Des possibilités de recours limitées

Alors que la procédure française autorise un appel sur le fond du dossier auprès d'une juridiction extérieure à l'Ofpra, à savoir la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), le Canada ne prévoit qu'une possibilité de recours limitée[127]. En cas de rejet de la demande d'asile, la personne ne peut se tourner que vers la Cour fédérale du Canada et requérir un contrôle judiciaire de la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié[128], afin que celle-ci soit sommée de rejuger son cas. La Cour ne se prononcera que sur des questions de droit, dans les mêmes conditions que le Conseil d'Etat en France dans le cadre d'un pourvoi formé contre la CNDA.

---

[126] CONSEIL CANADIEN POUR LES REFUGIES, *Les portes se ferment pour les réfugiés. Rapport sur la première année de l'accord sur les tiers pays sûrs*, décembre 2005, 44 p.

[127] Pour en savoir plus consulter l'annexe 3 : la procédure visant à l'obtention du statut de réfugié au Canada.

[128] Cette commission est un tribunal administratif indépendant. Sa mission consiste à rendre des décisions sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés au Canada.

Cette absence d'appel sur le fond suscite une vive polémique. Les organisations de défense des immigrants dénoncent le fait qu'un article de la loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, prévoyant la création d'une Section d'appel des réfugiés (SAR) destinée à réexaminer les décisions sur le fond, a été laissé de côté au moment de l'application de la loi en 2002. Elles reprochent au gouvernement fédéral sa décision unilatérale, c'est-à-dire sans consultation du Parlement, de ne pas créer la SAR et y voient une volonté accrue de décourager une immigration non sélective, puisque les demandeurs d'asile arrivant spontanément au Canada ne sont pas choisis[129].

D'autres possibilités pour les demandeurs d'asile d'obtenir une protection et un statut de résident permanent existent. Une personne peut, effectivement, demander à rester pour un motif d'ordre humanitaire ou demander un examen des risques avant renvoi (ERAR). Ces deux types de recours sont examinés par les agents de Citoyenneté immigration Canada. Le recours pour « motifs d'ordre humanitaire » n'a pas pour effet de suspendre la procédure de renvoi. Il n'est, de plus, approuvé que dans des circonstances exceptionnelles, l'examen de la demande pouvant prendre plusieurs années. Quant à l'ERAR, il permet, certes, d'obtenir un réexamen de la demande d'asile, mais exclusivement sous réserve d'apporter de nouveaux éléments de preuve. Une règle qui, dans les faits, ne facilite guère l'acceptation de la demande d'ERAR une fois que la CISR a rejeté la demande d'asile.

Des délais de traitement très longs et un grand nombre d'arriérés

Nous l'avons vu, le délai moyen de traitement d'une demande devant la CISR reste très élevé, même s'il tend à se réduire, passant de 13,6 mois en 2005 à 11,9 mois en 2007. Aujourd'hui, il est quatre fois supérieur à celui de la France. D'autre part, 26 200 demandes étaient en attente d'une décision en 2007, soit 30 % de plus que sur la période 2005-2006. La multiplication des arriérés et des retards dans le traitement de la demande d'asile est clairement imputable à un sous-effectif des commissaires de la CISR.

Cette situation ne dépend que d'une décision politique comme le prouve l'évolution de la France en la matière. En effet, entre 1997 et 2002, le nombre de demandes d'asile en France était passé de 21 425 à 50 741. Face

[129] Voir sur le site du Conseil canadien pour les réfugiés : www.ccrweb.ca les rubriques « Demande d'action en faveur de la Section d'appel des réfugiés » et « La page SAR ».

à cet accroissement, le gouvernement français avait procédé en 2003 à de nombreux recrutements pour augmenter les effectifs de l'Ofpra[130] et réduire les délais de traitement, ainsi que les stocks d'arriérés. A la suite de cette mesure, la durée moyenne est passée de 8,6 mois en 2003 à 3,6 mois en 2005. De même, la France comptait fin 2003 un stock de 10 % de dossiers en instance depuis plus d'un an[131]. A la suite de la réforme ce chiffre n'était plus que de 4 %. L'inaction du gouvernement canadien en la matière nous conduit donc à nous interroger sur le fait de savoir si celle-ci ne rentre pas dans une logique de dissuasion.

4 - 3 Le cas particulier de la réinstallation au Canada

Obtenir une protection comme réfugié au sens de la Convention ou comme personne à protéger implique que la personne se présente à la frontière canadienne ou soit déjà entrée dans le pays pour demander l'asile. Or, une proportion substantielle de personnes obtient une protection au Canada par le biais du processus dit de la réinstallation[132]. En 2007, par exemple, d'après CIC, 11 162 réfugiés sont venus au titre de la réinstallation, tandis que 11 700 ont obtenu au Canada le statut de réfugié dans son acception la plus large[133]. La réinstallation, qui constitue près de la moitié du flux de réfugiés cette année-là, est donc loin d'être marginale. A noter qu'en dépit de cette distinction entre réfugiés au Canada et réfugiés réinstallés, le droit au séjour reste le même : tous obtiennent le statut de résident permanent, soit une carte de résident de cinq ans renouvelable.

Qu'est-ce que la réinstallation ?

Ce système de protection, rebaptisée par les pouvoirs publics canadiens réétablissement, est l'une des trois solutions durables mises en place à travers le monde par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Elle est utilisée lorsque que le retour volontaire des réfugiés dans leur pays d'origine ou de résidence habituelle s'avère impossible, malgré une amélioration

---

[130] Si l'on prend en considération les effectifs 2005 par rapport à 2002, on aboutit à une augmentation des effectifs de l'ordre de 88 %.

[131] GOUTEYRON A., *Rapport d'informations du Sénat sur le contrôle relatif à l'Ofpra*, n° 401, juin 2006, p. 29.

[132] Pour en savoir plus consulter l'annexe 4 : la réinstallation au Canada.

[133] Voir le tableau *Flux de résidents permanents selon la catégorie 1998-2007* sur le site de Citoyenneté et immigration Canada : www.cic.gc.ca

de la situation locale, et lorsque leur intégration dans le premier pays d'accueil (souvent limitrophe) n'est pas envisageable. Elle consiste, en fait, à transférer une personne vers un Etat tiers susceptible d'offrir une protection et d'assurer l'intégration. Dix-sept pays ont mis en place des programmes de réinstallation ces dernières années, les Etats-Unis étant le premier pays au monde.

---

a - Les origines de la réinstallation au Canada

L'engagement canadien en matière de réinstallation date de la fin des années 1970 avec le drame des réfugiés du Sud-Est asiatique. Le Canada s'est notamment distingué en 1979 par un nombre de réfugiés réinstallés par habitant supérieur à celui des autres pays. A l'époque, l'accueil des réfugiés sur le sol canadien mobilisa la population et les différentes églises. De nombreux partenariats virent le jour entre le gouvernement fédéral et la société civile. Cette mobilisation initiale a ainsi permis de développer le système du parrainage privé, qui n'en était qu'à ses débuts. Un tel système diffère profondément du système français, où la réinstallation est toujours restée exceptionnelle, et ce même si la signature d'un accord cadre avec le HCR, en février 2008, devrait amener à une prise en charge modeste, certes, mais désormais systématique, d'environ 500 réfugiés par an.

Le processus de réinstallation s'appuie sur trois catégories juridiques : réfugiés au sens de la Convention outre-frontières, personnes de pays d'accueil et personnes de pays source. Deux types principaux de réinstallation coexistent : celui qui consiste à faire venir des réfugiés dans le cadre du programme de réfugiés pris en charge par le gouvernement (RPG) et celui qui consiste à les faire venir dans le cadre du Programme de parrainage privé de réfugiés (PPR). Trois autres programmes assurent la réinstallation de réfugiés au Canada selon la vulnérabilité des réfugiés ou l'urgence de certaines situations. Il faut noter qu'un système spécial de réinstallation a été mis en place dans la province du Québec.

La réinstallation au Canada est un processus essentiellement individualisé[134], autrement dit, au cas par cas, portant sur des personnes déjà considérées comme réfugiées et qui implique différents acteurs publics et privés[135] de la société canadienne. Ces derniers, appelés répondants lorsqu'il s'agit d'acteurs privés, s'efforcent d'aider, pendant un certain laps de temps, les

[134] Depuis 2003, cependant, le Canada applique dans certains cas la réinstallation de groupe.
[135] Il s'agit essentiellement d'associations de migrants ou d'associations religieuses.

réfugiés nouvellement arrivés à s'adapter en leur apportant un soutien protéiforme, notamment financier. Ces répondants font l'objet d'un suivi administratif de la part du gouvernement qui évalue si leur capacité à prendre en charge les réfugiés reste d'actualité. Or, dans bon nombre de cas, ce suivi a montré ses limites au point qu'à plusieurs reprises, la liste des répondants s'est trouvée incomplète.

La réinstallation concilie, en fait, une logique de protection qui consiste à accueillir des réfugiés, et une logique d'intégration qui consiste à les aider à s'établir. Le caractère au cas par cas de la réinstallation n'interdit pas aux réfugiés de venir avec leur famille à charge, c'est-à-dire avec leur conjoint et leur enfant, à condition que ces derniers soient, dès le départ, pris en compte dans le processus. Auquel cas, il leur faut passer par une procédure de regroupement familial.

b - La réinstallation : un outil de sélection ?

La réinstallation repose sur une demande et sur un engagement : la demande d'un réfugié à être réinstallé et l'engagement du gouvernement fédéral ou des répondants à assurer la réinstallation à travers un soutien organisé. S'il semble évident que, potentiellement, tous les réfugiés à l'étranger peuvent demander à être réinstallés, seule une partie en bénéficie, suivant les objectifs quantitatifs que l'Etat fédéral a fixés pour le programme RPG comme pour le PPR. La sélection des réfugiés réinstallés dépend, effectivement, de leur prise en charge par l'Etat fédéral ou par le secteur privé.

Dans le cas de la réinstallation prise en charge par l'Etat, la sélection est réalisée sur la base d'une collaboration entre le gouvernement fédéral et le HCR. Celui-ci identifie les réfugiés pour lesquels il n'y a pas d'autre solution envisageable que la réinstallation. Il s'agit exclusivement de cas appartenant, selon le droit canadien, à la catégorie de réfugié au sens de la Convention outre-frontières c'est-à-dire, en fait, de personnes reconnues par le HCR comme réfugiées au sens de la Convention de Genève.

Concernant la réinstallation sur une base privée, ce sont principalement les répondants qui signalent au gouvernement fédéral l'existence de personnes relevant d'une protection humanitaire plus large que la Convention de Genève au sens strict. Le gouvernement peut, certes, proposer lui-même des cas aux répondants, mais la plupart du temps ces derniers demandent spontanément à parrainer une personne ou une unité familiale particulière dont ils ont connaissance. Cette dernière option s'avère la plus répandue :

entre 2002 et 2005, les cas proposés par le ministère ont, par exemple, représenté moins de 2 % de tous les réfugiés parrainés[136].

Un agent des visas de Citoyenneté immigration Canada, en poste à l'étranger, décide, ensuite, si les personnes satisfont aux critères de réinstallation et si elles peuvent être admises au Canada. Autrement dit, il ne suffit pas que le HCR ou les groupes de parrainages privés aient identifié et désigné des réfugiés, il faut aussi que le gouvernement fédéral considère qu'ils s'inscrivent effectivement dans les catégories visées par la loi sur l'immigration et la protection des réfugiés du Canada.

b - 1 L'évaluation de la capacité à se réinstaller

Une fois les personnes reconnues réfugiées au sens large, suivant les critères juridiques canadiens, elles doivent subir un examen médical et font l'objet d'une vérification relative à la sécurité (antécédents criminels, etc.). A cela s'ajoute une évaluation de la capacité des personnes à s'établir avec succès. Pour en juger, l'agent des visas examine si les réfugiés ont des parents vivant au Canada ou un répondant susceptible de les parrainer. Il examine aussi leur aptitude à apprendre le français ou l'anglais, ainsi que leur potentiel d'emploi. Lorsqu'une unité familiale présente une demande, le potentiel d'établissement de tous les membres de la famille est évalué ensemble.

Dans le cadre de ces contrôles, l'accroissement des demandes et le taux élevé de refus ont retardé le traitement administratif du parrainage privé entraînant un doublement des délais de traitement en quatre ans[137]. Les répercussions sur la situation des réfugiés sont importantes. Près de la moitié doivent, en effet, attendre plus d'une année et demie avant leur rétablissement, comme le signale un rapport du CCR[138]. Cela étant, dans certains cas, l'agent des visas juge qu'un réfugié a un besoin urgent de protection, de sorte qu'il n'évalue plus sa capacité à s'établir.

b - 2 La répartition des réinstallés sur le territoire

Après la sélection, les réfugiés sont jumelés avec leurs répondants qui se chargeront de les accueillir et de les aider à leur arrivée. Signalons que

[136] CITOYENNETE ET IMMIGRATION AU CANADA, *Evaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, 2007, p. 24.

[137] Les répondants présentent deux fois plus de demandes que le niveau prévu par CIC.

[138] CONSEIL CANADIEN POUR LES REFUGIES, *No faster way? Private sponsorship of refugees: Overseas processing delays*, 2004, p. 4.

lorsqu'il s'agit de réfugiés pris en charge par le gouvernement fédéral, leur répartition sur le territoire canadien dépend du Centre de jumelage de Citoyenneté immigration Canada, situé à Ottawa. Ce dernier informe le bureau local des visas et les fournisseurs de services concernés de leur arrivée imminente. La répartition géographique ne se fait pas au hasard, car les réfugiés pris en charge par le gouvernement fédéral sont majoritairement réinstallés dans des provinces ayant de gros besoins et des capacités d'accueil adaptées comme l'Ontario, le Québec ou l'Alberta[139].

Nous le voyons, même si le Canada fait partie des pays au monde qui admettent le plus grand nombre de réfugiés dans le cadre de la réinstallation, les critères qui conduisent le gouvernement à accepter tel ou tel réfugié ne sont pas uniquement basés sur des considérations de protection. Ils englobent également les capacités linguistiques et professionnelles des candidats. De plus, leur nombre rentre dans le cadre des objectifs quantitatifs que se fixe le pays chaque année. La réinstallation peut donc être considérée comme un outil de sélection permettant au Canada de faire rentrer cette catégorie de réfugiés dans une certaine logique migratoire.

****

Les contextes français et canadien se distinguent à de nombreux égards. Pourtant en dépit de ces différences, les flux à destination des deux pays ont connu des évolutions relativement similaires. A l'heure actuelle, même si le Canada garde des flux quantitativement supérieurs à la France, la répartition des motifs d'entrée tend à se rapprocher.

En réalité, c'est sur le terrain des politiques menées que les deux pays suivent historiquement des tendances opposées. En effet, tandis que la France a été, la plupart du temps, soumise aux aléas des changements de majorité dans la conduite de sa politique, le Canada a très vite assumé une logique de planification de son immigration en utilisant l'outil de la sélection dans un cadre global et à long terme.

[139] Pour plus d'informations voir annexe 4 : La réinstallation (ou réétablissement) au Canada.

L'affirmation du principe de protection internationale et la défense du droit de vivre en famille dans les années 1970 a bousculé les logiques des deux pays. Aujourd'hui, la France et le Canada n'ont plus le pouvoir de choisir de manière discrétionnaire la totalité des étrangers qui seront amenés à résider sur leur territoire. Dès lors, les deux pays ont élaboré les instruments qui vont leur permettre de limiter la portée de ces principes pour éviter autant que possible de subir des flux qu'ils ne maîtrisent pas, tout en favorisant les entrées les plus adaptées à leurs besoins. Dans ce cadre, ils se servent de divers leviers pour décourager les candidats non choisis. Ces outils se ressemblent parfois, comme les moyens accrus consacrés ces dernières années au sein des deux pays pour contrôler leurs frontières ou pour intensifier les politiques d'éloignement. Les deux Etats s'appuient également sur des instruments régionaux, comme le Règlement de Dublin concernant la France ou l'Entente de tiers pays sûrs au Canada.

Mais la plupart du temps, cette volonté se manifeste de manière relativement différente. Ainsi, la France mise surtout sur un arsenal législatif visant à précariser les étrangers en leur délivrant des titres de séjour temporaires et en imposant des conditions d'intégration pour accéder à un statut permanent. De même, elle impose des conditions exorbitantes à l'exercice des droits reconnus sur le plan constitutionnel ou conventionnel en instaurant soit des régimes d'exception, comme avec le droit d'asile dans le cadre de la procédure prioritaire, soit des conditions de plus en plus en difficiles à remplir, comme avec le regroupement familial.

Le Canada, où la majorité des migrants ont un statut de résident permanent, agit de manière quelque peu différente en laissant, par exemple, se multiplier les cas d'arriérés en matière d'asile ou en n'agissant que de manière limitée pour réduire les délais d'attente dans le cadre du regroupement familial. A l'inverse, il tend à développer les flux en matière de réinstallation pour continuer à assumer ses obligations sur le plan humanitaire et garder une certaine maîtrise dans le choix des personnes sur le plan migratoire.

Parallèlement, les deux pays sont conscients que certaines catégories de migrants peuvent être utiles à leur économie ou à leur démographie. Ainsi, le Canada cherche sans cesse à adapter son système de sélection en créant régulièrement de nouvelles catégories, comme celle de

l'expérience canadienne ou celle des candidats de province, autant pour fidéliser les plus qualifiés que pour répondre aux pénuries d'emploi provinciales. La France suit une tendance similaire en cherchant à attirer les travailleurs qualifiés au travers de la carte « compétences et talents » ou en établissant des listes de métiers ouverts à l'immigration, pour combler ses pénuries de main-d'œuvre.

Quelle est la place des réfugiés dans de tels systèmes ? Si le degré d'engagement des deux pays en matière de protection reste à peu près équivalent, les différences majeures se situent d'abord sur le terrain des volumes de réfugiés accueillis chaque année. Le Canada bénéficie d'un avantage notable sur la France, grâce à la réinstallation, mais également grâce à des taux d'admission deux fois plus importants. Il offre également aux personnes qu'il protège un statut unique en termes de droit au séjour, tandis que de l'autre côté de l'Atlantique, les bénéficiaires de la protection subsidiaire n'ont droit qu'à un statut temporaire. Pourtant, au-delà des garanties de protection offertes par la loi aux personnes protégées, il faut se poser la question de ce qui leur est proposé en termes d'intégration. C'est ce que nous allons découvrir dans la seconde partie de cette étude.

◆

Deuxième partie :
Politiques et outils d'intégration en France et au Canada

I - Deux visions différentes de l'intégration

Les discussions sur l'intégration font souvent référence à l'existence de modèles d'intégration différents suivant les pays. Ainsi, la France aurait un modèle d'intégration dit assimilationniste, tandis que le Canada – à l'instar des pays anglo-saxons – revendiquerait un modèle communautariste ou multi-culturaliste. La notion de modèle repose, en fait, sur une conceptualisation à partir d'une réflexion sur les caractéristiques historiques, politiques et institutionnelles des pays qui détermineraient, en quelque sorte, la nature du contrat social entre migrants et pays d'accueil, ainsi que les attentes réciproques. Il nous semble intéressant d'évoquer les caractéristiques de ces modèles dans la mesure où ils font référence à des contextes culturels différents et afin d'expliciter le terme même d'intégration. En outre, la notion de modèle permet d'évoquer les perceptions différentes que les acteurs politiques peuvent avoir de la manière dont les migrants doivent apprendre à vivre pour être en harmonie avec une société qui n'est pas, à l'origine, la leur. Pour autant, comme nous allons le voir, les problèmes rencontrés par ces derniers se ressemblent sur certains points, quel que soit le pays d'accueil, ce qui laisse à penser que la notion de modèle est, sans doute, insuffisante pour rendre compte du processus d'intégration dans sa globalité.

1 - Le modèle assimilationniste français

1 - 1 Assimilation et intégration : des notions proches

L'assimilation est avant tout un terme juridique utilisé dans le Code civil s'agissant des conditions requises pour la naturalisation. La loi précise, en effet, que « nul ne peut-être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française et des droits conférés par la nationalité française[140]. » L'assimilation nécessaire à l'obtention de la nationalité est donc associée, à travers la loi, à la langue française et à la connaissance de certains droits. D'autres dispositions juridiques, relatives à l'immigration, renvoient à des normes culturelles et sociales indispensables pour que l'intégration se fasse[141], le terme d'assimilation ayant cédé la place ces dernières années à celui d'intégration républicaine. Cette exigence normative concernant l'intégration des migrants n'est pas propre au cas français – la politique d'intégration québécoise, par exemple, repose sur l'adhésion à des valeurs communes – mais la signification que chaque société donne à ce processus diffère profondément. En France, la notion d'intégration a remplacé celle d'assimilation qui, malgré tout, lui confère une acception particulière. A l'origine, l'assimilation puise ses racines dans un projet de nation unitaire basé sur l'égalité de traitement et sur la réduction des différences, voire sur leur disparition[142]. Le nouveau venu doit devenir Français en laissant de côté sa spécificité. L'assimilation est, d'ailleurs, affaire d'individus et non de groupes. En fait, la politique d'assimilation correspond à un moment de l'histoire française. Il faut attendre les années 1960, avec la décolonisation, pour que l'intégration

---

[140] Article 21-24 du Code civil.

[141] C'est notamment le cas avec le regroupement familial. Ainsi, afin de préparer l'intégration républicaine à la société française des candidats au regroupement familial, il est prévu une évaluation du degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République (article L.411-8 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Le contrat d'accueil et d'intégration que les primo-arrivants signent à leur arrivée en France s'inscrit également dans une logique de connaissance des symboles et des valeurs de la société française.

[142] Voir à ce sujet les contributions de COSTA-LASCOUX J., SCHNAPPER D. et du HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION dans le chapitre : Assimilation, intégration ou insertion ?, in « Les immigrés dans la société française », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 916, septembre 2005, p. 47-54.

se substitue à l'assimilation, dont elle garde une partie de la signification. En 1991, le terme est consacré avec, pour la première fois, la création d'un secrétariat d'Etat pour l'Intégration.

1 - 2 L'intégration aujourd'hui ou comment tenir compte de la diversité

En 2007, le terme d'intégration réapparaît avec le nouveau ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Le terme renvoie, désormais, à la notion de « vivre ensemble », laquelle passe forcément par l'adhésion de l'individu aux valeurs communes qui garantissent l'égalité et la liberté. L'intégration confère à la personne un statut de citoyen émancipé des contraintes et des « lois » de sa communauté d'origine, au profit d'un socle commun de valeurs élémentaires permettant à tous de coexister pacifiquement. L'intégration républicaine ne reconnaît donc pas, à l'instar de l'assimilation qu'elle a sémantiquement remplacée, les communautés mais les individus. Cela étant, cette conception suscite encore des polémiques, certains plaidant pour un modèle d'intégration plus ouvert à la reconnaissance de la spécificité culturelle des immigrés et à la reconnaissance de leur appartenance communautaire. C'était, d'ailleurs, l'objet des débats publics sur le « droit à la différence » dans les années 1990, dont la définition assez large de l'intégration donnée par le Haut conseil à l'intégration en 1991 reflète les tiraillements. Actuellement, le modèle français tend à évoluer sensiblement, à travers la recherche d'un compromis qui lui permette d'assurer une intégration républicaine accordant plus de place au respect de la diversité culturelle selon les termes utilisés lors de l'instauration de la commission présidée par Simone Veil concernant la modification du Préambule de la Constitution et qui pourrait concrétiser cette évolution.

L'intégration vue par le Haut comité à l'intégration

Selon cette institution phare de la politique d'intégration française, née en 1989, « l'intégration n'est pas une voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais un processus spécifique, par lequel il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents. Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent

afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant. »

---

2 - Le modèle communautariste canadien

2 - 1 L'émergence du multiculturalisme

L'existence de modèles français et canadien ne signifie nullement qu'il n'y a pas eu, à un moment donné de l'histoire, des convergences. Ainsi, avant les années 1960, le Canada pratiquait une politique d'assimilation assumée, en adéquation avec une politique d'immigration tournée vers la recherche d'une certaine homogénéité culturelle[143]. Les migrants ne devaient pas nuire à l'intégrité du Canada, d'où le refus des pouvoirs publics de reconnaître les différences culturelles et la nécessité, pour chaque nouveau venu, de s'assimiler c'est-à-dire de devenir, en quelque sorte, semblable. L'affirmation de plus en plus ferme des peuples autochtones, du nationalisme québécois et du ressentiment des minorités ethniques plus récemment arrivées à l'égard de leur place dans la société ont entraîné la remise en question de cette politique. En 1971, une autre politique plaçant la dimension multiculturelle du pays au centre de son action est donc élaborée, d'après les conclusions de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme publiées trois ans plus tôt[144]. Cette politique reconnaît, entre autres, l'existence de groupes ethnoculturels ou de communautés ayant une identité spécifique. En 1972, une Direction du multiculturalisme au secrétariat d'Etat est créée. L'année suivante, un ministère d'Etat au multiculturalisme. Le terme obtient ainsi une consécration institutionnelle. Depuis les années 1980, la politique menée par le gouvernement canadien insiste sur l'égalité de traitement, la lutte contre les discriminations et l'incitation des communautés à participer pleinement à la société canadienne[145]. Aussi, peut-être vaudrait-il mieux

---

[143] Voir la première partie de cette étude.

[144] DEWING M. et LEMAN M., *Le multiculturalisme canadien*, Service d'information et de recherche parlementaires-Bibliothèque du Parlement, mars 2006, 24 p.

[145] BERTHELEU H., « Une politique de l'équité ? Des mesures et leurs effets dans trois secteurs de la société canadienne : associations ethniques, vie scolaire et sphère du travail », *Les cahiers du CERIEM*, n° 6, décembre 2000, p. 81-99.

parler de modèle multi-culturaliste à propos du Canada plutôt que de modèle communautariste. En effet, le terme de communautarisme est parfois négativement connoté. Il peut suggérer le repli sur soi, alors que dans l'esprit canadien, le droit de cité des communautés et la reconnaissance de leur identité passent officiellement par l'ouverture vers l'autre et l'échange avec la société d'accueil.

2 - 2 La promotion des communautés et d'une société multiculturelle

Des mécanismes devant assurer la participation des communautés à la prise de décision ont, dans la foulée, vu le jour, comme le Conseil canadien du multiculturalisme devenu, en 1980, le Conseil ethnoculturel du Canada. Celui-ci regroupe de nombreuses organisations communautaires et constitue, désormais, un interlocuteur officiel du gouvernement fédéral. Enfin, le concept obtint ses lettres de noblesse dans les années 1980 avec la Charte canadienne des droits et libertés et la loi sur le multiculturalisme. Ces textes valorisent et reconnaissent le multiculturalisme comme étant une caractéristique fondamentale de la société canadienne[146].

L'évolution politique et législative ne s'est pas arrêtée là. Outre la reconnaissance des communautés, la lutte contre le racisme a été institutionnalisée dans les années 1990, soit une décade avant la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité en France, avec la Fondation canadienne des relations raciales et le plan d'action canadien contre le racisme.

La plupart des provinces ont, de leur côté, adopté une forme de politique faisant la promotion du multiculturalisme, y compris le Québec, qui constitue un cas particulier du fait de son autonomie plus importante et de sa situation de minorité linguistique au sein du Canada. En 1981, un plan d'action intitulé « Autant de façons d'être Québécois » a esquissé les objectifs d'une politique interculturelle (ce terme étant celui en usage au Québec). Le Livre blanc « Pour bâtir ensemble. Enoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration » les a confirmés dix ans plus tard. Le gouvernement provincial peut également s'adresser à un interlocuteur représentant les différentes communautés, le Conseil des relations

[146] Le Canada a été le premier pays au monde à adopter une loi nationale sur le multiculturalisme.

interculturelles. Enfin, l'intitulé du ministère ayant en charge l'immigration – ministère de l'Immigration et des communautés culturelles – exprime clairement cette perspective multiculturelle, l'expression « communautés culturelles » faisant référence aux différentes minorités ethniques[147].

Pour autant, au Canada comme dans la province du Québec, un multiculturalisme assumé ne fait pas l'unanimité. Depuis quelques années, certains hommes politiques et intellectuels s'inquiètent de ce que celui-ci ait trop favorisé la diversité aux dépens de l'unité. Au Québec, par exemple, où la préservation du « fait français », selon le terme consacré, apparaît comme une priorité incontournable, des tensions ont surgi concernant le degré de tolérance vis-à-vis des revendications religieuses de certaines communautés. Plusieurs incidents isolés ayant effectivement fait craindre à l'opinion publique que l'unité québécoise ne soit menacée[148]. En 2008, la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles ou Commission Bouchard-Taylor a donc rendu un rapport - destiné à empêcher les excès possibles et les malentendus - qui n'est pas sans rappeler le rapport de la Commission Stasi sur la laïcité française en 2003[149]. Les demandes d'accommodements doivent ainsi être limitées par les finalités de l'institution, le coût financier, les contraintes professionnelles et les droits d'autrui afin de garantir au mieux le « vivre ensemble ».

****

Malgré les différences que chaque société revendique à travers son modèle d'intégration, la recherche harmonieuse du « vivre ensemble » et la gestion

---

[147] L'attention portée au vocabulaire est importante. Si l'intégration, en tant que processus social, concerne autant les deux pays, le terme lui-même semble peu employé dans les documents officiels canadiens. En revanche, le terme de multiculturalisme n'apparaît jamais dans les documents officiels français.

[148] Le Québec est, en effet, écartelé entre la nécessité de faire venir des immigrants afin d'éviter que sa population ne périclite, comparativement au reste du Canada, et le risque supposé d'y perdre son identité francophone. Voir à ce sujet le rapport : MINISTERE DES COMMUNAUTES CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUEBEC, *Au Québec pour bâtir ensemble. Enoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, 1991, 104 p.

[149] BOUCHARD G., TAYLOR C., *Fonder l'avenir. Le temps de la réconciliation*, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (version abrégée), 2008, 102 p. STASI B., *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République*, Rapport au Parlement, 11 décembre 2003, 78 p.

de la pluralité culturelle reposent sur le principe fondamental de l'adhésion à des valeurs communes et sur un contrat social (formalisé ou pas) entre le migrant et la société d'accueil. Cela n'est, en soi, pas surprenant dans la mesure où la France et le Canada se caractérisent par une immigration diversifiée, s'inscrivant dans la durée, qu'il leur faut absorber. En réalité, les différences entre les deux sociétés relèvent plutôt de la marge de manœuvre laissée aux migrants, du degré de tolérance admis envers certaines habitudes culturelles et de la reconnaissance ou pas de l'existence de communautés allogènes comme interlocuteurs possibles de l'Etat. Or, la France apparaît, compte tenu de son histoire et de la persistance de son « modèle assimilationniste », comme étant beaucoup plus vigilante, notamment à l'égard des questions religieuses et de la reconnaissance officielle des communautés.

◆

II - Les droits des réfugiés

L'exil forcé engendre une rupture juridique avec le pays d'origine. Pour autant, les réfugiés n'acquièrent pas la nationalité de l'Etat qui les accueille, alors même que la reconnaissance des droits est liée à l'appartenance à une nation ou, pour les étrangers, lorsque les deux Etats - celui du pays d'origine et celui du pays d'accueil - se sont entendus à ce sujet. Comment peuvent-ils alors bénéficier de droits civils et sociaux dans les pays qui les accueillent ? Grâce à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 qui instaure un statut propre à leur situation et une série de droits. Ainsi, d'après celle-ci, les Etats doivent accorder aux réfugiés soit les mêmes droits que les nationaux, soit le bénéfice du traitement le plus favorable accordé aux étrangers ou encore le bénéfice d'un traitement qui n'est pas moins favorable que celui accordé dans les mêmes circonstances aux étrangers en général. Une obligation qui peut donner lieu à des interprétations différentes suivant les pays signataires de la Convention et à des situations variées pour les réfugiés dans la mesure où chaque Etat a son propre socle de droits[150]. C'est ce que nous allons voir à présent avec la France et le Canada, car de l'accès à certains droits dépend aussi l'intégration.

[150] Pour un inventaire détaillé des droits existants en France, voir : FRANCE TERRE D'ASILE, *Les droits des réfugiés. Guide pratique*, Les cahiers du social, n° 14, novembre 2007, 154 p.

1 - Le droit au séjour

1 - 1 De la carte de résident français...

Il existe en France plusieurs catégories de titres de séjour s'adressant aux personnes majeures (les mineurs n'ont pas besoin de titre de séjour). Les plus fréquemment délivrés sont la carte de séjour temporaire et la carte de résident. Celle-ci n'est attribuée la plupart du temps que si les personnes justifient d'une résidence ininterrompue et régulière en France de cinq ans. Elles doivent aussi remplir une condition d'intégration républicaine appréciée au regard de leur engagement à respecter les principes qui régissent la République française et de leur connaissance de la langue française[151]. Or, contrairement à la plupart des autres étrangers, les réfugiés reçoivent de plein droit une carte de résidence de dix ans, sans avoir à justifier ni d'une condition de résidence préalable, ni d'une condition d'intégration républicaine. Cette carte de dix ans est, pour eux, renouvelable de plein droit, de sorte qu'elle leur confère la résidence permanente en France. Cet avantage les distingue des bénéficiaires de la protection subsidiaire qui ne reçoivent qu'une carte de séjour d'un an, renouvelable, avec la mention « vie privée et familiale », autorisant son détenteur à travailler.

1 - 2 ...au statut de résident permanent canadien

Au Canada, les réfugiés sont considérés comme des résidents permanents, à l'instar d'une majorité d'immigrants. Ils bénéficient donc d'une carte de résident permanent d'une durée de cinq ans, renouvelable, donnant droit à la plupart des avantages sociaux dont les citoyens canadiens bénéficient, notamment l'assurance maladie. Le statut de résident permanent les autorise aussi – tout comme les détenteurs d'une carte de résident en France – à vivre, à travailler ou à étudier n'importe où dans le pays. Celui-ci garantit une protection de leurs droits en vertu des lois canadiennes et de la Charte canadienne des droits et libertés, sous condition de respect des lois fédérales, provinciales et municipales. En revanche, il n'autorise pas à voter aux élections et à détenir un passeport canadien.

[151] Article L.314-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Les mineurs peuvent aussi être des résidents permanents et profiter des avantages sociaux afférents à ce statut. En attendant de recevoir leur carte, ceux qui sont non accompagnés ou séparés de leurs parents et ont demandé l'asile bénéficient de différents services sociaux prodigués par des organisations caritatives ou communautaires[152].

Jusqu'aux années 1990, la France appliquait la même logique que le Canada : elle attribuait à la majorité des primo-arrivants la résidence permanente. Or, la tendance s'est inversée. Désormais, il n'y a quasiment que les réfugiés qui obtiennent, dès l'arrivée, une carte de résident leur permettant de bénéficier de la plupart des droits sociaux auxquels les nationaux peuvent prétendre. En un sens, les réfugiés ne sont privilégiés que parce que le droit au séjour des autres primo-arrivants s'est détérioré depuis quinze ou vint ans.

2 - Le suivi administratif des réfugiés

2 - 1 Un organisme spécifique en France

Le suivi est assuré par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Plus que l'administration qui reconnaît le statut de réfugié, celui-ci garantit une protection juridique et administrative en s'évertuant à faire appliquer les règles du droit international et celles du droit national à des étrangers dont l'Etat est défaillant. C'est-à-dire, non seulement aux réfugiés, mais aussi à ceux des bénéficiaires de la protection subsidiaire dont l'Office estime qu'ils ne peuvent s'adresser à leurs autorités d'origine afin d'obtenir les documents d'état civil nécessaires à l'accomplissement de leurs démarches administratives. L'Ofpra endosse effectivement le rôle d'officier d'état civil, en plus d'assurer le suivi statistique de cette population.

2 - 2 Le ministère canadien de l'Immigration comme référent

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) accorde ou non une protection aux personnes, ce qui leur permet d'accéder au statut de résident permanent. Mais, contrairement à l'Ofpra, elle n'a

[152] ELGERSMA S., *Les mineurs non accompagnés et séparés, demandeurs d'asile*, Service d'information et de recherche parlementaires-Bibliothèque du Parlement, 11 octobre 2007, 4 p.

pas d'autres fonctions. Ainsi, la CISR ou Citoyenneté et immigration Canada leur envoie une lettre confirmant leur statut de personne protégée. Ce document leur permet de faire une demande de titre de voyage auprès du Bureau des passeports, qui dépend du ministère des Affaires étrangères et commerce international Canada, lorsqu'ils veulent voyager. Quant à la question de l'état civil, elle relève de la juridiction provinciale. Les demandes de certificat de naissance, de mariage, de divorce ou de décès sont effectivement traitées par les autorités provinciales où le réfugié réside.

3 - Le regroupement familial

3 - 1 Un régime d'exception pour les réfugiés

En vertu du respect de l'unité familiale, le conjoint et les enfants mineurs des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire jouissent, en France, d'une protection analogue, même s'ils ne font pas l'objet de menace. Ainsi, les familles ne sont pas soumises au régime commun du regroupement familial, qui s'applique aux autres étrangers, mais à un régime dérogatoire nommé rapprochement familial. Il n'y a pas, sous ce régime, de conditions de durée de résidence, de ressources, de logement et de conformité aux principes fondamentaux de la République. Les membres de la famille sont simplement tenus de posséder un visa long séjour, obtenu auprès de l'ambassade dans le pays d'origine, et de prouver au besoin le lien familial à l'aide d'un test ADN. En pratique, cependant, les délais d'obtention du visa sont souvent excessifs et peuvent dépasser une année. A la différence du Canada, la procédure française de rapprochement familial des réfugiés n'a pas fait l'objet d'une évaluation qui pourrait souligner les raisons de ces délais excessifs.

Par ailleurs, en cas de mariage récent (moins d'un an) et si celui-ci a eu lieu postérieurement à la demande d'asile, les conjoints de réfugiés et de bénéficiaires de la protection subsidiaire devront passer par une procédure de regroupement familial classique. De fait, ils ne bénéficieront pas d'une carte de résident, mais simplement d'une carte de séjour d'un an avec la mention « vie privée et familiale ».

3 - 2 Une procédure de parrainage particulière

Au Canada, le regroupement familial s'inscrit dans une procédure de parrainage particulière, dans la mesure où une personne en parraine une autre directement, c'est-à-dire sans passer par un répondant. Cela étant, les réfugiés procèdent au regroupement familial dans les mêmes conditions que les autres immigrants résidents permanents : ressources financières suffisantes pour faire vivre les membres de la famille et, au besoin, test ADN pour prouver le lien familial[153]. Evidemment, ne sont concernés que les membres de la famille qui n'ont pas pu venir avec les réfugiés (car il est effectivement possible à ces derniers d'inclure dans leur propre demande de résidence permanente des membres de leur famille proche).

D'après le ministère Citoyenneté immigration Canada (CIC), il faudrait en moyenne six mois à une personne pour obtenir la résidence permanente dans le cadre du regroupement familial. Le chiffre paraît faible, mais il occulte, en réalité, de vraies disparités : par exemple, concernant les membres de la famille des réfugiés, la moitié des demandes exigerait plus de treize mois et un cas sur cinq en nécessiterait plus de vingt-six. A l'occasion d'un entretien, le directeur de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI) au Québec, Stephan Reichhold, nous a expliqué que les difficultés liées au regroupement familial amenaient de nombreux réfugiés à recourir au système « classique » du parrainage privé (autrement dit à solliciter des répondants susceptibles de parrainer leur famille)[154]. Ce report vers le parrainage privé, pour faire venir un membre de la famille en tant que personne protégée, n'est évidemment pas sans conséquence. Ainsi, ces dernières années ont connu une recrudescence des demandes classiques de parrainage avec pour corollaire l'allongement des délais de traitement. Selon un rapport ministériel récent, il a fallu, pour traiter 80 % de demandes de parrainage, trente-cinq mois en 2005 contre dix-sept en 2001[155]. Les organisations canadiennes de défense des immigrants et des réfugiés, comme le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR),

---

[153] Voir en première partie.

[154] Les réfugiés irakiens bénéficient, cependant, d'un traitement prioritaire : les demandes sont retirées de la liste d'attente et traitées immédiatement par CIC.

[155] CITOYENNETE ET IMMIGRATION AU CANADA, *Evaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, 2007, p. 4.

réclament donc au gouvernement fédéral des efforts en matière de logistique, ainsi qu'un assouplissement de la procédure de regroupement familial.

4 - Les droits sociaux

4 - 1 Un accès aux droits plus facile pour les réfugiés

En matière d'assistance publique et de sécurité sociale, la Convention de Genève reconnaît aux réfugiés les mêmes droits qu'aux nationaux. En France, cela se réalise grâce à la délivrance d'une carte de résident qui leur apporte, comparativement aux autres étrangers, un accès plus facile à certains droits.

a - La protection contre la maladie

Ainsi, l'assurance maladie, qui couvre les risques de maladie, de maternité, d'invalidité et de décès, leur est accessible. Il peut s'agir des régimes général et complémentaire - pour ceux qui travaillent ou sont les ayants droits des principaux bénéficiaires - ou de la couverture maladie universelle de base (CMU) et complémentaire (CMU-C) réservées aux personnes sans emploi, sans ressources ou dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond et qui ne peuvent bénéficier des régimes général et complémentaire classiques en tant qu'ayant droit. En fait, l'assurance maladie est accessible à tous les étrangers qui résident en France de façon stable et régulière. Les personnes en situation irrégulière peuvent, en cas d'urgence médicale, bénéficier de l'aide médicale d'Etat.

b - L'aide sociale

Les réfugiés sans emploi, sans ressources ou dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond disposent aussi, à l'instar des nationaux et des autres catégories d'étrangers, d'un revenu minimum d'insertion (RMI), s'ils sont âgés de plus de vingt-cinq ans[156]. Cependant, alors que les étrangers titulaires d'une carte de séjour doivent justifier de cinq années de résidence en France pour l'obtenir, les réfugiés ont la possibilité de le

[156] Il s'élevait au 1er janvier 2008 à 447,91 euros par mois pour une personne seule.

demander dès la reconnaissance de leur statut. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire disposent, depuis peu, du même accès au RMI. En mars 2008, le ministère du Travail a effectivement décidé de le leur accorder en vertu de la directive européenne, dite « qualification », du 29 avril 2004, qui prévoit une égalité de traitement en termes d'assistance sociale entre les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les nationaux[157].

Le RMI assure un revenu de substitution qu'il est possible de cumuler, pendant un temps limité, avec certains minima sociaux ou avec un revenu d'activité (un emploi ou une formation rémunérée). Il implique aussi la signature d'un contrat d'insertion que la personne s'engage à suivre et qui permet d'accéder à des services favorisant l'autonomie.

Le RMI devrait prochainement laisser la place au revenu de solidarité active (RSA), dont la philosophie est d'inciter plus fortement les bénéficiaires de minima sociaux à reprendre un emploi, en complétant les revenus d'activité. Or, se pose, pour ce nouveau type de revenu, la question de savoir si les bénéficiaires de la protection subsidiaire en profiteront aussi et dans quelles conditions.

c - La pension de retraite

Toute personne ayant exercé un emploi déclaré dispose, à la fin de sa vie professionnelle, d'une pension de retraite émanant d'un régime de base et d'un régime complémentaire obligatoire. Des cotisations sont prélevées sur son salaire à cette fin. Les réfugiés et, plus généralement, les étrangers, constituent un cas à part dans la mesure où une partie de leur vie active a eu lieu en dehors de la France. Afin d'en tenir compte, des accords internationaux ont été signés avec une trentaine de pays prévoyant une coordination entre les Etats dans le calcul et le versement des pensions. En ce qui concerne les réfugiés, la prise de contact avec le pays d'origine pour le calcul des droits à la retraite s'avère délicate, compte tenu du fait qu'ils ont rompu les liens et ne lui font plus allégeance. Il leur est cependant possible de souscrire une assurance privée, afin de compenser le temps perdu, ou de bénéficier, sous certaines conditions, de prestations non contributives[158].

---

[157] Directive 2004/83/CE du Conseil.

[158] Les prestations non contributives sont versées sans contrepartie de cotisations. Elles offrent un minimum de ressources aux personnes en situation de précarité et/ou qui n'ont pas pu cotiser.

d - Les prestations familiales

Des prestations familiales ou assimilées sont accordées à toute personne résidant en France qui a en charge un ou plusieurs enfants[159]. En l'état actuel de la jurisprudence, les réfugiés peuvent demander, au titre de la « recognitivité » du statut de réfugié, la rétroactivité des droits aux prestations familiales durant le temps de la demande d'asile (ce qui n'est pas le cas pour d'autres allocations telles que le RMI). Enfin, ils sont susceptibles de bénéficier, sous condition de ressources, d'aides personnalisées au logement versées par les caisses d'allocations familiales.

4 - 2 Les réfugiés comme les autres étrangers

Au Canada, il n'y a pas vraiment de différences entre réfugié, immigrant et citoyen concernant l'accès aux droits sociaux. Tous bénéficient de services médicaux, d'une assurance chômage lorsqu'ils ont travaillé – à l'instar de ce qui se pratique en France – ou d'une assistance sociale pour les personnes sans ressources, d'une pension de retraite et d'aides familiales[160].

a - La protection contre la maladie

La couverture médicale s'articule autour d'un partage de compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le premier établit les règles des services médicaux mais chaque province est responsable de sa propre politique de santé. Ceci explique les différences en termes de remboursements et de gratuité des services suivant le lieu de résidence. Dans la plupart des provinces, la couverture démarre dès l'obtention de la carte de résident permanent. En Ontario, au Québec, en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick, il faut attendre préalablement trois mois. Durant ce laps de temps, les immigrants peuvent contracter une assurance santé auprès d'une compagnie d'assurance privée, tandis que les réfugiés ont droit au Programme fédéral de santé intérimaire (PFSI) pour des soins d'urgence uniquement. C'est le seul point pour lequel ils disposent d'un réel avantage.

---

[159] Le soutien à la famille s'appuie, en fait, sur un système d'aides publiques assez élaboré. Selon certains chercheurs, le dynamisme démographique actuel du pays s'expliquerait par sa politique familiale. THEVENON O., « Les politiques familiales des pays développés : des modèles contrastés », *Population et sociétés*, n° 448, septembre 2008, 4 p.

[160] Pour une présentation rapide voir : ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LA MIGRATION, *Bienvenue au Canada : un guide d'avant départ pour immigrants*, 66 p.

b - L'aide sociale

Toute personne en situation précaire n'ayant droit à aucune autre aide bénéficie d'une assistance sociale dont le montant varie d'une province à l'autre[161]. Celle-ci est destinée à l'aider au paiement de la nourriture, du logement, du chauffage, de l'habillement, des médicaments sur prescription et autres services de santé. Les réfugiés peuvent y prétendre, dès lors qu'ils ont leur carte de résident permanent et sont sans emploi ou ne perçoivent aucune allocation chômage.

c - La pension de retraite

Il existe de nombreux plans de pension au Canada, dont les réfugiés pourront bénéficier une fois qu'ils seront en âge d'arrêter de travailler. Citons, notamment, le régime de pension du Canada, dont le niveau de pension dépend du montant et de la durée des cotisations ; la sécurité à la vieillesse, pour laquelle il suffit d'avoir vécu dix ans au Canada (sans y avoir forcément travaillé) et le supplément de revenu garanti qui s'adresse aux cotisants au régime de pension du Canada ayant un revenu faible. Les montants étant généralement insuffisants, de nombreux canadiens cotisent auprès d'une compagnie d'assurance privée.

d - Les prestations familiales

Tout comme pour les pensions, les prestations familiales sont diverses. Citons notamment la prestation fiscale canadienne pour enfant qui est, en fait, un paiement mensuel non imposable versé aux familles pour les aider à subvenir aux besoins de leurs enfants âgés de moins de dix-huit ans. Il est recommandé aux nouveaux arrivants, dont les réfugiés, d'en faire la demande dès l'obtention de la résidence permanente.

[161] Chaque province établit son programme d'aide sociale, en s'appuyant sur un financement fédéral partiel.

5 - La naturalisation

5 - 1 Un accès facilité à la nationalité française

La naturalisation consacre l'intégration d'un étranger dans la communauté française. Par rapport aux autres catégories d'étrangers, les réfugiés peuvent déposer un dossier de demande de naturalisation sans condition de stage, c'est-à-dire sans le délai préalable de cinq années. En revanche, ils doivent remplir les autres conditions comme être de « bonnes vie et mœurs », ce qu'atteste l'absence de condamnation pour des crimes ou délits, et justifier de leur assimilation à la communauté française par une connaissance suffisante de la langue et des droits et devoirs conférés par la nationalité française.

5 - 2 L'acquisition de la citoyenneté possible au bout de trois ans

Tout résident permanent peut demander à devenir citoyen canadien, c'est-à-dire à acquérir la nationalité canadienne, dès lors qu'il a vécu au moins trois ans au Canada et qu'il est âgé de dix-huit ans ou plus. Comme pour l'acquisition de la nationalité française, il lui est demandé d'avoir un certain niveau de maîtrise de la langue (français ou anglais) et de connaître certains éléments relatifs à l'histoire, à la géographie, au système de gouvernement et aux droits et responsabilités civiques. Les réfugiés sont soumis aux mêmes conditions que les autres. Ils ne bénéficient pas d'un traitement de faveur.

****

La distinction en termes de droits entre les réfugiés et les autres étrangers n'est pas, au Canada, vraiment marquée car la majorité des immigrants acquière le statut de résident permanent. Ainsi, alors qu'en France, l'accès privilégié à une carte de résident fait des réfugiés des primo-arrivants parmi les mieux lotis (sur ce point précis), il n'en est rien au Canada. Quant aux droits accordés, ils reflètent les avantages et les inconvénients respectifs

des deux systèmes sociaux. Cependant, contrairement au Canada, les aides sociales en France semblent, pour l'instant, suffire à éviter qu'un grand nombre de personnes ne recourent au secteur privé (compagnies d'assurances spécialisées), du fait d'un Etat providence plus interventionniste. Il n'en reste pas moins que, dans les deux pays, les réfugiés disposent de droits sociaux fondamentaux, tout comme les nationaux (hormis le droit de vote), pour couvrir les principaux risques liés aux aléas de l'existence.

◆

III - Des dispositifs pour l'intégration

Les droits reconnus aux réfugiés s'avèrent, certes, indispensables pour garantir leur intégration, mais ils ne suffisent pas. Celle-ci implique, en effet, d'être soutenue pour compenser leurs difficultés d'adaptation. Aussi, les deux pays ont élaboré des programmes, des dispositifs, des services et des actions spécifiques qui constituent, en fait, l'expression concrète de leur politique d'intégration. Ci-dessous nous avons choisi d'inventorier les principaux dispositifs existants dans les deux pays, leurs limites et les difficultés d'intégration des réfugiés.

1 - L'accueil et l'accompagnement des réfugiés en France

L'accueil et l'accompagnement des réfugiés s'inscrit dans le cadre d'une politique dite d'intégration. L'expression politique d'intégration est apparue bien après celle de politique de l'immigration qui recouvrait à la fois la question des flux et celle de la prise en charge des personnes. Celle-ci concerne aussi bien les primo-arrivants[162] que les personnes en France depuis très longtemps et leurs descendants. Nous décrirons essentiellement les aspects de cette politique destinés aux primo-arrivants. Auparavant, il convient de faire un petit rappel historique.

[162] Un primo-arrivant est une personne étrangère venant pour la première fois en France et qui y séjourne depuis moins de deux ans.

1 - 1 Une politique qui a mis du temps à prendre forme

La politique d'intégration a émergé à l'ombre de celle de l'immigration ; laquelle, dans le contexte des années 1970 et 1980 marqué par la fin de l'immigration de travail et par le regroupement familial, accordait une priorité à la maîtrise des flux migratoires. Autrement dit, le débat sur l'immigration occulta, pendant plusieurs années, la problématique de l'intégration. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 avec la création du Haut Conseil à l'intégration, qui clarifie alors le flou sémantique entre assimilation et intégration et définit des objectifs d'intégration au-delà de l'insertion économique, que la politique d'intégration prend véritablement forme[163].

Durant les années 1990, la politique de l'immigration et la politique d'intégration s'articulent, malgré quelques progrès, autour d'une conception limitée de l'intégration : la première, avec la maîtrise des flux, est censée assurer la capacité de la société à intégrer la nouveauté, tandis que la seconde, à travers la lutte contre les discriminations, devrait suffire à garantir la promotion de l'intégration par l'égalité citoyenne. Des outils pour assurer un meilleur accueil sont, cependant, créés et/ou subventionnés durant ces années-là (Office des migrations internationales, Service sociale d'aide aux émigrants). S'y ajoute la tentative d'engager une politique impliquant différents ministères avec le Comité interministériel pour l'intégration (CII) créé en 1990. Bien qu'ils s'agissent de réels progrès, ils n'en demeurent pas moins insuffisants. Au début des années 2000, la politique d'intégration fait donc l'objet d'une refonte, toujours d'actualité. Ainsi, en 2003, le CII – qui ne s'était plus réuni depuis sa création – a défini les axes d'un programme considéré comme un tournant en matière de politique publique d'intégration : création d'un service public de l'accueil et du contrat d'accueil et d'intégration ; consolidation des parcours d'intégration jusqu'à la naturalisation (en mettant l'accent sur l'apprentissage du français) ; mesures visant à favoriser la promotion sociale (par l'accès à l'éducation, à l'emploi) ; lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité entre hommes et femmes[164]. En 2006, suite à la réunion d'un autre CII, les réformes engagées ont été poursuivies[165].

---

[163] Sur l'historique de la politique d'intégration voir : COUR DES COMPTES, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004, 567 p. et HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Bilan de la politique d'intégration 2002-2005,* 24 novembre 2005, 322 p.

[164] COMITE INTERMINISTERIEL A L'INTEGRATION, Relevé de décisions du 10 avril 2003.

[165] COMITE INTERMINISTERIEL A L'INTEGRATION, Relevé de décisions du 24 avril 2006.

Plus récemment, la question de l'intégration des étrangers à long terme et celle de l'opportunité de recourir de manière ciblée à de la main-d'œuvre étrangère, pour combler les lacunes du marché du travail, ont élargi les termes du débat posé dans les années 1980[166]. Le gouvernement actuel semble, d'ailleurs, vouloir se rapprocher d'un modèle d'immigration sélective mettant l'accent sur un accueil et un accompagnement de qualité. D'où une politique d'intégration se voulant plus ambitieuse par rapport à la décennie précédente.

1 - 2 Les instruments de la politique d'intégration des primo-arrivants remaniés

Réfugiés et demandeurs d'asile ne sont directement concernés par la politique d'intégration que dans le cadre de l'accueil. En effet, jusqu'à récemment, ils ne bénéficiaient pas, en dehors des centres provisoires d'hébergement (CPH), de mesures spécifiques, sinon celles prévues pour les publics en difficulté et ce pour des raisons d'égalité républicaine. L'accès à des dispositifs et des services les aidant à trouver un logement ou un emploi s'inscrivait dans ce que l'on appelle le « droit commun », c'est-à-dire dans le cadre de politiques relevant de différents ministères et d'actions menées à destination d'un large public sans qu'une distinction ne soit faite entre les nationaux et les étrangers. Or, cela vient de changer : d'une part, le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a signé, le 12 juin 2008, un protocole d'accord avec le secrétariat d'Etat chargé de l'emploi et l'Agence nationale des services à la personne pour rapprocher les primo-arrivants des emplois d'aide à la personne ; d'autre part, un accompagnement spécifique afin de favoriser l'insertion socio-économique des réfugiés est prévu depuis le mois de novembre 2007[167]. Il est, cependant, difficile d'en évaluer, pour le moment, la portée.

---

[166] Voir à ce sujet : ATTALI J., *Rapport de la commission pour la libération de la croissance française*, 23 janvier 2008, 245 p., CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *Besoins de main-d'œuvre et politique migratoire*, mai 2006, 143 p. et MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, *Immigration sélective et besoins de l'économie française*, 14 janvier 2006, 59 p.

[167] « L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application du présent livre VII et a signé le contrat d'accueil et d'intégration prévu par l'article L.311-9 bénéficie d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement. A cet effet, l'autorité administrative conclut avec les collectivités territoriales et les autres personnes morales concernées ou souhaitant participer à cet accompagnement une convention prévoyant les modalités d'organisation de celui-ci. » Article L. 711-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

a - Le ministère et ses principaux opérateurs

Ces dernières années, l'évolution des politiques d'immigration et d'intégration reflète essentiellement leur recentralisation administrative. Désormais, un grand ministère et quelques opérateurs animent la politique d'intégration.

a - 1 Le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (Miinds)

Créé le 1er juin 2007, celui-ci assure de multiples fonctions relatives aux politiques d'immigration et d'intégration, ce qui l'amène à collaborer avec d'autres ministères[168]. Il gère, notamment, le dispositif national d'accueil (DNA), pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, et l'accueil des primo-arrivants à travers le service public de l'accueil (SPA).

a - 2 Le dispositif national d'accueil (DNA)

Jusqu'au milieu des années 1970, l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile ne faisait pas l'objet de mesures spécifiques. C'est avec l'arrivée des réfugiés chiliens suite au coup d'Etat de 1973 et, quelques années plus tard, des réfugiés d'Asie du Sud-Est, que le DNA fut créé avec la participation d'associations comme la Cimade, le Secours catholique, France terre d'asile et le Service sociale d'aide aux émigrants[169]. Généralisé durant les années 1980 et réorganisé en 1991, le DNA s'appuie sur deux types de structures : les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les centres provisoires d'hébergement (CPH). Alors que les CADA assurent l'hébergement et le suivi social et juridique des demandeurs d'asile durant la procédure de demande d'asile, les CPH ne s'occupent que des réfugiés afin de préparer au mieux leur intégration (hébergement et aide à la recherche d'un logement, accompagnement vers l'emploi). Comme le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile excède toujours le nombre de places disponibles, les centres ne prennent en charge que les plus fragiles (familles, personnes marquées physiquement ou psychologiquement)[170]. De fait, la plus grande partie des demandeurs d'asile et des réfugiés est hébergée

---

[168] Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. A noter que l'expression « développement solidaire » a remplacé, quelques temps plus tard, le terme de « codéveloppement ».

[169] Voir sur l'historique du DNA : FRANCE TERRE D'ASILE, *L'accompagnement socioprofessionnel des réfugiés pris en charge au sein du Dispositif national d'accueil : bonnes pratiques*, Les cahiers du social, n° 10, mai 2006, 86 p. Les personnes hébergées par le DNA sont dites « en milieu protégé ».

[170] Par exemple, en 2003, année de la plus forte demande d'asile que la France ait connue - avec 52 204 primo-demandes d'asile venant s'ajouter aux demandeurs d'asile et aux réfugiés déjà sur place - on comptait 10 231 places en CADA et 1 023 places en CPH.

par des membres de la famille déjà présents en France, par des amis ou dans le cadre de dispositifs d'hébergement d'urgence s'adressant à un public plus large.

a - 3 Le service public de l'accueil (SPA)

Le SPA constitue une sorte de guichet unique de l'immigration dont la finalité est d'assurer un accueil aux primo-arrivants sur toute la France, en proposant des services adaptés à leurs besoins. Il faut, en effet, rappeler qu'avant sa mise en place en 2006, l'accueil des primo-arrivants ne concernait que trois catégories d'étrangers (personne arrivant au titre du regroupement familial, membre de la famille de Français, membre de la famille de réfugiés) et ne couvrait que faiblement le territoire national. Un nombre substantiel de personnes ne se présentait pas aux convocations. Bref, la moitié seulement des primo-arrivants étaient réellement accueillis. En outre, les services offerts se résumaient à un entretien rapide avec un auditeur social, une visite médicale et la présentation d'un petit film sur la France.

Au sein du SPA, la gestion pratique de l'accueil revient à l'Anaem. Celle-ci assure, en fait, « l'accueil et l'accompagnement des étrangers lors de leur migration vers la France, et l'accompagnement des Français et des travailleurs dans leur migration hors de France[171]. »

L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations au Québec

L'Anaem compte actuellement une cinquantaine de directions territoriales, de plates-formes et de délégations, dont sept en Ile-de-France, deux en Corse et deux dans les DOM-TOM. Elle a aussi des représentations à l'étranger, notamment deux au Québec[172]. Ces deux implantations se justifient par le fait que la France a fourni et continue de fournir à cette province canadienne des immigrants. Depuis l'Entente signée en 1989 entre les gouvernements français et québécois, il est prévu que l'Anaem, soutenue financièrement par le ministère de l'Immigration et des communautés culturelles québécois, favorise l'installation à titre permanent ou temporaire aux fins d'emploi au Québec des ressortissants français ou étrangers résidant régulièrement en France.

---

[171] Voir sur le site : www.anaem.fr

[172] Précisemment dans les pays suivants : Mali, Maroc, Pologne, Turquie, Roumanie, Sénégal, Tunisie, Canada (Quebec).

a - 4 L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)

Polyvalente, l'ACSE soutient diverses actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration, mais contribue également à la lutte contre les discriminations, à la mise en place du service civil volontaire et aux actions en faveur de la lutte contre l'illettrisme... Elle finance notamment, dans le cadre d'actions territoriales d'intégration, une formation linguistique complémentaire de celle fournie par l'Anaem (avec un volume d'heures maximal comparable) pour ceux qui n'ont pas pu en bénéficier (voir plus bas).

Du point de vue institutionnel, 2007 s'avère une année de grands changements[173] . Le DNA est ainsi passé sous la coupe du nouveau ministère, alors qu'auparavant il revenait à la Direction de la population et des migrations, aujourd'hui disparue, elle-même rattachée aux différents ministères chargés des questions sociales qui se sont succédés. Les remaniements ne sont, d'ailleurs, pas terminés. Un nouvel opérateur lié au Miinds, l'Office français de l'immigration et de l'intégration, devrait voir le jour en 2009, mais on ne sait s'il sera décliné localement par le biais de services déconcentrés. Fondé à partir de l'Anaem, il est censé récupérer les tâches de l'ACSE tournées vers l'intégration des migrants (dont la formation linguistique) et mettre en place une politique de prise en charge globale pendant les cinq premières années de leur résidence en France. Ce qui, soit dit en passant, fait craindre à certaines associations l'imposition d'une concentration administrative excessive traduisant plus une logique de contrôle qu'une volonté de rationalisation[174].

b - Un seul programme national d'intégration : le contrat d'accueil et d'intégration

Quand un primo-arrivant arrive en France, il doit se rendre sur une plate-forme de l'Anaem pour y rencontrer une équipe d'accueil composée d'auditeurs sociaux, d'assistants de service social, d'interprètes et d'opérateurs de formation linguistique. Ce premier contact est l'occasion, en plus d'une visite médicale, de bénéficier d'une présentation de la culture, des institutions et de la loi françaises. L'Anaem lui propose aussi un accompagnement

[173] Avec la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

[174] Voir à ce sujet : FRANCE TERRE D'ASILE, « Le démantèlement des DDASS : au revoir l'Etat social ? », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 28, mai 2008, p. 3.

personnalisé et adapté à ses besoins d'informations. Tout cela se fait dans le cadre d'un contrat d'accueil et d'intégration (CAI), créé en 2003, mais obligatoire depuis 2006 pour les personnes de dix-huit ans ou plus[175]. Celui-ci s'apparente, en fait, à un ensemble de droits et de devoirs réciproques entre le migrant et le pays d'accueil. Concrètement, cela signifie que ce dernier bénéficie d'une formation civique obligatoire, d'un accompagnement social spécialisé si nécessaire, d'informations pratiques sur la vie en France et, en fonction de son niveau de français évalué sur place, d'une formation linguistique sanctionnée par le diplôme initial de langue française (DILF).

En réalité, la formation linguistique constitue le cœur du dispositif. Elle s'adresse aux personnes âgées de plus de seize ans mais ne concerne véritablement que près de 25 % des signataires du CAI. Elle ne peut, cependant, excéder 400 heures et présente une grande variété dans sa mise en œuvre suivant les organismes prestataires et leur localisation géographique. L'Etat la prend en charge financièrement durant la première passation du DILF.

Un bilan de compétences professionnelles est, de plus, obligatoire depuis la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (sauf dans certaines situations définies par décret). Cette disposition atteste d'une volonté politique d'accélérer l'insertion professionnelle et d'éviter les errements, même s'il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions. En contrepartie de ces services, le primo-arrivant doit remplir les termes du contrat, c'est-à-dire qu'il doit suivre les formations obligatoires – l'assiduité, attestée par certificat, étant la preuve d'une volonté réelle de s'intégrer – sous peine de refus de renouvellement de son titre de séjour. Car, comme le dispose l'article L.311-9-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile « lors du renouvellement de leur carte de séjour, l'autorité administrative tient compte du non-respect manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger et son conjoint, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille et, le cas échéant, des mesures prises en application du deuxième alinéa. » Cependant, cette dernière disposition juridique ne concerne pas les réfugiés.

[175] Décret n° 2006-1791 du 23 décembre 2006 relatif au contrat d'accueil et d'intégration et au contrôle des connaissances en français d'un étranger souhaitant s'installer durablement en France et modifiant le Code de l'entrée et du droit au séjour des étrangers et du droit d'asile.

c - D'autres institutions pour l'intégration

A côté du ministère et de ses principaux opérateurs, deux autres institutions méritent d'être citées pour leur rôle en faveur de l'intégration.

c - 1 Le Haut Conseil à l'intégration (HCI)

Créé en 1989, le Haut Conseil a, selon son décret fondateur, pour mission « de donner son avis et de faire toute proposition utile à la demande du Premier ministre ou du Comité interministériel à l'intégration, sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère[176] ». Composé de vingt membres, il produit régulièrement des rapports d'expertise et rend des avis après des rencontres avec les acteurs de terrain, des auditions, etc. Il a, de fait, participé à la refonte de la politique d'intégration. Enfin, en matière de statistiques, il joue un rôle majeur dans le rapprochement des outils et des concepts entre des administrations aux approches parfois divergentes. Son travail a ainsi abouti à la création de l'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII), le 2 juillet 2004. Comme il est écrit dans le rapport du HCI sur la politique d'intégration entre 2002 et 2005, « la question des statistiques de l'immigration était l'un des points noirs de la politique d'intégration: les administrations qui collectaient les données ne se rencontraient pas ; les démographes des grands instituts ne s'accordaient pas ; la publication du rapport du groupe statistique du précédent HCI avait donné lieu à des démissions fracassantes ; aucune réponse n'était apportée au questionnaire annuel de la Commission européenne sur les flux migratoires[177]». A présent, l'OSII remédie au chaos statistique en recoupant les données. Même s'il parvient à assurer une certaine cohérence dans les chiffres, des limites statistiques demeurent. En outre, contrairement au Canada, la mesure des discriminations s'avère, en France, plus difficile. C'était, d'ailleurs, tout l'enjeu du débat en 2007 sur les statistiques ethniques, afin de savoir s'il fallait développer un instrument susceptible de mesurer les discriminations dans le long terme et d'évaluer les effets des politiques publiques. Cette option a été rejetée par le Conseil constitutionnel au nom du principe de l'égalité républicaine.

---

[176] Décret n°89-912 du 19 décembre 1989 portant création d'un Haut Conseil à l'intégration.

[177] HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, 24 novembre 2005, p. 33.

c - 2 La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde)

En 2004, la Haute autorité a remplacé le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations dont la mission consistait à porter à la connaissance de l'opinion et des pouvoirs publics les résultats de ses travaux et à gérer la plate-forme téléphonique du 114 (destinée à recueillir les plaintes anonymes pour discrimination et à conseiller les victimes). Avec la Halde, la France s'est dotée d'une institution administrative indépendante qui a, en plus d'une mission de sensibilisation et de formation, un pouvoir de sanction. Elle peut effectivement enquêter sur les pratiques discriminatoires, saisir le juge des référés pour contraindre les personnes incriminées à répondre, proposer une médiation, transférer le dossier à l'autorité disciplinaire et intervenir en faveur du plaignant en cas de procès. Il est, en outre, facile d'y recourir, que l'on soit une personne physique ou morale. Un appel téléphonique ou l'envoi d'un courrier suffit. Depuis sa création, son activité s'est intensifiée, notamment à travers une hausse des réclamations, ce qui signifie qu'elle est davantage sollicitée[178].

Le cadre juridique de la lutte contre les discriminations[179]

La lutte contre les discriminations repose sur un cadre juridique international, européen et national. Deux directives européennes ont, par exemple, poussé la France à moderniser son cadre juridique et institutionnel de lutte contre les discriminations du fait de son origine : la Directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race et la Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Deux lois ont donc été promulguées en France, suite à ces directives : la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations, qui est venue compléter les dispositions anti-discriminatoires déjà présentes dans le Code du travail et le Code pénal, et la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Actuellement, la loi française prohibe les discriminations basées sur les critères énoncés dans les articles L.122-45 du Code du travail et L.225-1 et 225-2 du Code pénal.

---

[178] HAUTE AUTORITE DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'EGALITE, *Rapport annuel 2007*, 188 p.

[179] Voir à ce sujet : FRANCE TERRE D'ASILE, *Discriminations : des obstacles à l'insertion professionnelle des réfugiés*, document numérisé, décembre 2007, 46 p.

2 - L'aide à l'établissement au Canada

L'intégration des réfugiés au Canada se confond avec celle des autres catégories de migrants dès lors qu'ils ont obtenu le statut de résident permanent. Si l'expression politique d'intégration fait sens en France, il n'en est rien au Canada où l'on parle plutôt d'aide à l'établissement des immigrants. Le but final s'avère cependant le même : assurer l'intégration des étrangers ayant obtenu le droit de s'installer durablement. De fait, les demandeurs d'asile ne bénéficient pas, comme en France, d'un soutien qui va dans ce sens.

2 - 1 Des actions menées à tous les niveaux

Alors que la politique d'intégration française relève essentiellement de l'Etat et se concentre sur l'accueil des primo-arrivants – bien qu'elle puisse être complétée par des dispositifs rattachés à d'autres politiques – au Canada, l'aide à l'établissement prend place autour de l'Etat fédéral, des provinces et, accessoirement, des municipalités[180].

Le gouvernement fédéral conçoit, finance et met en œuvre dans chaque province, à travers les services déconcentrés de son seul véritable opérateur public - le ministère Citoyenneté et immigration Canada (CIC) - plusieurs programmes qui constituent le socle commun des actions en matière d'intégration des immigrants.

Trois provinces font exception. Des accords ont ainsi été signés avec la Colombie-Britannique et Manitoba - qui délèguent à leur gouvernement provincial la conception, l'administration et l'exécution des programmes - tandis que le Québec déploie, comme nous le verrons plus bas, ses propres programmes sur la base d'un financement fédéral global. C'est effectivement la seule province entièrement responsable des services d'aide à l'établissement des immigrants. A noter qu'en 2005, un accord a été signé entre le gouvernement fédéral et l'Ontario, mais il porte essentiellement sur l'immigration. De fait, le gouvernement ontarien ne peut se prévaloir de l'autonomie, dans la mise en place de l'aide fédérale à l'établissement, dont la Colombie-Britannique, le Manitoba et, plus encore, le Québec disposent.

[180] Il existe, en effet, trois échelons administratifs au Canada contre cinq en France (Etat, région, département, intercommunalité, commune).

En dehors des programmes financés par le gouvernement fédéral, s'ajoutent les initiatives strictement provinciales et municipales. Celles-ci s'appuient, à l'instar des actions menées dans le cadre des programmes fédéraux, sur des organismes de proximité à but non lucratif financés d'après des contrats de services allant de un à trois ans[181]. Les actions fédérales, provinciales et municipales sont complètement déconnectées les unes des autres. Selon plusieurs chercheurs du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, la conclusion d'accords fédéraux-provinciaux avec d'autres provinces que celles précitées aurait sans doute permis d'éviter les chevauchements[182]. La situation connaît, malgré tout, une certaine évolution. Au Québec, des conférences régionales réunissant les maires dans le cadre de la stratégie « Des valeurs partagées, des intérêts communs » ont, de plus, été récemment organisées afin de coordonner les actions menées aux différents échelons administratifs, dont le niveau municipal[183]. Tandis qu'en 2006, un protocole d'entente mettant l'accent sur l'amélioration de la situation des immigrants dans des domaines tels que l'accès à l'emploi et aux services, les possibilités d'études et de formation, la citoyenneté et l'engagement civique a été signé par le gouvernement fédéral, le gouvernement de l'Ontario et la ville de Toronto[184].

Enfin, d'autres actions sont susceptibles d'aider les immigrants à s'intégrer. Mais elles ne relèvent pas forcément de l'aide à l'établissement. C'est, par exemple, le cas avec les actions menées dans le cadre de politiques en faveur de l'emploi qui s'adressent à tous et sont conçues aussi bien au niveau fédéral que provincial.

2 - 2 Le rôle prépondérant de l'Etat fédéral dans l'aide à l'établissement

Les dispositifs en faveur de l'intégration des migrants reflètent la dualité du système de réfugiés canadien basé sur la délivrance d'une protection

[181] Les organismes de proximité à but non lucratif sont souvent des organismes communautaires-associations de migrants - très nombreux au Canada.

[182] DOLIN B. et YOUNG M., *Le programme canadien d'immigration*, Service d'information et de recherche parlementaires-Bibliothèque du Parlement, 2004, p. 28.

[183] BIRELL B. et MAC ISAAC E., « L'intégration des immigrés au Canada : tenir compte de la diversité des compétences », *De l'immigration à l'intégration. Des solutions locales à un défi mondial*, OCDE, 2007, p. 147.

[184] CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Rapport au Parlement sur l'immigration 2007* (document numérisé).

au Canada et sur la réinstallation, autrement appelée « réétablissement ». Il faut donc distinguer les services d'aide à l'installation, issus des programmes fédéraux, du réétablissement qui s'inscrit dans un processus d'accompagnement et de prise en charge spécifiques des personnes. Cela étant, l'Etat fédéral joue un rôle central dans la définition des actions, services et moyens mis en œuvre.

CIC offre, en fait, trois programmes basiques d'aide à l'installation : le programme d'établissement et d'adaptation des immigrants (PEAI), les cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC) et le programme d'accueil. En 2003-2004 (année fiscale), les dépenses réelles pour ces trois programmes s'élevaient à 36,7 millions de dollars canadiens pour le PEAI, 92,7 millions de dollars canadiens pour le programme CLIC et 2,9 millions de dollars canadiens pour le programme d'accueil[185]. Des dépenses qui semblent refléter l'accent mis par le gouvernement fédéral sur l'apprentissage de la langue.

De plus, en 2006, l'Etat s'est engagé à augmenter de 307 millions de dollars canadiens sur deux ans les fonds d'aide à l'établissement des immigrants. En 2007, il a confirmé le budget alloué l'année précédente et a annoncé l'allocation de nouveaux fonds, pour un total de 1,3 milliards de dollars canadiens sur cinq ans et 342 millions de dollars canadiens permanents versés chaque année[186]. Les fonds ont servi au financement de projets pilotes et pour améliorer les programmes existants. Contrairement à la France, les sommes allouées pour l'intégration des immigrants entre 2006 et 2007 ont donc été en progression.

a - La mise en place de programmes spécifiques

Les trois grands programmes fédéraux de l'aide à l'établissement prennent en compte les besoins en accompagnement socioprofessionnel, en apprentissage linguistique et en acculturation des immigrants.

a - 1 Le programme d'établissement et d'adaptation des immigrants (PEAI)

Il a pour objectif d'aider les immigrants présents au Canada depuis moins de trois ans à s'établir et à s'intégrer dans le pays d'accueil le plus tôt

[185] CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Evaluation du Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants* (PEAI), 2004, p. 1.

[186] CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Rapport au Parlement sur l'immigration 2007* (document numérisé).

possible, grâce à des prestations directes financées par CIC, comme des services de renseignements généraux sur la vie au Canada, de traduction, d'orientation vers des organisations communautaires et des services d'aide à l'emploi (techniques de recherche d'emploi, rédaction de curriculum vitae, etc.). Le programme finance également des fournisseurs de services mettant en œuvre, avec d'autres organisations communautaires, des projets spéciaux destinés à améliorer les prestations existantes. Il englobe, en plus de cela, l'orientation canadienne à l'étranger (OCE), un service fournissant aux immigrants des conseils d'orientation sur la vie au Canada avant leur arrivée dans le pays, de façon à préparer leur intégration en amont du processus migratoire[187].

Enfin, les fonds alloués au PEAI permettent le financement partiel d'un programme linguistique spécifique, les cours de langue de niveau avancé (CLNA), qui s'adressent surtout aux immigrants qualifiés. Ils étaient environ 9 000 a en bénéficier en 2007[188]. Les CLNA sont censés offrir des cours de langue adaptés à des professions particulières. Concrètement, ils visent à regrouper des personnes ayant eu un même métier et les préparent, dans le meilleur des cas, à passer les examens de l'ordre professionnel en cause. Il s'agit donc de formations aux normes locales d'une profession et d'une mise à niveau des personnes aux exigences linguistiques du marché du travail. En ce sens, les CLNA peuvent être rapprochés des formations linguistiques à visée professionnelle en France. Le dispositif implique un plan de partage des coûts avec les fournisseurs de services. En outre, de nombreux employeurs participent à l'initiative en proposant des mentors ou des possibilités de placement dans leur entreprise.

a - 2 Les cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC)

Ce programme offre aux nouveaux arrivants adultes des cours de langue basiques et gratuits dans l'une des deux langues officielles du pays. Les cours en question, à temps plein ou à temps partiel, prennent place dans divers lieux : collèges, locaux d'organisations communautaires, lieu de travail... Le dispositif est, de plus, connu pour la souplesse des horaires. Des services de garde d'enfants, lorsqu'ils sont âgés de quatre mois à cinq ans, et une aide au transport sont quelquefois prévus. Le programme CLIC

[187] Sur une période d'un an, entre 2006 et 2007, 13 831 personnes bénéficiaient des séances d'informations du dispositif OCE dans environ vingt-quatre pays. CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Rapport au Parlement sur l'immigration 2007* (document numérisé).

[188] CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Rapport au Parlement sur l'immigration 2007* (document numérisé).

encourage également les participants à se familiariser avec le mode de vie canadien. Il arrive, cependant, que les personnes soient orientées vers d'autres cours de langue privés, donc pas nécessairement gratuits, vers les universités, les collèges communautaires et certaines organisations communautaires.

a - 3 Le programme d'accueil

Celui-ci aide les immigrants à mieux connaître la société canadienne et sa culture à travers le jumelage avec des bénévoles canadiens. Les immigrants apprennent ainsi, grâce aux bénévoles, à participer à des activités communautaires, à s'informer sur le fonctionnement de la société canadienne et le marché du travail, à mieux parler le français ou l'anglais, etc. Le jumelage est aussi censé favoriser la compréhension interculturelle. Plus de 4 988 personnes bénéficiaient de ce programme en 2006. Un chiffre sans doute inférieur aux besoins réels[189].

Au final, ces programmes fédéraux couvrent un large éventail de services. Cependant, tous les immigrants ne profitent pas pleinement des services offerts, comme les chiffres semblent l'indiquer.

b - Une aide au réétablissement prévue pour les réfugiés

Les programmes fédéraux s'adressent, nous l'avons déjà expliqué, à tous les nouveaux immigrants. Le cas des réfugiés réétablis est, cependant, particulier dans la mesure où ils sont pris en charge par le gouvernement fédéral ou parrainés par un répondant privé[190].

S'agissant des réfugiés pris en charge par le gouvernement (RPG), il existe un programme spécifique - le seul ne s'adressant véritablement qu'aux réfugiés - le Programme d'aide au réétablissement (PAR). Par le biais de ce programme, CIC assure un soutien financier au revenu des personnes durant au moins une année – renouvelable une fois pour les réfugiés ayant des besoins spéciaux – calculé d'après le niveau d'aide sociale appliqué dans la province d'accueil[191]. CIC garantit aussi des services essentiels immédiats, c'est-à-dire pendant les six premières semaines suivant l'arrivée, comme l'accueil au point d'entrée, l'orientation, l'hébergement temporaire,

---

[189] CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Rapport au Parlement sur l'immigration 2007* (document numérisé).

[190] Voir en première partie.

[191] La raison en est la recherche de l'équité.

l'aide pour les formalités administratives, pour trouver un logement permanent et pour gérer au mieux le budget du ménage… Ces services sont offerts dans toutes les provinces, exception faite du Québec. Une fois les six semaines écoulées, les RPG peuvent bénéficier des autres programmes fédéraux précités.

L'aide au réétablissement pour les réfugiés pris en charge dans le cadre du programme de parrainage privé des réfugiés (PPPR) obéit à une logique analogue, celle d'un accompagnement spécifique pendant un certain laps de temps. Celui-ci est, cependant, assumé par le répondant. Ainsi, pendant un an - voire exceptionnellement deux ou trois ans (par exemple, pour les réfugiés ayant des besoins spéciaux) - ou jusqu'à ce que les personnes aient les moyens financiers de subvenir à leurs besoins, le répondant assure le gite, le couvert, différents frais liés à la vie quotidienne (habillement, ameublement, etc.), ainsi qu'un accompagnement socioprofessionnel destiné à les aider dans leur apprentissage de la société canadienne et dans leurs démarches pour trouver un logement autonome et un emploi. Différents fournisseurs de services peuvent, en plus de cela, compléter le soutien apporté par le répondant au(x) réfugié(s) qu'il parraine. En revanche, pour le programme (de parrainage) d'aide conjointe[192], le gouvernement fédéral participe directement : il finance un complément de revenu tandis que le répondant a en charge l'accompagnement.

Enfin, il faut signaler l'existence du programme de prêts aux immigrants. Celui-ci s'adresse aux réfugiés sélectionnés à l'étranger et leur permet d'emprunter auprès du gouvernement fédéral pour couvrir les frais d'examen médical avant l'admission, les frais de transport pour venir au Canada, ainsi que les dépenses engagées les premiers temps suivant l'arrivée pour s'installer.

Le soutien financier ou la prise en charge financière, dont les réfugiés réétablis bénéficient, expliquent qu'ils ne puissent pas prétendre, durant la première année suivant leur arrivée, à l'assistance sociale (ou aide sociale) habituellement versée aux personnes en situation précaire n'ayant droit à aucune autre prestation. Bien que ce soutien financier s'avère souvent insuffisant (voir plus bas), il a suscité une polémique[193]. Preuve

[192] Voir annexe 4 sur ce programme.

[193] Il a, par exemple, été question d'un courriel envoyé à un journal canadien affirmant que les réfugiés réétablis percevaient plus que les citoyens canadiens retraités… Le Conseil canadien pour les réfugiés et CIC ont alors démenti l'information sur leur site.

que l'accueil et la prise en charge des réfugiés ne sont pas toujours bien perçus par la population canadienne.

c - Des programmes spécifiques pour le Québec

Depuis 1992, la province dispose, comme pour la sélection des immigrants, d'une autonomie complète en matière d'intégration. Le gouvernement fédéral lui transfère chaque année une importante somme d'argent dans le cadre de l'Accord Canada-Québec sur l'immigration pour financer les programmes d'intégration et de francisation. Pour 2007-2008 (année fiscale), la somme transférée a été estimée à 206 millions de dollars canadiens[194]. Certains, comme Stephan Reichhold de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI), considèrent que 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 pays. La TCRI a, d'ailleurs, été à l'origine d'un débat public récent sur la transparence dans l'utilisation des sommes annuellement reçues par le gouvernement provincial québécois. Suite à cela, le Conseil des ministres québécois s'est récemment engagé à présenter une reddition de comptes gouvernementale concernant cette compensation financière.

La politique d'intégration au Québec insiste tout particulièrement sur l'acquisition de la maîtrise du français, l'insertion socio-économique et l'adaptation des institutions québécoises à la pluralité, à travers des programmes s'inspirant en partie de ce qui existe au niveau fédéral[195]. Il existe cinq grands programmes de financement. Les deux premiers sont très ressemblants avec les programmes fédéraux.

c - 1 Le programme d'accompagnement des nouveaux arrivants (PANA)

Il se rapproche du PEAI dans la mesure où il soutient les actions d'accueil et d'accompagnement socioprofessionnel des immigrants. Ceux-ci peuvent en bénéficier pour une durée de cinq ans à partir de la première demande

[194] TABLE DE CONCERTATION DES ORGANISMES AU SERVICE DES PERSONNES REFUGIEES ET IMMIGRANTES, *Rapport d'activités 2007-2008*, p. 5.

[195] Voir sur la genèse et le fondement de la politique d'intégration québécoise : MINISTERE DES COMMUNAUTES CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUEBEC, *Au Québec pour bâtir ensemble. Enoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, 1991, 104 p.

d'admission. Passé ce délai, ils doivent recourir aux services offerts à l'ensemble de la population. Différentes catégories d'immigrants sont concernées : les immigrants économiques et familiaux, les réfugiés et même les demandeurs d'asile. Le PANA prévoit effectivement pour ces derniers une action d'aide à la recherche d'un logement et une assistance pour la signature d'un bail et l'emménagement.

c - 2 Le programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants (Pafili)

Il consiste en des cours de langue intensifs à temps complet, environ trente heures hebdomadaires durant plusieurs semaines - soit six heures par jour, cinq jours par semaine - prenant en compte différents niveaux de maîtrise du français. Un débutant pourra, par exemple, bénéficier de trois sessions de onze semaines chacune. Alors qu'en France, le contrat d'accueil et d'intégration donne droit, pour les non francophones, a une formation linguistique allant jusqu'à 400 heures, au Québec le Pafili prévoit environ 990 heures maximum[196] d'enseignement du français pour les débutants si le besoin s'en fait sentir. Preuve que l'attention portée par les pouvoirs publics québécois à la pérennité du « fait français » et à l'apprentissage de la langue comme pierre angulaire du processus d'intégration se traduit en actes[197].

A noter que les personnes sont orientées selon leur niveau après une évaluation auprès du ministère québécois de l'Immigration et des communautés culturelles (MICC)[198]. Elles peuvent, en outre, bénéficier d'une aide financière si elles remplissent certaines conditions.

La Charte de la langue française

L'apprentissage du français est garanti par la Charte de la langue française communément appelée loi 101. Celle-ci fait du français la seule langue officielle du Québec. Elle inclut plusieurs garanties quant à l'utilisation de langues autres que le français et, depuis la fin des années 1980, admet le

[196] 30 heures * 11 Semaines * 3 sessions.

[197] Le rapport québécois précité met effectivement en avant l'importance de la langue. Il faut dire que de nombreux Québécois considèrent qu'ils constituent une minorité linguistique, d'où la sensibilité des pouvoirs publics vis-à-vis de la question linguistique et de l'enseignement du français.

[198] Un programme adapté est, par ailleurs, prévu pour les immigrants n'ayant pas ou peu fréquenté l'école dans leur pays d'origine.

bilinguisme sur les enseignes extérieures et pour l'affichage commercial dans une société longtemps agitée par les conflits et les rivalités entre francophones et anglophones. De fait, certaines organisations prenant en charge les immigrants proposent aussi des cours d'anglais, en plus de l'enseignement du français, afin de favoriser leur insertion professionnelle.

---

c - 3 Le Programme régional d'intégration (PRI)

Ce programme soutient les actions menées par les partenaires municipaux et provinciaux de façon à accroître l'apport de l'immigration au développement démographique, social et économique du Québec. Il se fixe pour objectif d'attirer les immigrants, notamment ceux venus pour un motif économique, en dehors des grandes agglomérations comme Montréal, Laval et Longueuil. A l'instar de ce qui se passe dans le reste du Canada, la province est effectivement confrontée au problème de la concentration des immigrants dans quelques grandes villes. Concrètement, sont financées les actions et les organisations cherchant à améliorer les conditions d'accueil et d'établissement des immigrants en dehors des trois agglomérations précitées, mais aussi celles qui encouragent le partage de l'expertise, l'innovation et la concertation entre partenaires pour accroître l'attractivité locale et celles qui valorisent auprès des habitants les apports de l'immigration.

c - 4 Le programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (Priime)

La particularité de celui-ci est de se focaliser sur l'emploi. En effet, le programme a été conjointement élaboré par le MICC et par le ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale. Il s'efforce d'inciter les petites et moyennes entreprises à embaucher des immigrants et des « Québécois des communautés culturelles[199]» de façon à leur offrir une première expérience professionnelle sur place et, éventuellement, de permettre leur maintien en emploi. Pour en bénéficier, il faut être soit résident permanent depuis moins de deux ans et sans emploi (ou sous employé), soit sur le point d'obtenir la résidence permanente, soit sous protection.

---

[199] L'expression désigne les Québécois d'origine autre que française, britannique ou autochtone. En bref, les immigrants naturalisés (c'est-à-dire ayant acquis la citoyenneté canadienne au Québec) et les enfants d'immigrants.

c - 5 Le programme d'appui aux relations civiques et interculturelles (Parci)

Enfin, avec ce programme, le gouvernement provincial québécois contribue à mettre en œuvre sa politique multiculturelle pour prévenir les préjugés, les discriminations et les tensions intercommunautaires. Il finance ainsi des projets favorisant les relations harmonieuses entre les groupes et les personnes de toutes origines, à travers des actions susceptibles de développer chez les immigrants et les Québécois des communautés culturelles une meilleure compréhension de la société québécoise, et chez les autres Québécois une meilleure compréhension de la réalité pluraliste qui les entoure[200].

****

Dans les deux pays, la politique d'intégration des primo-arrivants obéit à des logiques différentes. Ainsi, en France, elle est centralisée et s'appuie sur un guichet unique de l'accueil, sur quelques grands opérateurs publics (notamment l'Anaem et l'ACSE) et sur la mise en œuvre d'un seul dispositif – le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) – qui donne droit à un certain nombre de prestations. Celui-ci a un caractère obligatoire et contraignant. Le non respect de ses obligations entraîne le non renouvellement de la carte de séjour ou le refus de délivrance de la carte de résident. Sanctions auxquelles les réfugiés échappent car ils sont protégés par la Convention de Genève. En fait, l'Anaem assure l'ensemble des services offerts par le CAI, hormis les prestations linguistiques dont le monde associatif se charge. D'autres actions auxquelles les réfugiés peuvent prétendre relèvent de politiques différentes. Cependant, il est prévu, depuis peu, de mettre en place des actions locales spécifiques pour l'insertion socioprofessionnelle de ce public.

[200] Le débat sur les « accommodements raisonnables » et la Commission Bouchard-Taylor ont montré que les tensions existent. D'autre part, les discriminations ne semblent pas rares. Ainsi, un Maghrébin sur trois serait au chômage malgré le fait que ces immigrants ont été sélectionnés par le Québec sur la base d'un niveau élevé de diplôme dans des domaines en forte demande, pour leur maîtrise du français et leur potentiel en termes de fécondité. La religion jouerait un rôle de repoussoir chez les employeurs. BEN DJAFAR S., « Selon statistique Canada un tiers des Maghrébins sont au chômage », *El Watan*, 16 février 2008 (article numérisé).

Au Canada, en revanche, la politique d'intégration s'avère plus complexe. Elle mobilise, en effet, différents niveaux administratifs. Il y a, certes, une politique menée au niveau fédéral et mise en œuvre par Citoyenneté immigration Canada et ses services déconcentrés, mais les gouvernements provinciaux proposent aussi des actions pour les immigrants. En outre, des accords entre l'Etat fédéral et certaines provinces existent, de sorte que toutes les provinces ne disposent pas de la même marge de manœuvre en matière d'intégration. Enfin, les prestations offertes sont fournies par des associations et s'inscrivent dans le cadre de plusieurs programmes de financement et non d'un seul dispositif, comme c'est le cas en France avec le CAI. Ces programmes recèlent, d'ailleurs, un caractère contraignant, bien qu'une partie des immigrants ne les suivent pas. Ce caractère contraignant laisse à penser que les immigrants doivent, aux yeux des pouvoirs publics, devenir autonomes très rapidement. Des sanctions sont possibles. Contrairement à ce qui se fait en France, elles ne portent pas sur le droit au séjour, mais sur le soutien financier des personnes pour leur intégration. Les réfugiés n'y échappent pas, alors qu'en France ils ne risquent rien. Ainsi, dans le cadre du PAR, l'assistance financière du gouvernement fédéral peut être interrompue si le réfugié refuse l'accompagnement socioprofessionnel dont il bénéficie ou s'il ne rembourse pas les prêts accordés dans le cadre du Programme de prêts aux immigrants. Il est également possible, pour un répondant, d'ajuster son soutien financier à la baisse si le réfugié refuse une offre d'emploi raisonnable.

3 - Le rôle du monde associatif

3 - 1 Une action davantage tournée vers l'insertion et de plus en plus financée par l'Europe

Le monde associatif s'avère, en France, particulièrement développé et constitue, implicitement, un outil pour de nombreuses politiques[201]. Il existe ainsi des associations financées dans le cadre de la politique d'intégration pour les personnes en difficulté, les immigrés, les primo-arrivants, les demandeurs d'asile et les réfugiés qui assument des fonctions diverses.

[201] La France compte un million d'associations et plus de treize millions de bénévoles. Le monde associatif occupe 1,6 million de salariés, soit 8 % de l'emploi en France.

Elles gèrent ainsi des structures d'hébergement, assurent un suivi social et juridique, aident les personnes à trouver un logement et un emploi, enseignent le français, etc. Si certaines associations ont une activité restreinte et spécialisée, d'autres, en revanche, opèrent sur différents publics et dans différents domaines.

a - Les associations du secteur de l'asile

Le secteur de l'asile s'appuie notamment sur deux grandes organisations polyvalentes impliquées dans la défense et la promotion du droit d'asile en France et en Europe : France terre d'asile et Forum réfugiés. Ces dernières offrent une gamme variée de services.

Par exemple, l'association France terre d'asile, forte de ses 467 salariés, intervient sur une trentaine de villes. Elle prend en charge, depuis peu, d'autres primo-arrivants que les demandeurs d'asile et les réfugiés, comme les personnes régularisées, et propose des actions en faveur de l'insertion. Elle dispose, en fait, de multiples dispositifs pour faciliter l'accès de tous ces primo-arrivants à l'autonomie. Le Conseil emploi réfugié formation (CERF), créé en 1999, offre, par exemple, un accompagnement concernant l'accès aux droits sociaux, à l'emploi et à la formation , tandis que le pôle hébergement et autonomisation et la cellule insertion Cachan assurent un hébergement et un accompagnement socioprofessionnel simultanés. Les actions en faveur de la langue et de la mobilité géographique ne sont pas laissées de côté. Deux autres dispositifs en ont la charge : la Formation d'accès à la citoyenneté et à l'intégration par la langue (Facil), avec ses cours de langue et son action de familiarisation à la société française, et la plate-forme francilienne de promotion de l'insertion par la mobilité (PRIM) qui s'efforce d'aider les personnes à s'insérer professionnellement ou à trouver un logement par la mobilité géographique.

Au-delà de ces deux associations spécialisées dans l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés, il existe de multiples associations, souvent locales et plus généralistes, qui offrent aussi des services dont les primo-arrivants, réfugiés compris, peuvent bénéficier. Par exemple, en Dordogne, l'Association périgourdine d'action et de recherche sur l'exclusion (Apare) prend en charge des réfugiés dans le cadre d'un partenariat avec France terre d'asile qui gère un CADA dans ce département très rural. Dotée d'un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), avec un atelier de préparation à la vie active, elle mène également une action en faveur de l'emploi des publics défavorisés. Ainsi, des emplois aidés

sont proposés dans le domaine de la récupération et du recyclage du matériel informatique. L'association dispose, en outre, de deux entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) qui offrent des emplois de blanchisseur et d'aide à la personne. Une formation linguistique adaptée aux besoins professionnels vient compléter l'éventail des services proposés[202].

Enfin, il existe une structure nationale qui essaie de coordonner l'action d'une vingtaine d'associations engagées dans la défense et la promotion du droit d'asile : la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA). Celle-ci n'a, cependant, pas l'importance de ses homologues canadiens, ni une action de lobbying aussi poussée.

b - L'implication financière de l'Europe

Par ailleurs, les associations peuvent désormais bénéficier de financements européens qui pallient un certain désengagement de l'Etat. En matière d'intégration des réfugiés, elles sollicitent le Fonds européen pour les réfugiés (FER). Celui-ci s'adresse, en réalité, aux réfugiés statutaires, mais également aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, de la protection temporaire ou d'un programme de réinstallation, ainsi qu'aux demandeurs d'asile. Les actions qu'il finance relèvent à la fois d'une dimension transnationale et nationale. Les premières mobilisent des partenaires dans différents pays européens et concernent des actions de promotion, de sensibilisation, de diffusion d'informations et de bonnes pratiques, mais aussi des projets pilotes. Elles peuvent être financées dans la limite de 7 % des ressources disponibles du FER. Les secondes s'articulent autour de quatre axes majeurs : l'accueil des demandeurs d'asile, l'intégration des réfugiés, le rapatriement volontaire des personnes déboutées de leur demande d'asile et l'aide d'urgence en cas d'afflux massif et imprévu de personnes fuyant leur pays. Elles sont, en fait, cofinancées avec les Etats membres pour un montant égal, au plus, à 50 % du coût prévisionnel des projets, sauf si les Etats relèvent du Fonds de cohésion[203]. Auquel cas, le FER peut fournir jusqu'à 75 % du financement. Depuis 2007, les actions en faveur de l'intégration bénéficient de financements plus importants.

---

[202] Les ETTI embauchent pendant quelques mois des personnes défavorisées sans emploi afin qu'elles effectuent des missions en entreprises. Les ETTI bénéficient d'aides de l'Etat et d'un conventionnement (reconnaissance et partenariat officiel) par l'Agence nationale pour l'emploi.

[203] Depuis 1994, le Fonds de cohésion cofinance des actions dans les domaines de l'environnement et des infrastructures de transport visant à réduire les disparités économiques et sociales et à renforcer la cohésion et la solidarité au sein de l'Union européenne. Il s'adresse aux pays les moins prospères.

Cela étant, l'accueil des demandeurs d'asile reste encore la priorité (projets plus nombreux, financements plus importants)[204]. Enfin, un nouveau fonds vient d'être créé : le Fonds européen d'intégration pour les ressortissants de pays tiers (FEI), qui soutient les efforts des Etats membres pour faciliter l'intégration des ressortissants des pays tiers. Les réfugiés sont cependant exclus du bénéfice de ce fonds.

3 - 2 Des organisations non gouvernementales très impliquées au Canada

Le Canada, nous l'avons vu avec le parrainage, accorde à la société civile un rôle sans doute plus important qu'en France, bien que celle-ci dispose d'un tissu associatif varié, dynamique et constitué par de nombreux organismes. En effet, les sollicitations des pouvoirs publics canadiens aux organisations privées et aux individus pour qu'ils s'impliquent dans l'accueil des immigrants ne se retrouvent pas en France. Derrière le caractère assumé de l'immigration que cette propension reflète au Canada, il y a sans doute aussi une volonté gouvernementale implicite de faire partager à la société civile la charge financière de la prise en charge des immigrants. Quant aux organisations, bien que reconnues et, dans une certaine mesure, consultées, elles ont parfois du mal à se faire entendre.

a - Trois organisations majeures pour représenter les réfugiés

En ce qui concerne les réfugiés, trois organisations s'avèrent incontournables : le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR), *l'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants* (Ocasi) et la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI) au Québec.

Le CCR regroupe plus de cent soixante-dix organismes impliqués dans la protection et le parrainage des réfugiés et dans l'établissement des nouveaux arrivants. Il assure une action de lobbying pour la promotion des droits des réfugiés à travers une veille sociale et juridique, une action auprès des tribunaux, ainsi qu'une réflexion collective à partir de groupes de travail qu'il organise et de consultations mises en place à l'échelon national. De plus, le CCR entretient un dialogue avec le gouvernement fédéral et s'évertue à l'informer des effets de sa politique sur le terrain.

[204] FRANCE TERRE D'ASILE, « Le FER au service de l'intégration des réfugiés », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 21, p. 6.

L'OCASI, créée en 1978, est un regroupement provincial d'organisations au service des immigrants. En tant que porte-parole, elle intervient auprès du gouvernement provincial et des municipalités afin de promouvoir la cause des immigrants. A titre d'exemple, l'OCASI a été sollicitée par la ville de Toronto pour participer à un groupe de travail sur l'immigration et l'asile composé de fonctionnaires, conseillers municipaux et d'organisations communautaires. Elle a, en outre, joué un rôle important dans les négociations ayant mené à la signature de l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration (ACOI), en 2005, lequel permet à la province et, par le biais d'un protocole d'entente, à la ville de Toronto de faire entendre leur voix en matière d'immigration. Grâce à cet accord, un programme mixte (fédéral et provincial), intitulé « partenariats locaux sur l'immigration », a aussi été créé afin de concevoir des actions susceptibles de faciliter l'intégration et de réfléchir à la manière de prendre en compte localement les besoins des immigrants.

La TCRI, forte de ses cent vingt-sept organismes membres, remplit des fonctions analogues au CCR et à l'OCASI. Elle collabore aussi étroitement avec le ministère de l'Immigration et des communautés culturelles (MICC) sur les questions traitant les politiques et programmes d'immigration, d'intégration et d'accueil des nouveaux arrivants, par le biais d'une structure nationale permanente de concertation se réunissant tous les trimestres : le Comité consultatif national sur l'établissement et l'intégration socio-économique des nouveaux arrivants[205].

b - Deux exemples d'action d'aide à l'établissement : de l'asile à l'aide à l'établissement

En dépit de la diversité des organisations canadiennes et de ce qu'elles offrent, il faut garder à l'esprit que les services concernant l'intégration des immigrants et, particulièrement, des réfugiés s'articulent autour de trois champs :

- l'accueil, l'orientation, l'hébergement ;
- l'emploi et la langue ;
- le conseil (assistance juridique) et le soutien social.

Il nous a donc semblé intéressant d'évoquer brièvement l'action de deux associations au Québec, province la plus autonome institutionnellement

[205] TABLE DE CONCERTATION DES ORGANISMES AU SERVICE DES PERSONNES REFUGIEES ET IMMIGRANTES, *Rapport d'activités 2007-2008*, p. 9.

parlant, afin d'en donner une illustration concrète. La première assure un service pour les demandeurs d'asile – lesquels ne bénéficient pas vraiment de prestations – et la seconde une action d'insertion dans le cadre du principal programme d'aide à l'établissement québécois.

b - 1 La Mission communautaire de Montréal (MCM) : une association pour l'asile

Rattachée à l'Eglise unie du Canada, la MCM a de multiples activités, dont l'une orientée vers l'accueil des demandeurs d'asile à travers la mise en œuvre du « projet refuge » et la gestion d'un foyer d'hébergement temporaire pour les nouveaux arrivants.

Selon Sylvain Thibaud, coordinateur du « projet refuge », la période critique pour les demandeurs d'asile couvre les premières semaines suivant leur arrivée, le temps pour eux d'obtenir l'aide sociale versée par le gouvernement provincial, d'autant qu'ils ne peuvent s'appuyer sur la prise en charge et l'assistance dont bénéficient les réfugiés réétablis. Ils sont donc, dans le cadre du « projet refuge », hébergés le premier mois, accompagnés socialement (aide juridique, orientation, etc.) et aidés dans leur recherche d'un logement. L'aide sociale étant relativement faible, les demandeurs d'asile s'efforcent de travailler assez rapidement. « *Nous les aidons le premier mois. Généralement, ils trouvent un logement sur Montréal en trois semaines ; il s'agit souvent de chambres qu'ils partagent avec d'autres. Beaucoup occupent des emplois non qualifiés, des petits jobs, sans rapport avec leur qualification. Le calcul est simple. L'aide sociale est de 575 dollars canadiens par mois, une chambre coûte environ 350 dollars et pour le transport il faut compter 75 dollars. Ils finissent le mois avec 140 dollars, sans compter l'alimentation, les habits... Ce n'est pas terrible. Ils ont donc intérêt à travailler vite.* »

A noter que la MCM fait partie, avec le YMCA pour les familles et le Refuge Juan Moréno pour les femmes, des trois seules organisations montréalaises prenant en charge les demandeurs d'asile. Une « spécialisation » à destination de ce public qui n'est, il convient de le souligner, pas la plus répandue au Canada, contrairement à la France où l'accompagnement des demandeurs d'asile est en partie subventionné. Cela n'a, d'ailleurs, rien de surprenant, dans la mesure où ces dernières années la politique fédérale s'est efforcée de décourager par divers moyens la demande d'asile.

b - 2 La Maisonnée : une association pour l'aide à l'établissement dans le cadre du PANA

Fondée en 1979, cette association a d'abord eu en charge l'accueil et l'accompagnement des immigrants du Sud-Est asiatique depuis leur arrivée à l'aéroport jusqu'à leur installation dans les villes. Aujourd'hui, elle défend les droits des nouveaux arrivants et de leurs descendants et assure des actions d'intégration. Financée dans le cadre de programmes fédéraux et provinciaux, elle propose différents types de services : cours de français et d'anglais, services d'aide à l'installation, accompagnement vers l'emploi, soutien scolaire et monitorat pour les jeunes, découverte de la société québécoise (institutions, culture, etc.). L'aide à l'installation et l'accompagnement vers l'emploi constituent, cependant, le cœur de l'activité de la Maisonnée, comme l'explique Hassan Hassani son directeur : « *On a une panoplie de services et différents bailleurs de fonds. Notre principal financement vient du PANA, dans le cadre de l'aide à l'installation. On y aide les personnes dans leurs formalités administratives et pour trouver un logement. Il y a aussi un comptoir alimentaire pour ceux qui n'ont pas encore d'emploi. Et puis on fait de l'insertion professionnelle, c'est un autre volet de notre action. On évalue les compétences des personnes et leur adéquation au marché du travail, on propose des ateliers d'aide à la recherche d'un emploi avec réalisation de curriculum vitae, initiation aux codes culturels du marché du travail au Québec, on accompagne aussi au premier entretien d'embauche... Mais on fait également du placement, c'est-à-dire de l'immersion professionnelle. Les personnes sont placées six mois dans des entreprises pour découvrir un métier. L'employeur les évalue, s'ils font l'affaire il les garde. On a un financement spécifique qui nous permet de financer une partie du salaire des personnes pendant le temps de leur placement. Cela marche bien, 80 % des personnes restent ensuite dans l'entreprise.* »

Une orientation qui s'explique par une conception de l'intégration basée sur le primat de l'insertion professionnelle et par le fait que le logement n'est pas, aux yeux du directeur, un problème insurmontable : « *L'intégration c'est d'abord l'emploi (...) On aide à rechercher un logement mais nous n'avons pas vraiment de problèmes pour trouver. Il y a eu une crise du logement en 2003 ou 2004, mais elle a vite été résorbée. Dans la banlieue de Montréal, on trouve des logements avec des loyers tout à fait accessibles.* »

4 - Les politiques d'intégration à l'épreuve de la critique

Les actions menées, loin d'être parfaites, ont leurs limites. Il convient à présent d'évoquer les difficultés que l'intégration rencontre dans les deux pays à travers les critiques qu'en font les principaux acteurs concernés.

4 - 1 Les critiques des outils de la politique d'intégration

a - Moyens financiers insuffisants, dispositifs incomplets ou saturés en France

En dépit d'une attention plus importante accordée à l'intégration des primo-arrivants ces dernières années, la politique d'intégration comporte encore de nombreux manques et laisse planer certaines incertitudes quant à son efficacité.

Se pose, tout d'abord, la question du bien fondé de la refonte de la politique d'intégration. Certes, dans son rapport de 2004, la Cour des comptes reprochait à la politique d'intégration de reposer sur un paysage institutionnel touffu, morcelé, où les compétences se chevauchaient, les financements se croisaient et les doublons étaient fréquents[206]. Elle préconisait donc la création d'une structure unique, placée auprès du Premier ministre, susceptible de coordonner efficacement l'action des différents ministères, mais sans leur retirer leurs attributions. Or, si les remaniements institutionnels de ces dernières années tendent effectivement à rationnaliser la gestion de la question de l'immigration et de l'intégration, nous pouvons cependant nous demander ce que la création d'un « super » ministère de l'Immigration laisse aux autres ministères concernant ces domaines.

D'autre part, la refonte de la politique d'intégration doit, pour être réellement efficace, s'appuyer sur un financement adéquat et régler les problèmes logistiques qu'elle a suscités. Or, pour le moment, cela n'est pas vraiment le cas.

[206] COUR DES COMPTES, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004, 567 p.

a - 1 Des moyens financiers qui ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées

En effet, alors que l'activité relative à l'accueil des étrangers et à l'intégration s'intensifie, les subventions accordées laissent perplexes. Ainsi, les sommes consacrées à la maîtrise des flux et à l'hébergement des demandeurs d'asile demeurent toujours loin devant celles consacrées à l'intégration. Par exemple, selon le projet de loi de finances pour 2009, le programme 303 « immigration et asile » disposera de moyens financiers substantiels par rapport au programme 104 « intégration et accès à la nationalité française » : 436,039 millions d'euros contre 77,800 millions d'euros, soit un budget environ cinq fois plus élevé. Certes, entre 2008 et 2009 le programme 104 perdra de l'argent - quasiment 100 millions - notamment parce que les crédits consacrés à la lutte contre les discriminations vont être transférés vers des actions menées au titre de la politique de la ville[207]. Il n'empêche, l'écart atteste qu'il existe une contradiction importante entre le souhait de voir l'intégration renforcée et la réalité comptable. Celle-ci tend, en outre, à perdurer.

a - 2 Le service public de l'accueil encore incomplet

A la polémique financière[208], s'ajoute les reproches du monde associatif à propos de la mise en œuvre du SPA censé offrir aux primo-arrivants, dont les réfugiés, les moyens pour démarrer leur parcours d'intégration dans les meilleures conditions. Bien qu'en 2008 la plupart des plates-formes de l'Anaem soient opérationnelles et couvrent l'ensemble du territoire national, des progrès restent à faire. Par exemple, les réfugiés vivant dans des zones rurales mal desservies par les transports n'y accèdent pas facilement. Il n'est, de plus, pas rare que la gestion des flux de primo-arrivants ou la mise en place récente d'une plate-forme engendre quelque retard, de sorte que, dans le cas des réfugiés, ceux-ci reçoivent leur convocation alors même que le processus de leur intégration est déjà amorcé depuis plusieurs mois[209]. En outre, à l'occasion d'une enquête menée sur l'accompagnement socioprofessionnel des réfugiés au sein du DNA, il apparaissait que l'accès aux formations linguistiques prodiguées

---

[207] MISSION INTERMINISTERIELLE, *Projets annuels de performances*, Annexe au projet de loi de finances pour 2009 « Immigration, asile et intégration. », p. 13.

[208] FRANCE TERRE D'ASILE, « Politique d'intégration : un nouvel acteur, des dotations réduites », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 19, janvier 2007, p. 6.

[209] Voir, par exemple, ce qu'il en est en Dordogne. FRANCE TERRE D'ASILE, *Quatre départements face au défi de l'intégration locale des réfugiés*, document ronéotypé, 2007, p. 27.

dans le cadre du CAI s'avérait difficile, voire impossible, pour une partie de ce public (voir plus bas)[210].

D'autres lacunes ont été pointées du doigt à l'occasion des Assises nationales de l'intégration organisées à Paris au ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, le 13 décembre 2006. Différents intervenants ont ainsi évoqué le manque de contacts et de coordination entre les plates-formes et les instances du Service public pour l'emploi, mais aussi le manque de relais, vers l'extérieur, des informations et des diagnostics réalisés sur les primo-arrivants. Il est, en outre, apparu que l'orientation des personnes vers les opérateurs/organismes appropriés se faisait mal. Les actions envisagées ou menées pour compenser ces faiblesses (création d'un comité de pilotage, mise au point d'un partenariat, etc.) restent locales. C'est sans doute ce qui place le SPA au cœur d'une contradiction : tandis qu'il incarne une volonté d'uniformiser l'accueil, il doit faire face à la diversité des situations locales et à une mobilisation variable des acteurs locaux. Un paradoxe qui, s'il n'est pas maîtrisé, pourrait bien générer des inégalités.

De fait, le monde associatif craint que les obligations relatives au CAI ne puissent être remplies par les primo-arrivants qui auraient eu à souffrir de ces lacunes, avec comme conséquence le non renouvellement de leur titre de séjour. Une sanction possible qui, heureusement, ne concerne pas les réfugiés.

a - 3 Un problème persistant d'embolie des structures d'accueil

Au début des années 1990 et jusqu'en 2003, la France a connu une forte croissance de la demande d'asile alors que le nombre de places en CADA et les moyens humains de l'Ofpra pour traiter les dossiers dans des délais raisonnables s'avéraient insuffisants. Durant cette période le DNA souffrait d'une embolie chronique. Certes, des moyens ont été débloqués, de sorte qu'entre 1994 et 2007 le nombre de places en CADA a augmenté de 642, 82 %[211]. Il n'en reste pas moins que cette situation persiste, même dans une moindre mesure, et ce pour plusieurs raisons.

[210] FRANCE TERRE D'ASILE, *L'accompagnement socioprofessionnel des réfugiés pris en charge au sein du Dispositif national d'accueil : bonnes pratiques*, Les cahiers du social, n° 10, mai 2006, 86 p.

[211] Il est passé de 2 613 places à 19 410 places. FRANCE TERRE D'ASILE, *Quatre départements face au défi de l'intégration locale des réfugiés*, document ronéotypé, décembre 2007, p. 1 et 2.

Ainsi, la crise du logement et les difficultés liées à l'accès au marché du travail compliquent la sortie des personnes une fois le statut de réfugié obtenu, prolongeant leur séjour en CADA bien que le délai officiel de sortie vienne d'être rallongé[212]. Et ce d'autant plus que ce public tend à se concentrer dans les grands pôles urbains, là où la crise du logement est la plus aigüe. D'autre part, le nombre de places en centre provisoire d'hébergement (CPH) demeure très faible et stagne depuis environ dix ans (1 023 places). De fait, ces structures ne peuvent offrir de débouchés suffisants aux CADA, déjà submergés par les demandeurs d'asile malgré les efforts financiers des gouvernements successifs pour augmenter les places disponibles. En effet, les CPH n'accueillent qu'à peine 19 % des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire. De plus, selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), 15 % des réfugiés sont hébergés en CADA[213].

a - 4 Un droit à construire pour la formation linguistique

La maîtrise du français prend une place de plus en plus importante dans le parcours d'intégration des migrants. Ces derniers sont effectivement évalués à chaque étape : à l'entrée en France dès la signature du CAI, au cours de la procédure de regroupement familial, au moment de la demande de naturalisation et, pour les non réfugiés, dès la demande de visa dans le pays d'origine concernant les familles rejoignantes et les conjoints de Français. Nécessaire pour faire valoir ses droits et pour accéder à l'autonomie, la maîtrise du français est assurée par les enseignements prodigués dans le cadre du CAI, mais aussi de manière informelle par des bénévoles en CADA ou en CPH et par des associations n'ayant pas seulement en charge des réfugiés. En outre, depuis 2004, ces derniers peuvent, à l'instar des autres migrants, se former dans le monde de l'entreprise[214].

Malgré tout, des progrès importants restent à faire en matière d'accès aux formations linguistiques. Tout d'abord, le système de formation linguistique à destination des migrants est complexe, les opérateurs multiples, les conditions d'entrée en formation variables et les priorités versatiles. La formation prodiguée dans le cadre du CAI n'a, d'ailleurs, pas changé cet

---

[212] Le délai passe de quinze jours à trois mois renouvelables une fois avec l'accord du Préfet, comme stipulé dans l'article R.348-3 du Code de l'action sociale et des familles.

[213] DREES, « Quel logement pour les nouveaux bénéficiaires d'un titre de séjour en France ? », *Etudes et résultats*, n° 644, juillet 2008, p. 6.

[214] « Les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie. » Article L.900-6 du Code du travail.

état de fait. De plus, de nombreux responsables de CADA et de CPH se plaignent de délais d'attente assez longs[215]. D'autres critiques concernent l'absence de spécificité pour les réfugiés dans les formations offertes par le CAI, le manque de prise en compte des aspects pratiques de l'accès aux formations (transport et en garde d'enfants), ou bien remettent en cause leur contenu (insuffisance du volume d'heures de formation, importance accordée à l'écrit, comparativement à l'oral, par certains opérateurs...).

Enfin, l'implication des entreprises s'avère très modérée[216]. Bon nombre d'entre elles ne connaissent pas les dispositions législatives récentes en matière de formation linguistique. Autrement dit, le droit à la formation linguistique reste encore à construire.

b - Des programmes adaptés mais insuffisants au Canada

La politique d'aide à l'établissement canadienne fait, à l'instar de ce qui se passe en France, souvent l'objet de critiques de la part du monde associatif, notamment en raison de la faiblesse de certains crédits. Au Québec, par exemple, la TCRI et l'association Alternatives[217] ont dénoncé en 2007 l'absence de financement conséquent, dans le nouveau budget du gouvernement provincial, concernant l'intégration des immigrants et des réfugiés et ce en dépit des carences financières dont souffre le Ministère de l'immigration et des communautés culturelles (MICC)[218].

Il convient de signaler aussi l'existence de critiques concernant les disparités suscitées par la complexité de l'organisation administrative. Ainsi, les accords passés entre le gouvernement fédéral et certaines provinces génèrent des conditions différentes dans la mise en œuvre des programmes fédéraux. A cela s'ajoute la qualité des dispositifs provinciaux, le tout pouvant créer de vraies inégalités qui ne sont pas sans conséquence sur l'intégration. Il n'y a, par exemple, qu'au Manitoba et dans quelques endroits de la Colombie-Britannique que les programmes de formation linguistique

[215] FRANCE TERRE D'ASILE, *L'accompagnement socioprofessionnel des réfugiés pris en charge au sein du Dispositif national d'accueil : bonnes pratiques*, Les cahiers du social, n° 10, mai 2006, 86 p.

[216] FRANCE TERRE D'ASILE, « Formations linguistiques : un nouveau défi pour l'entreprise », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 26, décembre 2007, p. 1.

[217] Alternatives est une organisation non gouvernementale de solidarité et de développement international fondée en 1994.

[218] Voir sur le site de la TCRI (www.tcri.qc.ca) le communiqué daté du 1er juin 2007 : Un budget hostile à l'intégration des immigrants.

sont ouverts aux demandeurs d'asile[219]. Or, les difficultés rencontrées par ces derniers auront un impact sur leur intégration future, une fois le statut de réfugié obtenu. Autrement dit, les provinces précitées offrent, de ce point de vue, un meilleur préalable à l'intégration des réfugiés en traitant mieux les demandeurs d'asile.

Disparités d'une province à l'autre, donc, mais également entre les grandes métropoles et les villes de taille modeste au sein de chacune d'elle, car l'immigration se concentre sur quelques grands pôles avec ce que cela implique de facilité d'accès aux services offerts (comparativement aux endroits isolés). D'où l'existence au Québec, par exemple, d'un programme spécifique, le PRI, destiné à favoriser une meilleure répartition territoriale des immigrants afin de dynamiser l'économie locale et de susciter la mise en place de services adaptés. Certes, les différences ne sont pas censées nuire à l'ensemble et au principe général qui veut qu'une politique s'applique à tous les nouveaux arrivants sur le sol canadien. Elles ne peuvent, pour autant, être négligées. Le gouvernement fédéral, conscient de ces difficultés, dispose de moyens évaluatifs pour suivre étroitement la politique d'aide à l'établissement qu'il met en œuvre, grâce à différentes bases de données statistiques :

- l'Enquête longitudinale auprès des immigrants au Canada (ELIC), donnant des informations sur l'adaptation des nouveaux immigrants et leur intégration au fil du temps ;
- le Système de données sur les immigrants ayant obtenu le droit d'établissement, duquel est tiré un portrait statistique des immigrants ;
- la Banque de données longitudinales sur les immigrants (BDIM), qui fournit des informations sur le rendement économique et la mobilité sociale des immigrants (d'après le profil des personnes au moment de leur établissement et les fichiers d'impôt sur le revenu personnel créés plus tard) ;
- le Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) et le Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (STIDI) pour suivre les parrainages privés.

En plus de ces instruments statistiques, CIC recueille des témoignages d'immigrants, de réfugiés et organise des groupes de travail avec ses fournisseurs de services. Cette volonté d'assurer un suivi et d'évaluer

[219] Rappelons que la plupart des formations linguistiques sont financées par l'Etat fédéral, à travers les CLIC, sauf pour Manitoba, la Colombie-Britannique et le Québec.

l'impact de la politique menée doit, par ailleurs, être mise au crédit du gouvernement fédéral canadien, la France n'ayant pas d'outils aussi pointus.

Plusieurs rapports d'évaluation relativement récents sur différents programmes ont été réalisés à partir de ces bases de données et de ces enquêtes auprès des fournisseurs de services[220]. Ils mettent en évidence les apports et les défaillances des différents programmes. De manière générale, ceux-ci auraient un effet bénéfique sur l'intégration et répondraient aux besoins des immigrants, mais leur action serait insuffisante, notamment en raison d'un manque de moyens. Le PEAI n'a, par exemple, bénéficié d'aucune hausse de son financement depuis huit ans, tandis que le budget prévu pour le PAR n'a pas été ajusté à l'augmentation du nombre de réfugiés pris en charge. Idem pour le programme d'accueil, dont les finances stagnent depuis huit ans, et pour les CLIC qui font, en outre, face à une demande accrue avec des listes d'attente comme en France[221]. En bref, les programmes d'aide à l'établissement connaissent une baisse relative de leurs moyens financiers dans un contexte où les besoins des immigrants s'affirment davantage.

Le manque de publicité a également été pointé du doigt, car de nombreux immigrants en Ontario, sollicités par CIC pour l'évaluation, affirment avoir mis plusieurs mois avant de connaître l'existence des services offerts dans le cadre du PEAI.

Autre critique : la réduction des prestations à la portion congrue. Ainsi, les ateliers d'aide à la recherche d'un emploi, mis en place dans le cadre du PEAI, seraient insuffisants pour trouver un emploi, la durée des prestations offertes au titre du PAR trop courte (six semaines) et le niveau de formation des CLIC pas assez élevé[222]. Il est, par ailleurs, intéressant de remarquer qu'un programme comme celui des CLIC suscite des critiques analogues à celles formulées en France à l'encontre des formations linguistiques prodiguées dans le cadre du CAI : accès limité en dehors des grands pôles urbains et importance accordée à l'écriture et à la grammaire au détriment de l'oral. De plus, selon les données d'ELIC, seuls 55 % des réfugiés

[220] Evaluation du programme d'établissement et d'adaptation des immigrants (PEAI), 2004 ; évaluation du programme d'accueil, 2004 ; évaluation du programme de cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC), 2004 ; évaluation du programme d'aide au réétablissement (PAR), 2004 ; Evaluation sommative du programme de parrainage privé, 2007. Ces rapports sont disponibles sur le site de CIC : www.cic.gc.ca

[221] L'attente peut parfois durer jusqu'à six mois.

[222] La création des CLNA est censée combler cette lacune. Mais tous n'en bénéficient pas.

parrainés auraient suivi une formation linguistique, les autres ayant dû y renoncer pour travailler ou pour prendre soin de leurs enfants[223].

Quant au parrainage privé, il contribue à générer des inégalités entre les réfugiés dans leur processus d'intégration (voir plus bas).

4 - 2 Difficultés d'intégration pour les réfugiés

a - Logement, emploi et langue : des obstacles toujours difficiles à surmonter en France

Le défi de l'intégration auquel les réfugiés doivent faire face se résume au triptyque suivant : logement, emploi et langue. Des dispositifs sont, nous l'avons évoqué plus haut, mis en place pour les aider, mais avec plus ou moins de succès.

a - 1 Un parcours résidentiel tourmenté

La France connaît aujourd'hui un déficit de logements disponibles, notamment de logements sociaux, important alors même qu'au milieu des années 1970 le déficit consécutif à la Deuxième Guerre mondiale avait été résorbé. Ce problème majeur a suscité la mise en place de nombreux dispositifs législatifs et d'outils, au point que le secteur du logement est devenu mouvant, extrêmement complexe et parfois même opaque[224]. Dans ce contexte, les réfugiés peuvent s'appuyer, nous l'avons évoqué, sur le DNA et sur des dispositifs d'hébergement s'adressant à d'autres publics en difficulté, mais également sur un arsenal hétéroclite d'outils très généraux relevant du « droit commun » comme, par exemple : le logement social ; le contingent préfectoral ou les accords collectifs (qui permettent de réserver un certain nombre de logements pour les personnes défavorisées dans le parc public) ; le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ; le Fonds de solidarité pour le logement ; le « bail glissant » et la sous-location mis en œuvre par les associations[225]. Enfin,

---

[223] CITOYENNETE IMMIGRATION CANADA, *Evaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, 2007, p. 30.

[224] Pour un tour d'horizon des outils existants voir : FRANCE TERRE D'ASILE, *Guide de l'accès au logement des réfugiés statutaires*, Les cahiers du social, n° 12, décembre 2006, 168 p.

[225] Le « bail glissant » consiste à faire glisser le bail conclu entre une association et un propriétaire au profit du ménage sous-locataire, après une période prédéfinie durant la laquelle celui-ci bénéficie d'un accompagnement social (généralement financé par le Fonds de solidarité pour le logement).

depuis mars 2007, un droit au logement opposable (appelé DALO) a été institué, dont les réfugiés peuvent aussi se saisir[226].

Pour autant, en dépit de l'existence de ces nombreux outils et d'une législation qui a fait, depuis le début des années 1980, entrer le logement dans le champ des droits fondamentaux, la crise persiste, notamment pour les réfugiés. Les logements privés s'avèrent difficiles à obtenir et l'accès au parc public reste limité, si l'on en croit les responsables de CADA et de CPH[227]. Une enquête récente le confirme : comparativement aux autres catégories d'étrangers, les réfugiés ayant obtenu récemment leur statut connaissent de plus grandes difficultés dans leur parcours résidentiel et accèdent moins facilement à un logement indépendant, notamment en raison d'un réseau familial plus faible[228].

En outre, la loi sur le DALO ne suffira pas, même si elle constitue une avancée certaine en concrétisant le passage d'une obligation de moyens (mettre en œuvre une politique en faveur du logement des personnes défavorisées) à une obligation de résultat (donner un toit à ceux qui n'en ont pas). Diverses critiques ont été formulées à son sujet. Le DALO intervient alors que les conditions pour le rendre effectif ne sont pas toutes remplies. Ainsi, l'écart entre les personnes potentiellement prioritaires et les capacités d'accueil du parc public est préoccupant. Il risque, en outre, de se heurter à l'insuffisance du nombre de logements à loyer modéré[229]. De son côté, le HCI rappelle que le DALO ne créé pas de logements et qu'il pourrait renforcer la concentration des personnes défavorisées dans les zones urbaines sensibles[230]. Une évaluation récente du dispositif rapporte également que celui-ci n'est pas utilisé pleinement, faute d'une information suffisante[231] .

---

[226] Avec le DALO, l'Etat se doit de garantir à toute personne résidant en France un logement décent. Les personnes en grande difficulté et, à partir de 2012, ceux qui ont déposé une demande de logement social sans obtenir de réponse satisfaisante (passé un certain délai) pourront déposer un recours amiable devant une commission de médiation départementale ou un recours contentieux devant un tribunal administratif, et ce afin de forcer l'Etat à remplir ses obligations.

[227] FRANCE TERRE D'ASILE, *L'accompagnement socioprofessionnel des réfugiés pris en charge au sein du Dispositif national d'accueil : bonnes pratiques*, Les cahiers du social, n° 10, mai 2006, 86 p.

[228] DREES, « Quel logement pour les nouveaux bénéficiaires d'un titre de séjour en France ? », *Etudes et résultats*, n° 644, juillet 2008, 8 p.

[229] FONDATION ABBE PIERRE, *Etat du mal logement en France*, janvier 2008, 266 p.

[230] HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Le logement des personnes immigrées*, décembre 2007, 91 p.

[231] 26 009 dossiers ont été déposés dans toute la France, dont 16 400 en Ile-de-France, alors que 600 000 ménages environ sont susceptibles de faire valoir ce droit. DALLIER P., *La mise en œuvre du Droit au logement opposable*, communiqué d'étape, Commission des finances, 1er juillet 2008, 19 p.

Enfin, les bénéficiaires de la protection subsidiaire devront justifier d'au moins deux années de résidence pour y prétendre. Une disposition législative qui accentue, malheureusement, les différences de traitement avec les réfugiés, notamment en termes de droits sociaux[232].

a - 2 Une insertion professionnelle fragile et un marché du travail limité

Souvent relativement bien diplômés, les réfugiés n'en rencontrent pas moins des difficultés d'embauche. Le chômage occupe une place importante dans leur parcours d'intégration. Ainsi, dans une enquête récente sur les primo-arrivants, la catégorie juridique « conjoints de Français » apparaît comme celle qui a la plus forte probabilité d'occuper un emploi, tandis que les réfugiés et les personnes admises au titre du regroupement familial sont les moins employés[233]. L'enquête révèle, en fait, la forte disparité qui existe selon le motif du titre de séjour obtenu. Les réfugiés constituant, de plus, un cas à part, dans la mesure où leur arrivée en France peut être ancienne (deux ans en moyenne) sans qu'ils aient eu, pour autant, l'opportunité de travailler étant donné l'interdiction dont ils sont frappés durant la demande d'asile.

En 2006, France terre d'asile avait suivi le parcours d'une centaine de réfugiés sortis de son dispositif d'accompagnement deux ans plus tôt[234]. Les résultats de cette recherche ont mis en évidence l'importance de la précarité professionnelle chez ce public, les réfugiés connaissant, pour bon nombre d'entre eux, des périodes de chômage finalement assez courtes mais redondantes, en alternance avec des emplois qui, souvent, ne durent pas plus de six mois. En outre, l'insertion professionnelle se caractérise souvent par une forme de déclassement : les personnes diplômées occupent, par exemple, des emplois faiblement qualifiés dans des secteurs dits sous tensions, c'est-à-dire en manque de main-d'œuvre.

Cette difficulté relative à l'insertion professionnelle a des causes multi - ples : méconnaissance du français, absence d'expérience professionnelle en France, faiblesse du réseau relationnel. Des causes qui se trouvent

---

[232] Décret n° 2008-908 du 10 septembre 2008, relatif aux conditions de permanence de la résidence des bénéficiaires du droit à un logement décent et indépendant.

[233] DREES, « Qui sont les nouveaux bénéficiaires d'un titre de séjour en France ? », *Etudes et résultats*, n° 612, décembre 2007, 8 p.

[234] FRANCE TERRE D'ASILE, *Insertion des réfugiés statutaires : une analyse des parcours professionnels*, Les cahiers du social, n° 11, septembre 2006, 96 p.

renforcées par l'absence de reconnaissance des diplômes étrangers, les emplois fermés et la discrimination.

Emplois fermés, compétences déniées

En France, les réfugiés, parce qu'ils n'ont ni la nationalité française, ni celle d'un Etat membre de l'Union européenne, ne peuvent prétendre occuper tous les emplois disponibles. Aussi bien ceux dans la fonction publique et dans les entreprises publiques comme, par exemple, Electricité de France-Gaz de France (EDF-GDF), qu'un ensemble hétéroclite de professions essentiellement médicales et juridiques (médecins, dentistes, avocats, notaires, etc.)[235]. Au total, près du tiers des emplois serait concerné. A cela, s'ajoute le problème de la reconnaissance des diplômes étrangers. Des restrictions qui réduisent, pour un public déjà fragilisé, le champ des possibles. Certes, des procédures de reconnaissance des titres, de validation des acquis ou des équivalences existent. Elles restent, cependant, assez limitées et difficiles à mobiliser du fait de leur complexité. Ainsi, le centre d'information sur la reconnaissance des diplômes qui atteste, s'il le faut, du niveau du diplôme dans le pays où celui-ci a été délivré ne peut que rendre plus lisible le cursus effectué. En revanche, il ne permet pas de garantir l'exercice de la profession visée. D'autre part, l'action associative en faveur des diplômés étrangers se heurte à de fortes résistances, comme a pu le constater le Syndicat national des praticiens à diplôme hors Union européenne (Snpadhue) qui demandait pour les médecins étrangers une validation de leur expérience de travail dans les hôpitaux français. Malgré le fait qu'il ait obtenu de la Halde une reconnaissance des discriminations subies par les médecins étrangers, les recommandations formulées n'ont toujours pas été pleinement prises en compte[236].

Impact des discriminations

Enfin, les discriminations à l'encontre des personnes étrangères, dont les réfugiés, demeurent fortes. Un testing[237] réalisé par le cabinet de consultant Ism-Corum et financé par le Bureau international du travail estime, par exemple, que dans quatre cas sur cinq le candidat portant un

[235] Voir à ce sujet : FRANCE TERRE D'ASILE, « Professions réglementées : des discriminations inscrites dans la loi », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 25, novembre 2007, p. 1.

[236] Voir à ce sujet : FRANCE TERRE D'ASILE, « Médecins en quête de reconnaissance », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 25, novembre 2007, p. 2.

[237] Le principe du testing est le suivant : envoyer deux candidatures fictives, identiques en tous points, à l'exception de l'origine supposée des postulants, indiquée par la consonance de leurs patronymes.

nom francophone est choisi par les employeurs comparativement à celui dont le nom est de consonance étrangère, alors que les profils sont similaires[238] . Une préférence qui joue sans doute un rôle dans le fait que le taux de chômage des étrangers soit le double de celui des Français. Quelques initiatives ont été mises en œuvre. Par exemple, la Charte de la diversité dans l'entreprise (2004) par laquelle des entreprises, actuellement 1 600, s'engagent à promouvoir la diversité en élargissant leurs canaux et leurs techniques de recrutement. Ou bien, la méthode du curriculum vitae anonyme, c'est-à-dire sans que les noms de famille ne soient visibles. Celles-ci n'en restent pas moins limitées la plupart du temps aux grandes entreprises, alors que ce sont les petites et moyennes entreprises qui créent le plus d'emplois en France.

b - Des réfugiés qui mettent plus de temps à s'intégrer au Canada

A l'instar des autres immigrants, les réfugiés rencontrent des problèmes d'accès à un logement autonome, d'accès à un premier emploi ou à un emploi en adéquation avec leurs compétences, de reconnaissance des diplômes et de maîtrise de la langue[239]. En plus de ces barrières communes, les réfugiés éprouvent aussi plus ou moins de difficultés à s'intégrer selon qu'ils ont été demandeurs d'asile ou réétablis et, pour ces derniers, selon qu'ils ont été parrainés par un répondant privé ou par le gouvernement fédéral. A cela s'ajouterait, d'après Patricia Rimok, présidente du Conseil des relations interculturelles (CRI) au Québec, une perception par les pouvoirs publics qui les dessert : « *Comme ils 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 CRI commence à réfléchir à la manière de changer les choses (...) Il faudrait, par exemple, développer les évaluations de compétences et affiner les indicateurs pour disposer d'un inventaire plus élaboré de ce qu'ils savent faire, afin de pouvoir les mettre en relation avec les besoins du marché du travail plutôt que de ne les voir qu'au travers de leur statut de réfugié.* »

Trois points méritent, selon nous, d'être abordés : l'accès à un logement autonome, la reconnaissance des diplômes et les disparités entre réfugiés concernant leur parcours d'intégration.

---

[238] CEDIEY C., FORONI F., *Les discriminations à raison de « l'origine » dans les embauches en France*, Bureau international du travail, 2007, 113 p.

[239] SOOJIN Y., OUELLET E., WARMINGTON A., *Refugee integration in Canada : a survey of empirical evidence and existing services, Centre for Refugee studies, 2007, p. 9.*

b - 1 L'aide à l'accès à un logement autonome : une lacune dans la politique d'aide à l'établissement

La question du logement se pose en des termes particuliers au Canada car une partie des réfugiés arrive sur place avec un hébergement déjà prévu. C'est le cas avec les personnes réétablies qui logent chez le répondant ou, s'ils sont pris en charge par le gouvernement fédéral, bénéficient d'un hébergement chez un fournisseur de service. Le problème concerne, en réalité, ceux qui obtiennent le statut sur place, c'est-à-dire au Canada, et n'ont, de fait, pas exactement le même parcours d'intégration (voir plus loin). Des organisations non gouvernementales et les membres de leur communauté d'origine les hébergent provisoirement durant la procédure de demande d'asile, mais il n'y a pas de structures spécifiques comme les CADA en France qui, même s'ils offrent un nombre limité de places, assurent aux plus vulnérables et aux familles un hébergement et un accompagnement. Le Québec fait exception avec le PANA, un programme prédéfini financé par l'Etat fédéral. Celui-ci consacre un volet d'actions d'aide à l'accès à un logement pour les personnes durant la demande d'asile. Pour autant, l'autorisation de travailler des demandeurs d'asile au Canada facilite sans doute ce qui paraît être, en France, une gageure : l'accès à un logement autonome. Les logements obtenus prennent, cependant, la forme de chambres dotées d'un confort minimum, si l'on en croit Sylvain Thibault, directeur de la Mission communautaire de Montréal.

Autre carence, les dispositifs d'aide à la recherche d'un logement pour les réfugiés. Si des ateliers sont prévus pour aider à la recherche d'un logement, que ce soit dans le cadre de programmes fédéraux, provinciaux ou d'initiatives locales ou associatives, l'accès au logement ne semble pas être au centre de la politique d'intégration comparativement à l'apprentissage de la langue et à l'insertion professionnelle. En outre, les actions tendraient plutôt à se limiter à la recherche d'un logement. Nous n'avons effectivement pas eu connaissance de l'existence d'outils qui ressembleraient au « bail glissant » ou à la sous location tels qu'ils existent en France où la situation du logement est sans doute un peu plus dramatique. Le problème est pourtant réel, les réfugiés ayant tendance à s'installer dans les grandes métropoles, c'est-à-dire là où le prix des loyers est élevé. Pour bon nombre d'entre eux, le manque de moyens financiers et le prix des loyers constituent les principaux obstacles

à leur établissement. Deux enquêtes indiquent, par exemple, qu'ils dépensent plus de 50 % de leur revenu pour leur loyer[240] .

b - 2 Une action en faveur de la reconnaissance des compétences et des diplômes étrangers limitée

La difficulté pour un immigrant, quel que soit le motif de son départ, de retrouver un emploi équivalent en termes de prestige et de rémunération à celui qu'il occupait dans son pays d'origine est assez banale. Le problème se pose aussi bien en France qu'au Canada, même si ce pays s'efforce d'organiser son immigration pour répondre à ses besoins économiques et attirer la main-d'œuvre qualifiée. Plusieurs choses peuvent l'expliquer comme la rigidité ou, au contraire, l'évolution rapide du marché du travail, la réticence des employeurs, les discriminations, etc. Cela n'a, d'ailleurs, rien de surprenant car si les travailleurs non qualifiés sont relativement interchangeables, surtout dans un contexte de plein emploi comme au Canada, ceux qui disposent de qualifications plus élevées butent sur des obstacles comme une organisation différente du travail et surtout une non reconnaissance des diplômes et des compétences[241]. Chaque province ou territoire canadien dispose de ses propres organismes de réglementation professionnelle qui définissent les normes du droit d'exercer[242]. Or, ceux-ci défendent jalousement les prérogatives de leurs membres et font pression avec succès pour conserver le *statu quo*. De fait, le gouvernement fédéral ne peut que prodiguer des conseils et proposer des mesures incitatives à travers, notamment, le programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers (Prtce) qui finance des activités destinées à mieux intégrer les travailleurs formés à l'étranger et à faciliter l'évaluation de leurs compétences. La création, en 2007, du Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers - dont la mission est d'améliorer le fonctionnement de la procédure d'évaluation et de reconnaissance des

---

[240] SOOJIN Y., OUELLET E., WARMINGTON A., *Refugee integration in Canada : a survey of empirical evidence and existing services*, Centre for Refugee studies, 2007, p. 8. La situation du logement s'avère, en réalité, assez contrastée. Les provinces comme l'Alberta ou la Colombie-Britannique sont, par exemple, plus touchées que l'Ontario ou le Québec qui accueillent à l'arrivée un plus grand nombre d'immigrants.

[241] Voir à ce sujet BIRELL B. et MAC ISAAC E., « L'intégration des immigrés au Canada : tenir compte de la diversité des compétences », in *De l'immigration à l'intégration. Des solutions locales à un défi mondial,* OCDE, 2007, p. 109-157 et RENAUD J., « Limites de l'accès à l'emploi et intégration des immigrants au Québec : quelques exemples à partir d'enquêtes », Santé, société et solidarité, n° 1, 2005, p. 109-121.

[242] La reconnaissance des titres de compétences est, en effet, une responsabilité relevant des provinces, mais déléguée par voie législative aux organismes professionnels.

titres de compétences étrangers et de renseigner efficacement les immigrants qualifiés sur ces questions – s'inscrit dans la continuité du Prtce, mais elle ne change pas fondamentalement la problématique. L'action gouvernementale demeure finalement très limitée par le partage des compétences avec l'échelon provincial.

b - 3 Un système qui génère des disparités d'intégration

Une des particularités du système canadien est de générer des disparités dans l'intégration des réfugiés vis-à-vis des autres catégories d'immigrants, mais aussi selon qu'ils ont obtenu le statut de personne protégée au Canada, qu'ils ont été réétablis et, pour ces derniers, qu'ils sont parrainés par un répondant ou suivis par le gouvernement fédéral. Plusieurs enquêtes révèlent, en effet, des écarts en début de parcours d'intégration, du fait, notamment, d'une arrivée sur le sol canadien et d'une prise en charge dans des conditions différentes[243].

Disparités entre immigrants

Ainsi, tandis que la catégorie des travailleurs qualifiés a un taux d'emploi de 60 % après six mois au Canada et de 70 % après deux ans, les réfugiés affichent des taux s'élevant respectivement à 20 % et à 40 %. Ils ont, en outre, un niveau de diplôme et des revenus moins élevés. Cependant, au bout de cinq ans de vie au Canada toutes les catégories d'immigrants connaissent une amélioration de leur situation matérielle, même si les travailleurs qualifiés continuent à mieux gagner que les autres.

Pour autant, les réfugiés ne sont pas systématiquement les plus mal lotis. Après cinq ans, ils gagnent annuellement entre 20 000 et 25 000 dollars canadiens, comme la catégorie des immigrants pour motif familial[244]. D'autre part, alors que les réfugiés réétablis ont un niveau de diplôme moins élevé que la catégorie des immigrants pour motif familial, cela n'est pas du tout le cas pour les réfugiés ayant obtenu leur statut sur le sol canadien, car ils détiennent des diplômes d'un niveau comparable. Enfin, de tous les immigrants, les réfugiés sont ceux qui, après quatre ans de vie au Canada, demandent et obtiennent le plus souvent la citoyenneté.

[243] Voir pour un inventaire des travaux sur les réfugiés : 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.

[244] Tous, hormis la catégorie des travailleurs étrangers qualifiés, se situent en dessous du salaire annuel moyen canadien qui s'élève à 30 000 dollars canadiens.

Disparités entre réfugiés

Des différences marquées entre réfugiés s'observent également, bien qu'avec le temps (après cinq ans) elles tendent à s'amenuiser. Ceux ayant obtenu le statut au Canada ont, par exemple, des revenus plus élevés que les réfugiés réétablis. Un écart qui s'expliquerait par le fait que les premiers ont été plus longtemps au Canada – en tant que demandeurs d'asile - et par le fait que les répondants privés incitent les réfugiés qu'ils prennent en charge à accepter rapidement un emploi afin de limiter le coût financier que ces derniers représentent pour eux. Selon certains chercheurs, une durée de séjour au Canada plus longue augmenterait la probabilité de trouver un emploi, notamment en raison d'une meilleure maîtrise de la langue.

Au Québec, d'autres chercheurs font des constats relativement comparables, mais en contradiction sur certains points. Ainsi, selon Jean Renaud, sociologue spécialiste de l'insertion professionnelle des immigrants, les réfugiés au Québec s'insèrent plus difficilement que les autres catégories d'immigrants, au moins durant les dix premières années de séjour. Cela concernerait, en outre, autant les réétablis, qui n'ont pas vraiment pu préparer leur migration, que les réfugiés ayant été demandeurs d'asile. D'après ce sociologue, « *on peut penser que le processus d'obtention du statut de réfugié marginalise complètement les demandeurs d'asile (...) Ce statut arrive seulement après une durée médiane de vingt-deux mois après le dépôt de la demande d'asile dans l'enquête que j'avais réalisée*. » Leur situation alimente, d'ailleurs, les revendications associatives. Les organisations réclament le raccourcissement des délais de la procédure d'asile et la création d'une vraie procédure d'appel pour mettre fin à la précarisation de ce public.

Pour finir, l'implication différente de l'Etat fédéral dans le réétablissement selon le type de procédure choisi n'est pas sans effet[245]. Les données tirées de la BDIM montrent, par exemple, que les bénéficiaires du programme de parrainage privé pour les réfugiés (PPR) connaissent un taux d'emploi élevé[246]. Ils accèdent, en fait, sous la pression des répondants, plus rapidement à l'autonomie financière et à un emploi que les réfugiés pris en charge par le gouvernement (RPG). Avec le temps, toutefois, l'écart s'atténue[247].

---

[245] Voir à ce sujet : CITOYENNETE IMMIGRATION CANADA, *Evaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, 2007, 43 p.

[246] Entre 1998 et 2002, 71 % occupaient un emploi.

[247] Notamment concernant les revenus. Toujours d'après la BDIM, les bénéficiaires du Programme PPR vivant depuis quinze ans au Canada percevraient un revenu annuel moyen de 30 855 dollars canadiens contre 28 901 dollars canadiens pour les RPG.

Trouver un emploi plus rapidement ne signifie nullement que les réfugiés concernés soient satisfaits de leur situation professionnelle qui ne correspond, d'ailleurs, que rarement à leurs compétences, comme certains de nos interlocuteurs nous l'ont signalé. Cela ne signifie pas non plus qu'ils connaissent une situation meilleure sur tous les plans. Les RPG sont, par exemple, mieux sensibilisés à l'existence des services dont ils peuvent profiter dans le cadre des programmes gouvernementaux. Or, savoir profiter pleinement de l'aide offerte est un atout pour s'intégrer. La comparaison s'avère donc délicate. Il n'en reste pas moins que le système canadien contribue à diversifier et à compliquer le processus d'intégration des réfugiés.

****

Le passage en revue de la politique et des outils d'intégration en France et au Canada met en relief des ressemblances et des dissemblances intéressantes. Dans les deux pays la politique d'intégration est finalement assez centralisée et considérée par le monde associatif comme insuffisante financièrement parlant. La France a ainsi connu récemment une refonte de sa politique qui va dans le sens d'une concentration des fonctions « entre les mains » d'un ministère unique, tandis qu'au Canada CIC assume depuis longtemps les rôles de « patron » et de « chef d'orchestre » sur les questions migratoires et d'intégration.

Dans les deux pays aussi, la politique d'intégration gérée par l'Etat central ou fédéral s'articule avec d'autres politiques, dont principalement celle de l'insertion confiée à une autre instance : le département en France, les provinces ou les territoires au Canada. Cela étant, la situation s'avère plus complexe au Canada, car l'Etat fédéral a conclu des ententes avec certaines de ses provinces, créant ainsi des disparités importantes et des régimes d'exception. D'où certaines revendications associatives et une réflexion collective pour que ce type d'accords soit généralisé.

Il est également intéressant de remarquer que les deux pays accordent tous deux un rôle prépondérant à l'accueil des primo-arrivants et ont défini des normes minimales de prise en charge (formation linguistique, revenu minimum pour les personnes sans ressources, accès à des prestations pour aider à l'intégration). Pour autant, le Canada se distingue de la France

car l'intégration y est davantage pensée en amont, c'est-à-dire avant l'arrivée dans le pays, à travers le processus de réétablissement et avec l'orientation canadienne à l'étranger (OCE) qui s'inscrit dans le cadre du PEAI. Certes, depuis peu, la France tend à anticiper l'intégration, mais cela ne concerne que les personnes faisant une demande de regroupement familial[248]. La nouvelle disposition législative citée en note laisse aussi à penser qu'il y a, derrière cette anticipation, une volonté de limiter le regroupement familial... Mais c'est sans doute avec la forme des dispositifs que les différences entre les deux systèmes apparaissent le mieux. Ainsi, la politique d'intégration canadienne s'appuie sur des programmes de financement prédéfinis, donc spécifiques, pour tous les immigrants et sur un système accordant à l'initiative privée (avec le parrainage) une place non négligeable. Rien de tel en France où l'accès aux services de « droit commun » constitue encore l'essentiel du soutien à l'intégration. Autant de différences qui s'expliquent sans doute parce que le Canada, contrairement à la France, assume depuis longtemps le fait de mettre en œuvre une politique sélective et anticipe sur les moyens de l'optimiser comme l'attestent l'arsenal statistique mis en place et les nombreuses évaluations qui en découlent.

Pour autant, nous constatons des difficultés analogues concernant l'intégration des réfugiés et la précarité des demandeurs d'asile (même s'ils peuvent travailler au Canada). L'insertion socioprofessionnelle s'avère, par exemple, plus compliquée pour ce public, le Canada ayant, de plus, un système qui favorise la disparité des parcours selon que les personnes sont demandeuses d'asile, réétablies et selon le type de parrainage dont elles bénéficient. Difficultés amplifiées par l'absence de reconnaissance des diplômes et par les discriminations, que chaque pays a du mal à traiter.

On notera, enfin, l'importance de la question du logement en France et des actions et dispositifs mis en place pour en favoriser l'accès, alors qu'elle paraît secondaire ou, en tout cas, moins prise en considération par le pouvoir fédéral canadien.

◆

[248] Article L.411-8 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Synthèse

La politique migratoire canadienne est de plus en plus souvent citée en exemple en France. Elle est présentée comme un modèle de maîtrise des flux migratoires à suivre, alliant respect des droits fondamentaux et surtout une immigration source de richesses pour le pays. Il s'agirait d'une immigration sous contrôle de l'Etat que ce dernier chercherait activement à développer pour répondre à ses besoins économiques. Nous ne pouvons être surpris que la politique canadienne trouve un écho très favorable en France, mais également dans l'ensemble de l'Union européenne, où le débat s'est déplacé, ces dernières années, de l'immigration zéro à la lutte contre une immigration dite subie. Le Canada constitue donc une référence, et ceci dans les plus hautes instances de l'Etat puisque, le 19 juillet 2007, le président de la République française a appelé le ministre de l'Immigration à s'inspirer du système canadien pour atteindre 50 % d'immigration pour motifs économiques et n'a pas exclu l'utilisation d'un système de quotas.

La référence canadienne peut-elle, pour autant, devenir un exemple à suivre pour le développement des politiques françaises d'immigration ? Le Canada et la France ont, certes, des économies parmi les plus avancées du monde. Mais les contextes historique, géographique et démographique les éloignent sur de nombreux points. Le Canada est un pays jeune construit sur l'immigration. Deuxième pays le plus étendu du monde derrière la Russie, le Canada représente environ dix-huit fois la France pour deux fois moins d'habitants. Ces éléments de contexte peuvent avoir un impact certain sur la définition des politiques d'immigration. Il n'en demeure pas moins que la France et le Canada partagent une tradition d'accueil des étrangers.

1 France, Canada : deux terres d'immigration

L'immigration en France et au Canada a connu au fil du temps une évolution assez contrastée. En dépit de ce qui les sépare, ces deux pays présentent quelques similitudes, y compris dans l'histoire. Ainsi, dans chacun d'eux l'immigration s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui et s'est diversifiée. Par

exemple, la France a, dès le 19e siècle, cherché à compenser son déficit démographique par rapport au reste de l'Europe en accueillant des immigrés provenant de pays frontaliers avant de recourir à ceux issus des colonies. De son côté, le Canada s'est efforcé, jusqu'aux années 1960, de peupler son territoire en s'appuyant sur une immigration essentiellement européenne, puis a ouvert ses frontières à des immigrants d'horizons plus divers. Si la première accueille désormais des ressortissants de ses ex-colonies (Afrique, Amérique, Océanie) et des immigrés en provenance d'Europe centrale, du Moyen Orient et d'Asie ; le second s'est davantage ouvert à l'immigration asiatique et, dans une moindre mesure, à l'immigration sud-américaine et nord africaine.

Des motifs d'immigration en apparence différents

Les données standardisées de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) soulignent des orientations inversées quant au nombre d'étrangers accueillis ces dernières années par la France et le Canada. A titre d'exemple, en 2005, le nombre d'entrées à caractère permanent s'est établi à 168 600 en France et à 262 200 au Canada. Une différence notable du nombre d'entrées accrue par des tendances divergentes concernant l'évolution des flux migratoires : ainsi, si ceux-ci tendent à se stabiliser, voire à diminuer, en France, ils continuent de progresser au Canada. Il en résulte un accroissement de la population immigrée au Canada, qui représente 19,8 % de la population canadienne contre 8,1 % en France.

Cependant, c'est essentiellement les motifs d'entrée des étrangers au Canada qui lui vaut d'être placé au rang de modèle par la France. En effet, le Canada aurait réussi l'exploit d'avoir une immigration de travail majoritaire, elle-même dominée par les travailleurs qualifiés. D'après l'OCDE, le nombre d'entrées au titre du travail s'élève en France à 22 800 en 2005. Même s'il est en augmentation régulière, ce motif d'entrée concerne seulement 13,5 % du flux total d'entrées. Le ministère français de l'Immigration en donne une estimation encore plus faible en se basant uniquement sur les flux d'entrée des pays tiers à l'Union européenne. En 2006, les entrées pour motif professionnel ne concerneraient, selon le ministère, que 7 % d'entre eux. A l'inverse, au Canada, toujours selon l'OCDE, l'immigration économique représente 60,3 % de l'immigration permanente en 2005, un pourcentage presque cinq fois plus important qu'en France.

Derrière ces chiffres, se cachent des méthodes de calcul des motifs d'entrée qui remettent en cause les convictions sur l'immigration au Canada. En effet, contrairement à la France, le ministère de l'Immigration canadien classe dans la catégorie de l'immigration économique les personnes qui accompagnent le travailleur étranger, principalement l'époux et les enfants. Si l'on fait passer ces personnes accompagnantes dans la catégorie de l'immigration familiale, les chiffres et les pourcentages varient nettement, l'immigration économique ne représentant plus que 23,5 % des flux migratoires de 2005. Par conséquent, l'immigration familiale constituait 60,3 % des flux migratoires au Canada en 2005. Ce taux est comparable au taux observé en France puisque, selon l'OCDE, 60,8 % des étrangers sont entrés pour des motifs familiaux la même année. Ces chiffres sont amenés à évoluer dans la mesure où les flux d'immigration familiale semblent diminuer en France alors que ceux-ci augmentent au Canada.

Par ailleurs, il existe un décalage entre les motifs d'entrée sur un territoire et l'activité réelle de l'étranger. Ainsi, les étrangers admis à un autre titre que le travail entrent majoritairement sur le marché du travail. Si l'on prend l'exemple de la France, nous observons que sur 87 800 ressortissants de pays tiers issus d'une immigration à caractère permanent et entrés sur le marché de l'emploi en 2006, seuls 10 300 d'entre eux avaient accédé au territoire français au titre de l'immigration professionnelle. En revanche, 59 700 personnes entrées à un autre titre exercent au final une activité professionnelle, ce qui constitue une entrée indirecte sur le marché du travail, et 17 800 ont y accédé plus d'un an après leur admission en France. En d'autres termes, la distinction entre immigration économique et immigration familiale doit être relativisée. Par conséquent, au regard de ces éléments, il convient de s'interroger sur l'objectif assigné par le président de la République au ministre de l'Immigration : l'immigration professionnelle ne représente pas 50 % des flux au Canada si l'on utilise une méthode de calcul harmonisée ; les étrangers admis en France pour des motifs familiaux entrent majoritairement sur le marché du travail remplissant indirectement l'objectif de 50 % d'immigration économique.

Le fait que l'immigration familiale reste la plus importante, même au Canada qui a pourtant adopté, depuis longtemps, une politique migratoire favorisant l'immigration de travail n'a, cependant, rien d'étonnant, car des causes différentes produisent parfois les mêmes effets … En France, l'immigration familiale a ainsi remplacé l'immigration de travail dès lors que les pouvoirs publics ont mis fin, au milieu des années 1970, à cette

dernière. En revanche, l'immigration familiale accompagne l'immigration de travail au Canada. Autrement dit, alors qu'en France l'immigration familiale occulte une immigration de travail sous-jacente et s'y substitue en partie, l'immigration de travail au Canada suscite, en fait, l'immigration familiale puisque les travailleurs font venir leur famille.

La place de la protection internationale dans les flux migratoires diffère en termes de flux. En 2007, le Canada a accueilli environ trois fois plus de réfugiés que la France alors que la demande d'asile y est inférieure. Si ce chiffre s'explique par un taux de reconnaissance plus élevé qu'en France, il résulte également d'un recours à la procédure de réinstallation, appelée réétablissement au Canada. Plus de 11 000 réfugiés sont entrés au Canada par le biais de cette procédure en 2007. En 2008, la France s'est engagée à accepter une centaine de dossiers de réinstallation par an.

Politiques migratoires : vers une convergence ?

Les politiques migratoires française et canadienne se rejoignent dans leur volonté d'attirer les immigrés qualifiés pour faire face à une pénurie de main-d'œuvre. Cependant, cette politique est récente et ciblée en France alors qu'elle est plus ancienne et générale au Canada. Pour comprendre les raisons de ces différences, il convient de nous référer à deux dates clefs : 1974, l'année où la France a officiellement mis fin à l'immigration de travail, et 1967 qui représente la disparition du système canadien basé sur des critères ethniques.

La France n'a jamais vraiment eu de politique à long terme en matière d'immigration. Les périodes de crise et d'alternance politiques ont conduit les gouvernements successifs à adopter des mesures plus ou moins répressives. A l'inverse, l'année 1967 marque un véritable tournant dans la politique d'immigration canadienne. Elle permet au pays de passer d'une politique menée au fil de l'eau, sans véritable stratégie, à une politique à long terme. Le Canada a également fixé, en 1976, les objectifs fondamentaux de la politique d'immigration (développer l'immigration légale en fonction des besoins de l'économie, faciliter la réunification familiale, respecter ses obligations en matière d'asile). Selon ce texte, les flux à destination du Canada doivent être fixés et évalués chaque année à travers un plan annuel.

La France commence à peine à planifier l'immigration et n'est pas encore totalement sortie du débat sur la fermeture et l'ouverture des frontières. La loi de 2003 prévoit que le gouvernement dépose chaque année devant le Parlement un rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration. De même, un décret de mai 2005 a créé un comité interministériel de contrôle de l'immigration chargé d'élaborer un véritable pilotage de la politique gouvernemental de gestion des flux migratoires. La France souhaiterait aller plus loin et réfléchit à l'établissement de quotas même si la Commission Mazeaud a considéré que la mise en place de quotas en matière d'immigration de travail ne serait ni utile, ni souhaitable. Or, cette tentation des quotas repose sur l'idée du recours fréquent à cette technique dans de nombreux pays. Cette croyance est en grande partie erronée. Ce n'est notamment pas le système utilisé au Canada. En effet, s'il fixe dans son rapport annuel des objectifs chiffrés, ceux-ci n'ont aucun caractère obligatoire. Ils constituent uniquement des indications pour ceux chargés d'exécuter la politique migratoire et un outil d'évaluation de celle-ci.

Par ailleurs, après trente ans d'arrêt, la France souhaite désormais relancer l'immigration professionnelle. Elle entend favoriser une immigration adaptée aux besoins du pays, c'est-à-dire l'immigration des personnes qualifiées et de celles travaillant dans des secteurs connaissant des pénuries de main-d'œuvre. La création de la carte « compétences et talents » en 2007 est une des mesures visant à attirer les migrants les plus qualifiés. De même, en 2007 et 2008, la France a également mis en place l'ouverture sélective à l'immigration du marché du travail français. Elle a fixé par arrêté deux listes de métiers connaissant des difficultés de recrutement. La première, ouverte aux ressortissants de nouveaux pays membres de l'Union européenne en application du principe de préférence communautaire, couvre le champ de cent-cinquante professions peu qualifiées. La seconde, accessible aux ressortissants de pays tiers à l'Union, demeure beaucoup plus restrictive et concerne trente métiers plus exigeants en matière de qualification.

Au Canada, la mise en place d'une politique migratoire sélective remonte à quelques décennies. De fait, les différents partis politiques s'entendent sur cette question, le Canada assumant le principe d'une immigration sélectionnée pour soutenir son développement économique et démographique. Mais contrairement à la France, le Canada a depuis longtemps abandonné le système de recrutement des travailleurs qualifiés uniquement basé sur les besoins de main-d'œuvre du pays. En effet, avant 2002, une liste de

métiers et de professions en pénurie avait été établie pour appliquer cette sélection. Ce système a disparu pour deux raisons. Tout d'abord, le contexte économique et les besoins en main-d'œuvre d'un secteur évoluent très rapidement et ne permettent pas un suivi très fin par l'administration. D'autre part, l'établissement d'une liste de besoins par métiers ouvrait la porte à la fraude et à de fausses déclarations de la part des immigrants. Aujourd'hui, le système de sélection des travailleurs qualifiés, qui constituent la majorité des immigrants économiques, s'effectue au moyen d'une grille évaluant le capital humain des candidats à l'immigration. Ce modèle ne vise pas à répondre aux besoins spécifiques d'un secteur mais plutôt aux besoins globaux du marché du travail.

La politique migratoire sélective se heurte cependant à de nombreuses difficultés. La situation canadienne montre, par exemple, combien il est ardu de faire venir en nombre suffisant les immigrés qualifiés et combien cela ne suffit pas à régler le problème de l'adéquation entre l'offre et la demande de travail. Ainsi, nombreux sont les immigrés qualifiés qui se retrouvent, du fait de la non reconnaissance de leur diplôme ou de la méfiance des employeurs, à occuper des emplois non qualifiés. A cela s'ajoute la concurrence exacerbée entre les provinces en fonction de leurs besoins et la difficulté à gérer la mobilité des immigrés dans le pays. Enfin, le Canada est confronté à l'explosion du nombre de travailleurs temporaires qui pallient au manque de souplesse du système de recrutement des travailleurs permanents. Ce phénomène est cependant largement dénoncé dans la mesure où il crée une situation de dépendance aux employeurs qui amène les travailleurs à accepter des conditions de travail très difficiles. Le Canada ne cesse toutefois d'adapter son système de sélection en créant régulièrement de nouvelles catégories, comme celle de l'expérience canadienne ou celle des candidats de province, autant pour fidéliser les plus qualifiés que pour répondre aux pénuries d'emploi provinciales.

Ainsi, alors que le gouvernement canadien s'évertue à ajuster la politique migratoire aux problèmes que pose sa mise en œuvre, le gouvernement français semble encore chercher son modèle ou voudrait, peut-être, imiter celui du Canada.

En revanche, la France et le Canada poursuivent la même politique de lutte contre l'immigration irrégulière qui comprend des moyens de contrôle accrus aux frontières et une politique d'éloignement de plus en plus active. Les deux pays sont toutefois confrontés aux mêmes difficultés, en particulier la faible exécution des mesures d'éloignement.

De même, la France et le Canada tentent de limiter les migrations non discrétionnaires. C'est notamment le cas du droit de vivre en famille. Ainsi, la France a particulièrement encadré le regroupement familial et la liberté de mariage des étrangers en imposant des conditions de plus en plus contraignantes. Le système canadien semble plus souple que celui de la France. En fait, il encadre différemment ce droit. Au Canada, il ne s'agit pas de vérifier que le demandeur satisfait un ensemble de critères, mais au contraire de le responsabiliser en lui demandant de parrainer la ou les personnes de sa famille qu'il souhaite faire venir. Il lui appartient ainsi de s'assurer que ces personnes pourront vivre normalement dans le pays d'accueil. Ce dispositif s'avère finalement difficilement accessible pour les étrangers les plus pauvres. Par conséquent, grâce à l'intervention du juge constitutionnel et du juge européen des droits de l'homme, le droit de vivre en famille semble davantage protégé en France qu'au Canada.

L'importance du droit d'asile, qui s'est affirmé durant les trois dernières décennies, et la tentative des différents gouvernements de le restreindre car, en théorie, il échappe, compte tenu des conventions internationales, au dirigisme de la politique migratoire sont également des éléments communs aux deux pays. Si la France et le Canada ont des systèmes d'asile parmi les plus développés du monde, ils n'ont cessé de vouloir limiter l'accès à la procédure d'asile en développant des mécanismes de filtrage à la frontière et en adoptant des accords régionaux similaires comme le Règlement Dublin II entre les pays de l'Union européenne et l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les Etats-Unis. De même, les conditions d'examen des demandes d'asile font l'objet de mesures restrictives par le développement de la procédure prioritaire en France et par l'absence d'une réelle procédure d'appel au Canada.

Le système canadien de protection internationale se caractérise cependant par l'utilisation importante de la réinstallation. Plus de 10 000 réfugiés entrent au Canada chaque année grâce à cette procédure, dont une partie par le biais d'un programme de parrainage privé. Les critères de sélection ne sont cependant pas uniquement basés sur des considérations de protection. Ils englobent également les capacités linguistiques et professionnelles des réfugiés. La réinstallation offre ainsi au gouvernement canadien une certaine latitude pour maîtriser l'immigration humanitaire.

A l'instar de l'importance accordée à l'immigration de travail temporaire, pour répondre aux besoins ponctuels en main-d'œuvre, la réinstallation

est, finalement, ce qui distingue le plus le Canada de la France où elle est marginale et exprime le mieux cette volonté de sélectionner les immigrés et de rattacher l'immigration à la protection humanitaire pour y parvenir. Les deux systèmes se distinguent également par les titres de séjour accordés aux étrangers. Si la majorité des migrants obtiennent un statut de résident permanent au Canada, le nombre de primo-arrivants bénéficiaires d'une carte de résident se réduit comme une peau de chagrin en France. De fait, les réfugiés sont devenus pratiquement la seule catégorie d'étrangers à obtenir un titre de séjour permanent dès la reconnaissance de leur qualité et, par conséquent, occupent une position privilégiée.

2 Des systèmes d'intégration différents, mais des problèmes analogues

Confrontés au défi de l'intégration, notamment celle des réfugiés, les deux pays ont, suivant leur histoire et leurs besoins spécifiques, élaboré des politiques spécifiques. Pour autant, celles-ci recèlent certains points communs et se heurtent à des obstacles analogues, bien qu'elles s'appuient sur des modèles d'intégration différents et représentent des solutions, forcément partiales et partielles, dont chaque Etat pourrait s'inspirer pour compenser ses propres manques.

Deux modèles d'intégration

Il est, en effet, assez courant d'opposer la France et le Canada d'après leur modèle culturel d'intégration : assimilationniste pour le premier pays, multiculturaliste pour le second. Ainsi, la France conçoit l'intégration à travers l'assimilation, c'est-à-dire à travers un processus basé sur un projet de nation unitaire qui promeut l'égalité de traitement et la réduction des différences. Dans cette acception, l'intégration confère à la personne un statut de citoyen émancipé des contraintes et des « lois » de sa communauté d'origine. La République française ne reconnaît donc pas les communautés mais les individus. L'Etat fédéral canadien, en revanche, fait des groupes ethnoculturels ou des communautés ayant une identité spécifique des interlocuteurs. Depuis les années 1980, la politique canadienne insiste sur l'égalité de traitement, la lutte contre les discriminations et l'incitation des communautés à s'impliquer pleinement dans le fonctionnement de la société canadienne.

En dépit de cette opposition fondamentale, la recherche harmonieuse du « vivre ensemble » et la gestion quotidienne de la pluralité culturelle reposent, en France comme au Canada, sur le principe intrinsèque de l'adhésion à des valeurs communes et sur un contrat social, formalisé ou pas, entre le migrant et la société d'accueil.

Deux politiques d'intégration

La distinction en termes de droits entre les réfugiés et les autres étrangers n'est pas, au Canada, vraiment marquée car la majorité des immigrants acquière le statut de résident permanent. Ainsi, alors qu'en France, l'accès privilégié à une carte de résident fait des réfugiés des primo-arrivants parmi les mieux lotis, il n'en est rien au Canada. Quant aux droits accordés, ils reflètent les avantages et les inconvénients respectifs des deux systèmes sociaux. Cependant, contrairement au Canada, les aides sociales en France semblent, pour l'instant, suffire à éviter qu'un grand nombre de personnes ne recourent au secteur privé (compagnies d'assurances spécialisées), du fait d'un Etat providence plus interventionniste. Il n'en reste pas moins que, dans les deux pays, les réfugiés disposent de droits sociaux fondamentaux, tout comme les nationaux (hormis le droit de vote), pour couvrir les principaux risques liés aux aléas de l'existence.

Les différences nationales concernent, en réalité, la forme que prennent les politiques menées et leur fondement. Et ce, malgré une propension commune à accorder un rôle prépondérant à l'accueil des primo-arrivants et à définir des normes minimales de prise en charge dans les domaines de la formation linguistique, du revenu minimum pour les personnes sans ressources et de l'accès à des prestations pour aider à l'intégration.

En France, la politique d'intégration est longtemps restée à l'état embryonnaire, laissant à la politique de la ville et à la politique d'insertion le soin d'intervenir à sa place, tandis qu'elle se concentrait sur les discriminations. Cependant, depuis quelques années, la politique d'intégration s'affirme. Elle a ainsi connu une importante recentralisation administrative : désormais, un seul grand ministère et quelques opérateurs publics la mettent en œuvre. Elle s'appuie sur un guichet unique de l'accueil et sur la mise en œuvre d'un seul dispositif – le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) – qui donne droit à un certain nombre de prestations. Celui-ci a un caractère obligatoire et contraignant. Le non respect de ses obligations entraîne le non renouvellement de la carte de séjour ou le refus de délivrance de la carte de résident.

Sanctions auxquelles les réfugiés échappent car ils sont protégés par la Convention de Genève. En fait, l'Anaem assure l'ensemble des services offerts par le CAI, hormis les prestations linguistiques. Cependant, il est prévu, depuis peu, de mettre en place des actions locales spécifiques pour l'insertion socioprofessionnelle de ce public. Pour autant, même si la situation évolue, l'intégration des réfugiés s'appuie encore essentiellement sur l'accès aux services de droit commun, c'est-à-dire dans le cadre de politiques relevant de différents ministères et d'actions menées à destination d'un large public.

Par comparaison, la politique d'intégration canadienne s'avère plus complexe. Elle mobilise, en effet, différents niveaux administratifs. Il y a, certes, une politique menée au niveau fédéral et mise en œuvre par le ministère de l'Immigration et ses services déconcentrés, mais les gouvernements provinciaux proposent aussi des actions pour les immigrants. En outre, des accords entre l'Etat fédéral et certaines provinces existent, de sorte que toutes les provinces ne disposent pas de la même marge de manœuvre en matière d'intégration. Enfin, les prestations offertes sont fournies par des associations et s'inscrivent dans le cadre de plusieurs programmes de financement et non d'un seul dispositif, comme c'est le cas en France avec le CAI. Ces programmes recèlent, d'ailleurs, un caractère contraignant, bien qu'une partie des immigrants ne les suivent pas. Ce caractère contraignant laisse à penser que les immigrants doivent, aux yeux des pouvoirs publics, devenir autonomes très rapidement. Des sanctions sont possibles. Contrairement à ce qui se fait en France, elles ne portent pas sur le droit au séjour, mais sur le soutien financier des personnes pour leur intégration. Les réfugiés n'y échappent pas. A cela s'ajoute un programme de réinstallation ambitieux pour les réfugiés et un programme de parrainage privé – dans lequel s'implique la société civile - qui prévoient aussi une aide spécifique à l'installation. Cette politique d'intégration s'inscrit, en fait, dans la continuité d'une politique d'immigration volontariste et répond sans doute à une volonté de penser l'intégration dans la continuité de l'immigration, de l'anticiper et de l'optimiser en faisant en sorte que les immigrés soient rapidement autonomes financièrement parlant et en impliquant le secteur privé avec le parrainage.

Des difficultés d'intégration similaires

L'existence de systèmes d'intégration élaborés n'empêche pas, cela étant, les problèmes et les carences. Tout d'abord, le manque de moyens financiers

et humains alimente souvent les critiques des associations, de part et d'autre de l'Atlantique. Ensuite, se pose le problème de la concentration géographique des réfugiés dans les grandes unités urbaines avec pour corollaire les disparités dans l'accueil, dans l'accès à un logement et à un emploi. Enfin, leur insertion socioprofessionnelle s'avère plus compliquée. Les enquêtes statistiques mettent, en effet, en évidence des différences entre migrants selon le motif d'immigration. En France, la catégorie juridique « conjoints de Français » apparaît comme celle qui a la plus forte probabilité d'occuper un emploi, alors que les réfugiés et les personnes admises au titre du regroupement familial sont les moins employés. Même type de constat au Canada : tandis que la catégorie des immigrants travailleurs qualifiés a un taux d'emploi de 60 % après six mois dans le pays et de 70 % après deux ans, les réfugiés affichent des taux s'élevant respectivement à 20 % et à 40 %. Au final, en dépit des différences marquées entre les deux systèmes, les réfugiés connaissent des difficultés d'intégration analogues, que ni la France, ni le Canada n'ont encore réussi à surmonter complètement.

Confrontés au défi de l'immigration et de l'intégration, notamment celle des réfugiés que l'instabilité du monde précipite en nombre vers l'exil, la France et le Canada ont, en fonction de leur histoire et leurs besoins spécifiques, élaboré des politiques. Bien qu'elles recèlent des points communs et se heurtent à des obstacles analogues, celles-ci représentent des solutions différentes, forcément partiales et partielles, dont chacun des deux pays pourrait cependant s'inspirer mutuellement pour compenser ses propres manques.

◆

Annexes

Annexe 1 : Les étrangers admis au Canada pour motif économique

La catégorie économique comprend les travailleurs qualifiés, les gens d'affaires, les candidats des provinces, les aides familiaux résidents, ainsi que les membres de leur famille immédiate.

• Les travailleurs qualifiés

Ils sont largement majoritaires dans la catégorie des immigrants pour motif économique. Ils sont admis dans le cadre d'un système de sélection par points qui évalue notamment leurs capacités linguistiques, professionnelles et, plus généralement, leur capacité à s'adapter au marché du travail canadien.

• Les candidats de province

Sélectionnés dans le cadre d'accord entre les provinces et le gouvernement fédéral, les candidats de province sont recrutés pour répondre à des besoins économiques locaux. Ils ne sont pas assujettis à la grille de sélection appliquée aux travailleurs qualifiés.

• Les gens d'affaires immigrants

Les gens d'affaires immigrants sont sélectionnés en fonction de leur capacité à créer des emplois pour eux-mêmes et pour d'autres résidents canadiens, d'investir des capitaux dans l'économie canadienne et de stimuler l'activité économique.

• Les aides familiaux

Les résidents du Canada peuvent embaucher des étrangers ayant les qualifications requises pour travailler dans leur propre résidence, lorsqu'il n'y a pas suffisamment de Canadiens ou de résidents permanents pour occuper les postes vacants. Les aides familiaux doivent posséder les compétences requises pour donner des soins aux enfants, aux personnes malades ou âgées ou aux personnes handicapées. Les candidats retenus obtiennent d'abord le statut de résident temporaire, avec un permis de travail, et peuvent demander le statut de résident permanent au bout de deux ans.

Annexe 2 : Le système de recrutement des travailleurs au Québec

Parmi toutes les « ententes » entre le gouvernement fédéral et les provinces, l'Accord Canada-Québec - entré en vigueur le 1er avril 1991 et qui remplace l'ancien Accord Cullen-Couture du 20 février 1978 - est de loin le plus important. Avec ce texte, le Québec établit ses propres niveaux d'immigration. De plus, la province peut choisir les immigrants de la catégorie des indépendants, pour lesquels elle a établi un système de points spécifique. La grille fédérale canadienne et la grille provinciale québécoise contiennent de nombreuses similitudes avec l'attribution de points pour l'âge, l'éducation, l'emploi et l'expérience. Cependant, la grille québécoise comporte également un certain nombre de facteurs absents sur le plan fédéral et qui répondent à des considérations démographiques ou linguistiques spécifiquement provinciales. Ainsi, les conjoints peuvent apporter des points supplémentaires au candidat à l'immigration au Québec, jusqu'à concurrence de 16 points selon qu'ils connaissent le français, mais aussi selon leur niveau d'études, leur profession et leur âge. De même, le gouvernement provincial peut attribuer jusqu'à huit points aux familles avec enfants, en fonction de l'âge de ces derniers.

Annexe 3 : La procédure visant à l'obtention du statut de réfugié au Canada

Une fois la demande transmise à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), le demandeur d'asile est informé du déroulement du processus d'audience. Il doit, ensuite, remplir un dossier, en français ou en anglais, dans un délai de vingt-huit jours. Il s'agit, en fait, d'un formulaire de renseignements personnels (FRP), auquel chaque demandeur d'asile ajoute un récit exhaustif de son cas. A la réception du dossier, la CISR examine la demande d'asile d'après l'un des trois processus suivants : une procédure accélérée, une procédure par voie rapide et une audition complète. La première procédure est utilisée pour des demandes d'asile émanant de certains pays ou d'un certain type, la seconde pour des demandes qui paraissent simples car ayant peu de questions sur lesquelles il faut trancher, la troisième pour des demandes complexes. Dans la procédure accélérée, un agent de protection des réfugiés (APR) fait passer l'entretien au demandeur et émet une recommandation.
Lorsqu'elle est favorable, la demande sera transmise à un commissaire de la Section de la protection des réfugiés qui décide si l'asile peut être accordé sans audience complète. Les trois procédures ne sont pas contradictoires, celle pour les demandes complexes constitue une suite possible pour les deux autres. Cela étant, chacune d'elle peut conclure au rejet de la demande d'asile. En cas de réussite, le ministère Citoyenneté immigration Canada délivre au nouveau réfugié, après requête, une carte de résident permanent.

La décision finale peut prendre plusieurs mois. Pour l'année civile 2006-2007, le délai était de 11,9 mois en moyenne[249]. Celui-ci semble grevé par le déficit, en termes d'effectifs, de commissaires décideurs, l'équivalent des officiers de protection de l'Office de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et ce d'autant plus que, depuis peu, la demande d'asile au Canada augmente de nouveau. La question du délai de traitement est effectivement un problème pour la CISR comme pour l'Ofpra qui insiste dans ces derniers rapports sur les progrès réalisés à ce sujet. Contrairement à son « homologue » français, la CISR doit gérer d'autres publics que les demandeurs d'asile. Ainsi, bien que la majeure partie de son budget soit affectée à la protection des réfugiés (81, 4 millions de dollars

[249] COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE REFUGIE DU CANADA, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2007*, p. 31.

canadiens sur un total de 110,4 millions pour l'année civile 2006-2007) elle ne disposait, au 31 mars 2008, que de 74 commissaires décideurs, alors que plus de la moitié des 655 agents de l'Ofpra et de la Cour nationale du droit d'asile étaient, au 31 décembre 2007, des officiers instructeurs[250]. Un écart substantiel que manifestent également, malgré les différences de mode de comptage, les chiffres relatifs au volume d'activité des deux institutions : 37 500 décisions prises en 2007 pour l'Ofpra contre 13 901 « cas réglés », suivant l'expression consacrée, pour la CISR[251]. Comme le laisse à penser ces chiffres, l'asile accordé sur place n'est sans doute pas une priorité absolue pour le gouvernement fédéral.

Durant toute la procédure au Canada, les demandeurs d'asile disposent comme en France d'une couverture médicale mais seulement en cas d'urgence vitale. A la différence de la France, ils ne sont pas hébergés dans des centres spécialisés. De la même manière, ils ne bénéficient pas d'office d'un revenu minimum mais ont le droit d'occuper un emploi. Lorsqu'ils sont sans ressources, ils perçoivent une assistance sociale provinciale. Celle-ci prend fin dès lors qu'ils commencent à travailler. Elle est, comme en France, assez faible, de sorte qu'elle les incite à trouver rapidement des « petits boulots ».

---

[250] Voir COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE REFUGIE DU CANADA, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2007*, p. 52 et Ofpra, Rapport d'activité 2006, p. 38-39.

[251] Ofpra, *Rapport d'activité 2006*, p. 24 et site CISR : www.irb-cisr.gc.ca (rubriques : Tribunaux, Section de protection des réfugiés, Documents d'information : demandes d'asile).

Annexe 4 : La réinstallation (ou réétablissement) au Canada

Catégories juridiques de la protection au Canada

Catégories juridiques	Conditions d'admission
Réfugié au sens de la convention outre-frontières	La personne a le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève ; se trouve à l'extérieur du Canada ; cherche à se réinstaller au Canada ; se trouve dans une situation où il n'est pas possible de trouver une « solution durable » dans un délai raisonnable, c'est-à-dire que la personne ne peut retourner dans son pays de nationalité ou son pays de résidence habituelle, ne peut être intégrée dans le pays de refuge ou le premier pays d'accueil et n'a pas accepté l'offre de réinstallation d'autres pays que le Canada. La personne sera parrainée par le secteur privé ou bien prise en charge par le gouvernement fédéral, si elle ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des personnes à sa charge.
Personne de pays d'accueil	La personne se trouve hors de son pays de citoyenneté ou de résidence habituelle ; a été et continue d'être gravement et personnellement touchée par une guerre civile, un conflit armé ou une violation massive des droits de la personne ; ne peut bénéficier d'aucune solution appropriée réalisable dans un laps de temps raisonnable La personne sera parrainée par le secteur privé, à moins qu'elle ne dispose de moyens financiers suffisants pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des personnes à sa charge.

Catégories juridiques	Conditions d'admission
Personne de pays source	La personne réside dans son pays de citoyenneté ou de résidence habituelle; a été et continue d'être gravement et personnellement touchée par une guerre civile ou un conflit armé ; a été privée de sa liberté d'expression et de l'exercice de ses droits relatifs aux activités syndicales et à la dissidence et a été détenue ou emprisonnée pour avoir exercé ses droits ; craint d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques (Convention de Genève) ; ne peut bénéficier d'aucune solution appropriée réalisable dans un laps de temps raisonnable ; réside dans un pays figurant sur la liste des pays sources (annexe 2 du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés : Colombie, Salvador, Guatemala, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Soudan). La personne sera parrainée par le secteur privé ou prise en charge par le gouvernement fédéral, si elle ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des personnes à sa charge.

Nous pouvons remarquer que la Convention outre-frontières recouvre, en fait, la définition de la Convention de Genève. Les personnes réinstallées à ce titre peuvent bénéficier d'un parrainage public aussi bien que privé. La catégorie des personnes de pays d'accueil, en revanche, renvoie à un type de protection humanitaire plus général mais ne permet qu'un rétablissement par le biais d'un parrain privé. Enfin, la catégorie des personnes de pays source comprend la définition de la Convention de Genève et une protection humanitaire plus générale. Elle s'applique, cependant, à des personnes qui vivent encore dans leur pays de naissance ou de résidence habituelle, à condition que celui-ci figure sur une liste très ciblée de pays sources. A l'instar des réfugiés outre-frontières, les personnes de pays source sont susceptibles de bénéficier d'un parrainage public aussi bien que privé.

Nous pouvons remarquer que la Convention outre-frontières recouvre, en fait, la définition de la Convention de Genève. Les personnes réinstallées à ce titre peuvent bénéficier d'un parrainage public aussi bien que privé. La catégorie des personnes de pays d'accueil, en revanche, renvoie à un type de protection humanitaire plus général mais ne permet qu'un rétablissement par le biais d'un parrain privé. Enfin, la catégorie des personnes de pays source comprend la définition de la Convention de Genève et une protection humanitaire plus générale. Elle s'applique, cependant, à des personnes qui vivent encore dans leur pays de naissance ou de résidence habituelle, à condition que celui-ci figure sur une liste très ciblée de pays sources. A l'instar des réfugiés outre-frontières, les personnes de pays source sont susceptibles de bénéficier d'un parrainage public aussi bien que privé.

Le financement du réétablissement au Canada

En 2007, 7 574 réfugiés dépendaient du programme des réfugiés pris en charge par le gouvernement (PRG) et 3 588 du programme de parrainage privé de réfugiés (PPR). L'intervention de l'Etat dans la réinstallation s'avère, nous le voyons, plus importante, mais la part laissée aux acteurs privés n'en demeure pas moins substantielle : elle représente environ 32 % du total des réfugiés pris en charge par les deux types de programme. Le rôle des acteurs privés, par le biais de la réinstallation, dans le système de réfugiés constitue une caractéristique que l'on ne retrouve guère en France. Peut-être faudrait-il l'expliquer par une tradition de mobilisation sociale des églises canadiennes, très impliquées dans le parrainage privé, et par le recours au mécénat dans un système socio-économique relativement proche du modèle anglo-saxon.

Les différents types de répondants pour le parrainage privé des réfugiés (PPR)

Intitulé	Définition
Signataire d'entente de parrainage (SEP)	Organisme constitué en société ayant signé une entente officielle de parrainage avec CIC. Il est souvent composé de plusieurs institutions religieuses, d'associations ethnoculturelles (communautaires) ou d'organisations humanitaires. En avril 2007, il y avait quatre-vingt sept SEP dans tout le Canada. Les SEP peuvent être des organismes d'envergure locale, provinciale ou fédérale. Ils assument la responsabilité générale de la gestion du parrainage telle que définie par l'entente. En général, un SEP dépose chaque année plusieurs demandes de parrainage pour des réfugiés ou pour des unités familiales auprès de CIC.
Groupe constitutif (GC)	Organisme ayant obtenu d'un SEP l'autorisation écrite de parrainer des réfugiés au nom de ce dernier, après l'approbation de son plan d'établissement. Chaque SEP met en œuvre ses propres critères de reconnaissance des GC et s'avère, en quelque sorte, responsable de celui ou de ceux avec qui il collabore.
Groupe de cinq	Cinq personnes physiques au minimum, âgées de plus de dix-huit ans, citoyens canadiens ou immigrants résidents permanents, peuvent s'engager à parrainer un réfugié dans leur localité.
Répondant communautaire	Organisme, à but lucratif ou non, constitué en société ou pas, présent dans la collectivité où le réfugié est censé s'établir. Contrairement aux SEP et aux GC, un répondant communautaire ne peut prendre plus de deux engagements de parrainage chaque année.

Cas particuliers	Définition
Co-répondant	Un SEP, un GC ou un répondant communautaire a la possibilité d'officialiser un partenariat avec une personne physique comme, par exemple, un membre de la famille du réfugié vivant au Canada ou bien avec une autre organisation qui devient alors co-répondant. Celui-ci doit signer l'engagement de parrainage avec CIC et assumer les responsabilités convenues dans le plan d'établissement auquel il participe. Ce type de parrainage permet de diviser les coûts entre de multiples partenaires. Il permet également d'impliquer d'autres acteurs. Les réfugiés vivant au Canada s'en saisissent souvent pour contourner les écueils du regroupement familial.
Parrainage d'aide conjointe (PAC)	N'est pas un type de répondant mais un programme spécifique (voir deuxième partie sur les différents programmes de réinstallation). Dans le cadre du PAC, un SEP signe un partenariat avec CIC pour les réfugiés ayant des besoins spéciaux.

Il faut également remarquer que l'implication du secteur privé permet au gouvernement fédéral d'atténuer quelque peu le coût de la réinstallation. En effet, si dans le cas du programme RPG, le gouvernement fédéral assume seul le coût de la prise en charge, avec le PPR il ne finance que le coût lié au suivi administratif du programme. De fait, en 2004 et 2005, le budget de fonctionnement du programme RPG était beaucoup plus important que celui du PPR : 49,8 millions de dollars canadiens contre 4,8 millions[252]. En bref, la réinstallation, qui s'appuie de manière non négligeable sur le recours à des acteurs privés, illustre, certes, une manière originale qu'a le gouvernement fédéral de faire participer la société civile canadienne à la solidarité internationale, mais cache peut-

[252] Cependant, le coût par demande de réinstallation serait légèrement plus élevé pour le PPR, dès lors que seules les dépenses administratives sont prises en compte : 1 912 dollars canadiens pour le PPR contre 1 552 pour le programme RPG. CITOYENNETE ET IMMIGRATION AU CANADA, *Evaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, 2007, p. 34.

être aussi une volonté d'économiser les deniers public. Cela n'est, d'ailleurs, pas sans conséquence sur le soutien que les réfugiés reçoivent. Ainsi, selon une évaluation récente, le montant du soutien financier accordé aux ménages dans le cadre du programme RPG s'avère toujours plus élevé que celui qu'ils reçoivent grâce au PPR, et ce quelle que soit la taille du ménage[253].

Le suivi du parrainage privé

En pratique, le ministère Citoyenneté et immigration Canada décide d'accorder l'autorisation de parrainage et assure un suivi pour vérifier que les engagements pris par les répondants sont remplis. Il y a, effectivement, une division du travail qui s'opère avec le parrainage privé. Généralement, le ministre de l'Immigration canadien facilite l'arrivée, tandis que le répondant s'engage à fournir l'hébergement, les soins, un soutien financier, une aide à l'établissement (orientation professionnelle, un suivi social, etc.) pendant les douze premiers mois de vie au Canada.

L'augmentation des demandes de parrainage ces dernières années a compliqué leur traitement administratif et a rallongé les délais. Il apparaît que cette croissance des demandes découle de l'hyperactivité d'un nombre réduit de répondants, plus précisément de SEP[254]. La participation du secteur privé à la réinstallation concerne surtout un groupe limité d'organisations ayant l'envergure et les moyens pour assurer un parrainage. Toutes les demandes de parrainage ne sont, d'ailleurs, pas acceptées. Depuis 1999, le taux de refus s'élève à 49 % en moyenne[255]. Au point qu'en 2004 une formation pour apprendre aux SEP à évaluer la recevabilité des demandes a été instituée. Même si l'implication de la société civile est, sans aucun doute, une bonne idée, elle n'a rien d'une sinécure. La mise en œuvre du parrainage privé, ainsi que son efficacité en termes d'intégration restent encore un sujet de polémique.

---

[253] CITOYENNETE IMMIGRATION CANADA, *Evaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, 2007, p. 35.

[254] CITOYENNETE ET IMMIGRATION AU CANADA, *Evaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, 2007, p. 22.

[255] CITOYENNETE ET IMMIGRATION AU CANADA, E*valuation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, 2007, p. 25.

Au-delà des programmes classiques de réinstallation, il existe plusieurs programmes spéciaux de prise en charge.

Les programmes spéciaux du réétablissement au Canada

• Le programme d'aide conjointe (PAC) :

Celui-ci s'adresse à des réfugiés ayant des besoins spéciaux et repose sur un partenariat et un partage des tâches entre les répondants et Citoyenneté immigration Canada concernant le soutien financier et l'accompagnement des réfugiés parrainés. Les « besoins spéciaux » renvoient à des situations précises. Ainsi, pour être admissible au PAC, un réfugié doit, tout d'abord, appartenir à la catégorie des réfugiés au sens de la Convention outre-frontières, à la catégorie de personne de pays d'accueil ou à la catégorie de personne de pays source. Il doit, en outre, avoir besoin d'une aide à l'établissement plus importante que d'autres demandeurs en raison d'une situation personnelle difficile comme une famille comptant un très grand nombre de membres ou dont la composition est inhabituelle, un traumatisme découlant de violences ou de tortures, une incapacité d'ordre médical ou résultant des effets de la discrimination systémique (selon le terme utilisé par le ministère).

• Le programme Femmes en péril (FEP) :

Il a été créé pour les femmes se trouvant dans une situation précaire, parce qu'elles ne bénéficient plus de la protection de l'unité familiale et dont les autorités locales ne peuvent assurer la sécurité. Le FEP concerne aussi les femmes harcelées par les autorités locales de leur propre pays ou par les membres de leur communauté. Même si ces femmes doivent entrer dans les catégories juridiques de la réinstallation (Convention outre frontières, pays d'accueil, pays source), elles ne sont pas tenues de prouver qu'elles auront la capacité de s'établir au Canada à court ou moyen terme. La plupart des femmes réinstallées à ce titre sont aussi intégrées dans le PAC évoqué précédemment.

• Le programme de protection d'urgence (PPU) :

Ce programme a été conçu pour permettre au gouvernement fédéral de répondre aux sollicitations pressantes d'organisations internationales comme le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR). Avec le PPU, les personnes susceptibles d'entrer dans les catégories juridiques de la

réinstallation (Convention outre-frontières, pays d'accueil, pays source) et qui doivent être protégées d'urgence parce que leur vie, leur liberté ou leur bien-être physique est directement menacé, bénéficient de la réinstallation accélérée qu'exige leur situation particulière. C'est notamment le cas pour ceux qui sont menacés de refoulement, d'expulsion, de détention arbitraire prolongée ou d'une exécution sommaire ; mais aussi de ceux qui font face à une menace réelle et directe de leur sécurité susceptible d'en faire les victimes d'un meurtre, d'un enlèvement, d'un viol, d'une agression sexuelle, de violences ou de tortures. Le ministère Citoyenneté immigration Canada prend les dispositions pour que les personnes arrivent sur le sol canadien dans les trois ou cinq jours suivant le moment où leur cas a été présenté à la mission locale du ministère (bureau canadien des visas à l'étranger), ou bien encore dans les plus brefs délais compte tenu de la situation locale. Une fois sur place, les personnes sont considérées comme faisant partie du programme RPG, certains peuvent même faire partie du PAC.

Le cas particulier du réétablissement au Québec

L'article 95 de la Constitution canadienne fait de l'immigration un domaine de compétence partagé entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le Québec est la province la plus autonome. Depuis 1971, le gouvernement québécois a négocié et conclu quatre ententes successives avec le gouvernement fédéral afin d'acquérir des pouvoirs en matière de sélection des immigrants désirant s'établir sur son territoire. Cette large autonomie est exposée dans l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubins, en vigueur depuis le 1er avril 1991. Le texte reprend et complète les ententes précédentes. Il confère aussi au Québec une autonomie en matière d'intégration.

D'après l'Accord, le Canada est seul responsable du traitement des revendications du statut de réfugié présentées par les personnes se trouvant déjà au Canada. Pour les réfugiés et les personnes protégées sélectionnés à l'étranger, le gouvernement fédéral détermine s'ils sont admissibles au regard des catégories juridiques qu'il a mis en place, tandis que le Québec choisit les plus à mêmes de s'établir sur son sol. En d'autres termes, pour venir au Québec les réfugiés doivent, tout d'abord, être reconnus à l'étranger par le gouvernement fédéral dans l'une des trois catégories juridiques de la réinstallation (Convention outre-frontières,

pays d'accueil, pays source). Les réfugiés réinstallés passent donc par une double sélection. Celle-ci limite les flux, mais implique également que le gouvernement québécois accepte un nombre approprié de réfugiés et de personnes protégées sur la base de ses plans triennaux pour l'immigration. En 2007, le Québec a pris en charge 5 934 nouveaux réfugiés, soit 13 % de l'ensemble des nouveaux immigrants de la province, dont 4 794 réfugiés réinstallés[256].

A l'instar de ce qui se fait au niveau fédéral, la réinstallation s'appuie sur deux principaux programmes gérés, autonomie oblige, au niveau provincial, dont les principes de fonctionnement (soutien, des réfugiés, etc.) sont les mêmes que pour les programmes fédéraux. D'une part, un programme gouvernemental de prise en charge des réfugiés et, d'autre part, un programme « de parrainage collectif québécois » qui permet aussi la réinstallation, en dehors des catégories juridiques précitées, pour des personnes visées par l'article 18 du Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers dont la sécurité physique se trouverait menacée, notamment en raison de risques d'emprisonnement, de tortures ou de mort si elles ne pouvaient demeurer ou venir au Québec[257]. En 2007, 1 736 réfugiés ont été pris en charge par le gouvernement québécois et 339 ont été parrainés à titre privé[258]. Un chiffre relativement faible, qui laisse à penser que le parrainage privé au Québec n'est, en fait, pas vraiment développé. Cela s'expliquerait, selon Stephan Reichhold, par le manque d'implication du gouvernement québécois pour soutenir le parrainage privé et, accessoirement, par une tradition de mobilisation des organisations religieuses catholiques moins forte que celle des organisations protestantes[259].

◆

[256] MINISTERE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTES CULTURELLES, *Tableaux sur l'immigration au Québec 2003-2007*, mars 2008, p. 6 et 7.

[257] Nous ne savons pas, cependant, à qui ce procédé juridique s'applique concrètement et s'il est régulièrement usité.

[258] MINISTERE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTES CULTURELLES, *Tableaux sur l'immigration au Québec 2003-2007*, mars 2008, p. 7.

[259] Les organisations religieuses font souvent office de « répondant » dans le système de parrainage. Or, le Québec est majoritairement catholique, contrairement au reste du Canada.

Bibliographie

Ouvrages, rapports, documents

- AGENCE NATIONALE DE L'ACCUEIL DES ETRANGERS ET DES MIGRATIONS, *rapport d'activité 2005-2006*, avril 2007, 63 p.

- ATTALI J., *Rapport de la commission pour la libération de la croissance française*, 23 janvier 2008, 245 p.

- BOISSARD S., *Besoins de main-d'œuvre et politique migratoire*, Centre d'analyse stratégique, mai 2006, 143 p.

- BOUCHARD G., TAYLOR C., *Fonder l'avenir. Le temps de la réconciliation, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles* (version abrégée), 2008, 102 p.

- MISSION INTERMINISTERIELLE, *Projets annuels de performances*, Annexe au projet de loi de finances pour 2009 « Immigration, asile et intégration. », 100 p.

- CEDIEY C., FORONI F., *Les discriminations à raison de « l'origine » dans les embauches en France*, Bureau international du travail, 2007, 113 p.

- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, T*he world fact book,* octobre 2008 (document numérisé).

- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *Besoins de main-d'œuvre et politique migratoire*, mai 2006, 143 p.

- COMMISSION SUR LE CADRE CONSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE POLITIQUE D'IMMIGRATION, *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire*, juillet 2008, 230 p.

- COMITE INTERMINISTERIEL A L'INTEGRATION, Relevé de décisions du 10 avril 2003.

- COMITE INTERMINISTERIEL A L'INTEGRATION, Relevé de décisions du 24 avril 2006.

- COUR DES COMPTES, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004, 567 p.

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Evaluation du Programme d'accueil*, 2004, 11 p.

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Evaluation du Programme d'aide au réétablissement (PAR)*, 2004, 15 p.

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Evaluation du Programme de cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC)*, 2004, 27 p.

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Evaluation du Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants (PEAI)*, 2004, 14 p.

- CITOYENNETE IMMIGRATION CANADA, *Evaluation sommative du programme de parrainage privé de réfugiés*, 2007, 43 p.

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Faits et chiffres 2006, aperçu de l'immigration : résidents permanents et temporaires*, juin 2007, 9 p.

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Immigration au Canada : un portrait de la population née à l'étranger*, 2006, 39 p.

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Progrès et défis des nouveaux immigrants sur le marché du travail*, 2003, 17 p.

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Rapport au Parlement sur l'immigration 2007*, 46 p.

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Regard sur la démographie canadienne*, 2008, 54 p.

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Regard sur la démographie canadienne*, 2006, 62 p.

- CITOYENNETE ET IMMIGRATION CANADA, *Regard sur le Canada*, 2006, 48 p.

- CONSEIL CANADIEN POUR LES REFUGIES, *Les demandeurs d'asile au Canada : certains faits*, Communiqué, 9 octobre 2007.

- CONSEIL CANADIEN POUR LES REFUGIES, *Les portes se ferment pour les réfugiés. Rapport sur la première année de l'accord sur les tiers pays sûrs*, Communiqué, décembre 2005, 44 p.

- CONSEIL CANADIEN POUR LES REFUGIES, *No faster way ? Private sponsorship of refugees: Overseas processing delays*, 2004, 6 p.

- CONSEIL CANADIEN POUR LES REFUGIES, *Plus qu'un cauchemar : les retards dans la réunification des familles réfugiés*, 2004, 19 p.

- DALLIER P., *La mise en œuvre du Droit au logement opposable, communiqué d'étape*, Commission des finances, 1er juillet 2008, 19 p.

- DOLIN B. et YOUNG M., *Le programme canadien d'immigration*, Service d'information et de recherche parlementaires-Bibliothèque du Parlement, 2004, 51 p.

- DEWING M. et LEMAN M., *Le multiculturalisme canadien*, Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, mars 2006, 27 p.

- ElGERSMA S., *Les travailleurs étrangers temporaires,* Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, septembre 2007, 13 p.

- FERRAND A., *Rapport d'information du Sénat sur les administrations chargées de l'immigration économique* (n° 414), 25 juin 2008, 139 p.

- FONDATION ABBE PIERRE, *Etat du mal logement en France*, janvier 2008, 266 p.

- FRANCE TERRE D'ASILE, *L'accompagnement socioprofessionnel des réfugiés pris en charge au sein du Dispositif national d'accueil : bonnes pratiques*, Les cahiers du social, n° 10, mai 2006, 86 p.

- FRANCE TERRE D'ASILE, *Insertion des réfugiés statutaires : une analyse des parcours professionnels*, Les cahiers du social, n° 11, septembre 2006, 96 p.

- FRANCE TERRE D'ASILE, G*uide de l'accès au logement des réfugiés statutaires*, Les cahiers du social, n° 12, décembre 2006, 168 p.

- FRANCE TERRE D'ASILE, *Migrations, réalités d'Europe*, Les cahiers du social, n° 13, mars 2007, 114 p.

- FRANCE TERRE D'ASILE, *Les droits des réfugiés. Guide pratique*, Les cahiers du social, n° 14, novembre 2007, 154 p.

- FRANCE TERRE D'ASILE, *Discriminations : des obstacles à l'insertion professionnelle des réfugiés*, document numérisé, décembre 2007, 46 p.

- FRANCE TERRE D'ASILE, *Quatre départements face au défi de l'intégration locale des réfugiés*, document ronéotypé, 2008, 88 p.

- FROY F. et GIGUERE S., *De l'immigration à l'intégration. Des solutions locales à un défi mondial*, 2007, OCDE, 350 p.

- GOUTEYRON A., *Rapport d'information du Sénat sur le contrôle relatif à l'Ofpra*, n° 401, juin 2006, 63 p.

- HAUTE AUTORITE DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'EGALITE, *Rapport annuel 2007*, 188 p.

- HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, 24 novembre 2005, 322 p.

- HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Le logement des personnes immigrées*, décembre 2007, 91 p.

- HENRY P., *Immigration, lettre ouverte aux humanistes en général et aux socialistes en particulier*, Paris, Les points sur les i, 2008, 128 p.

- MARIANI T., *Rapport sur le projet de loi n°57 relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, n°160, 12 septembre 2007, 263 p.

- MINISTERE DES COMMUNAUTES CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUEBEC, *Au Québec pour bâtir ensemble. Enoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, 1991, 104 p.

- MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, *Immigration sélective et besoins de l'économie française*, 14 janvier 2006, 59 p.

- OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007, 416 p.

- Ofpra, *Rapport annuel 2007*, 74 p.

- ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LA MIGRATION, *Bienvenue au Canada : un guide d'avant départ pour immigrants*, 66 p.

- OTHILLY G., NOEL BUFFET F., *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine*, Rapport de la commission d'enquête du Sénat (n° 300), 6 avril 2006, 237 p.

- PARANT M., *Les politiques d'immigration du Canada, stratégies, enjeux et perspectives, Les études du CERI*, n° 80, octobre 2001, 36 p.

- REGNARD C., *Immigration et présence étrangère en France en 2006*, *Rapport annuel de la Direction de la population et des migrations*, janvier 2008, 308 p.

- SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DU CONTROLE DE L'IMMIGRATION, *Les orientations de la politique de l'immigration, 4ème Rapport du gouvernement au Parlement*, décembre 2007, 232 p.

- STASI B., *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, Rapport au Parlement*, 11 décembre 2003, 78 p.

- TABLE DE CONCERTATION DES ORGANISMES AU SERVICE DES PERSONNES REFUGIEES ET IMMIGRANTES, *Un budget hostile à l'intégration des immigrants, Communiqué*, 1er juin 2007.

- TABLE DE CONCERTATION DES ORGANISMES AU SERVICE DES PERSONNES REFUGIEES ET IMMIGRANTES, *Rapport d'activités 2007-*2008, 19 p.

- WEIL P., *La France et ses étrangers*, Paris, Calman-Lévy, 1991, 574. p.

Articles

- BEN DJAFAR S., « Selon statistique Canada un tiers des Maghrébins sont au chômage », *El Watan*, 16 février 2008 (article numérisé).

- BERTHELEU H., « Une politique de l'équité ? Des mesures et leurs effets dans trois secteurs de la société canadienne : associations ethniques, vie scolaire et sphère du travail », *Les cahiers du Cériem*, n° 6, décembre 2000, p. 81-99.

- BOELDIEU J. et BORREL., « La proportion d'immigrés est stable depuis 25 ans », *Insee Première*, n° 748, novembre 2000, 4 p.

- BORREL C., « Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005 », *Insee Première*, n° 1098, août 2006, 4 p.

- BIRELL B. et MAC ISAAC E., « L'intégration des immigrés au Canada : tenir compte de la diversité des compétences », in *De l'immigration à l'intégration. Des solutions locales à un défi mondial*, OCDE, 2007, p. 109-157.

- COSTA-LASCOUX J., SCHNAPPER D. et HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION : « Assimilation, intégration ou insertion ? », in « Les immigrés dans la société française », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 916, septembre 2005, p. 47-50.

- DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES, « Qui sont les nouveaux bénéficiaires d'un titre de séjour en France ? », *Etudes et résultats*, n° 612, décembre 2007, 8 p.

- DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES, « Quel logement pour les nouveaux bénéficiaires d'un titre de séjour en France ? », *Etudes et résultats*, n° 644, juillet 2008, 8 p.

- ELGERSMA S., Les mineurs non accompagnés et séparés, demandeurs d'asile, Service d'information et de recherche parlementaires-Bibliothèque du Parlement, 11 octobre 2007, 4 p.

- FRANCE TERRE D'ASILE, « Politique d'intégration : un nouvel acteur, des dotations réduites », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 19, janvier 2007, p. 6.

- FRANCE TERRE D'ASILE, « Le FER au service de l'intégration des réfugiés », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 21, avril 2007, p. 6.

- FRANCE TERRE D'ASILE, « Professions réglementées : des discriminations inscrites dans la loi », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 25, novembre 2007, p. 1.

- FRANCE TERRE D'ASILE, « Médecins en quête de reconnaissance », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 25, novembre 2007, p. 2.

- FRANCE TERRE D'ASILE, « Formations linguistiques : un nouveau défi pour l'entreprise », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 26, décembre 2007, p. 1.

- FRANCE TERRE D'ASILE, « Le démantèlement des DDASS : au revoir l'Etat social ? », *La lettre de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires*, n° 28, mai 2008, p. 3.

- FRANCE TERRE D'ASILE, « Le nouveau paysage de l'asile en Europe », *Pro asile*, n°17, juin 2008, p. 9-11.

- PLA A., « Des naissances toujours très nombreuses », *Insee Première*, n° 1170, janvier 2008, 4 p.

- PICHE V., PELLETIER E., EPALE D., « La convention de l'ONU sur les travailleurs migrants, la situation au Canada », *Hommes et migrations*, n° 1271, janvier-février 2008, p. 66-82.

- RENAUD J., « Limites de l'accès à l'emploi et intégration des immigrants au Québec : quelques exemples à partir d'enquêtes », *Santé, société et solidarité*, n° 1, 2005, p. 109-121.

- 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.

- THAVE S., « L'emploi des immigrés en 1999 », *Insee Première*, n°717, mai 2000, 4 p.

• THEVENON O., « Les politiques familiales des pays développés : des modèles contrastés », *Population et sociétés*, n° 448, septembre 2008, 4 p.
• UNHCR, Asylum levels and trends in industrialized countries 2007, 18 mars 2008, 6 p.

Entretiens (avec des personnes-ressources au Canada)

- Dac Monica, doctorante (sociologue) sur l'accueil et l'intégration des étrangers en France et au Canada.

- Dench Janet, directrice du Conseil canadien pour les réfugiés (CCR).

- Hassani Hassan, directeur de la Maisonnée (Québec).

- Jovel Roberto, directeur de l'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (Ocasi).

- Morin Trudel Alexandre, chargé de communication au service de presse du ministère de l'Immigration et des communautés culturelles (Québec).

- Nakache Delphine, professeure de droit international à l'université d'Alberta, spécialiste de l'asile, des mariages mixtes et des travailleurs migrants en Alberta.

- Renaud Jean, sociologue à l'université de Montréal, spécialiste de l'insertion socio-économique des immigrants.

- Rimok Patricia, directrice du Conseil des relations interculturelles (Québec).

- Reichhold Stéphane, directeur de la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI).

- Thibault Sylvain, directeur de la Mission communautaire de Montréal.

◆

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

Fonds européen pour les réfugiés

Bulletin d'adhésion
Bulletin d'abonnement 2008

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

Je deviens adhérent et je m'abonne aux publications

- ☐ 65 € Abonnement et adhésion à l'association
- ☐ 20 € Abonnement et adhésion *(tarif chômeurs/ étudiants)*

Je m'abonne aux publications de France terre d'asile

- ☐ 50 € Abonnement
- ☐ 15 € Abonnement *(tarif chômeurs/ étudiants)*

Je soutiens l'action de France terre d'asile et je fais 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

Collection Les cahiers du social : les numéros encore disponibles

Cahier du social n° 15, Vivre ici et faire vivre là-bas : dépenses et transferts d'argent chez les réfugiés, le cas des Congolais », décembre 2007

Cette enquête de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires s'intéresse au budget de trente réfugiés originaires de RDC, aux dépenses qu'ils effectuent en France et aux sommes qu'ils transfèrent dans leur pays d'origine Les réfugiés sont confrontés à une double contrainte : subvenir à leurs besoins en France et soutenir les membres de leur famille en RDC.

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

Cahier du social n° 16, « Guide juridique de prise en charge des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile », février 2008, 3e édition

Dans un contexte administratif et juridique complexe et changeant, cet ouvrage constitue un outil technique destiné aux acteurs associatifs et aux personnels des services sociaux confrontés aux difficultés de la prise en charge des mineurs isolés étrangers. Ce guide, préfacé par Dominique Versini, Défenseure des enfants, est le fruit de 10 années d'expérience de France terre d'asile dans l'accueil, l'accompagnement juridique, administratif et socio-éducatif des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile.

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

Cahier du social n° 17, « Guide pratique de l'aide aux dossiers de demande d'asile », avril 2008, 3e édition

Ce guide décrit en détail la procédure de demande d'asile, les critères de reconnaissance d'une protection et la méthodologie à suivre pour toute personne chargée d'aider le demandeur d'asile dans la rédaction et la constitution des dossiers à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides et à la Cour nationale du droit d'asile. Cette nouvelle édition présente également la jurisprudence de la CNDA concernant la loi de 2003 et des informations sur les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile.

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

Cahier du social n° 18, « La protection subsidiaire en Europe : une mosaïque de droits », septembre 2008

La directive qualification, adoptée en 2004, a tenté d'harmoniser les pratiques nationales divergentes en instaurant la protection subsidiaire au niveau européen. La directive laisse toutefois aux Etats membres une importante marge de manœuvre quant au contenu du statut des bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui demeure moins favorable sur le statut de réfugié. Cette étude de l'Observbatoire de l'intégration des réfugiés statutaires s'intéresse aux droits des bénéficiaries de la protection subsidiaire en Allemagne, en Belgique, en France, en Hongrie et en Suède. Elle offre un éclairage sur la situation de ces personnes au moment où l'Union européenne entend mettre en place un régime d'asile européen commun.

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

Cahier du social n° 19 « L'intégration locale des réfugiés : quatre départements à la loupe », novembre 2008

Cette étude, réalisée par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires, analyse les dispositifs d'intégration dans quatre départements (Dordogne, Haute-Marne, Maine-et-Loire et Mayenne) ainsi que les interactions entre les acteurs institutionnels et associatifs. Elle offre un diagnostic de l'intégration des réfugiés dans ces territoires ruraux ou semi-ruraux où les problématiques de logement, d'emploi et d'insertion sociale se posent de façon particulière.

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 :

Membres du Conseil d'administration

Alain AUZAS, Jean-Pierre BAYOUMEU, Jacqueline BENASSAYAG, Stéphane BONIFASSI, Jacqueline COSTA-LASCOUX, Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE, François-Xavier DESJARDINS, Patrice FINEL, Jean-Michel GALABERT, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI, Claude LEBLANC, Jean-Pierre LEBONHOMME, Luc MAINGUY, Alain MICHEAU, Michèle PAUCO-BALDELLI, Serge PORTELLI, Nicole QUESTIAUX, Michel RAIMBAUD, Jacques RIBS, Patrick RIVIERE, Jean-Claude ROUTIER, Frédéric TIBERGHIEN, Philippe WAQUET, Catherine WIHTOL de WENDEN, Iradj ZIAI.

Président : Jacques RIBS
Secrétaire générale : Paulette DECRAENE
Trésorier : Patrick RIVIERE

Directeur général : Pierre HENRY

France terre d'asile

Maquette : Roland RIOU
Impression : STEDI MEDIA

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

7 euros