L'observatoire de l'intégration

des réfugiés statutaires

France Terre d'Asile

La Lettre N°21

bimestriel - avril 2007

Vers une meilleure répartition territoriale des réfugiés

« Un seul être vous manque, et tout est dépeuplé. » Il y a une dizaine d'années encore, les territoires ruraux de France auraient pu paraphraser Lamartine. Cela semblerait presque désuet aujourd'hui. Une étude, menée par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (Cnasea) sur la période 2000-2004, évalue à 58 % le nombre des communes rurales qui ont connu un solde migratoire positif[1]. Les causes de ces mouvements sont variées : opportunité de construction résidentielle à prix moindre, retraite, création d'entreprises, population en situation précaire. Mais les étrangers, parmi lesquels les réfugiés statutaires, restent encore en marge de cette dynamique nouvelle, se concentrant essentiellement dans les grandes métropoles. Ce phénomène géographique pose bien évidemment des difficultés en termes d'emploi, de logement et de vivre ensemble. Plusieurs pistes doivent être explorées pour répondre aux problèmes d'exclusion sociale, territoriale et économique de ces personnes.

Concentration géographique des étrangers

Estimés à près de 124 400, les réfugiés statutaires ont, jusqu'à présent, principalement élu domicile dans trois régions métropolitaines[2]. 54 % environ vivent en Ile-de-France, 9 % en Rhône-Alpes et 4 % en Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA). Ces pôles d'attraction correspondent à ceux observés pour l'ensemble des étrangers[3].

Pourquoi les réfugiés élisent-ils domicile dans ces régions en particulier ? D'une part, parce qu'elles constituent les premières zones d'arrivée des demandeurs d'asile. En 2006, 44 % des demandeurs d'asile se trouvaient en Ile-de-France. D'autre part, parce que ces régions restent attractives pour l'emploi et que de nombreux réseaux de solidarité et de communautés s'y regroupent. Cependant, à cause de la saturation du marché locatif, les réfugiés sont propulsés dans des parcours d'errance résidentielle, allant de CADA en CHRS, en résidence sociale, en foyer pour travailleurs migrants, en hébergement d'urgence, en hôtel… ne permettant pas de les stabiliser dans l'emploi.

Les conséquences de l'ATA

Dans un tel contexte, il est intéressant de s'interroger sur les conséquences de la mise en œuvre de la réforme de l'allocation temporaire d'attente (ATA) car, à terme, celle-ci devrait modifier profondément la répartition territoriale d'un petit segment des étrangers que sont les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Aujourd'hui, certains considèrent l'ATA comme une sorte d'« assignation à résidence ». La question peut-être posée autrement. Dispositif non encore stabilisé, il introduit deux nouvelles obligations fondamentales. La première impose à l'Etat de proposer de façon systématique une offre d'hébergement aux demandeurs d'asile. La seconde exclut du bénéfice de cette allocation tout demandeur d'asile qui refuse une proposition concrète d'entrée en CADA au niveau local, régional ou national.

Pour les zones engorgées comme l'Ile-de-France, sous équipées en places d'hébergement, une telle « incitation » représente un soulagement. En effet, tous les départements de France sont désormais dotés d'au moins un centre d'accueil pour demandeurs d'asile et participent de cette façon à l'effort de solidarité nationale. Compte tenu de ces deux facteurs, on peut supposer qu'il y aura davantage de départs en province.

Bien évidemment, il ne s'agit pas de « piéger » les demandeurs d'asile. Les conséquences d'un éventuel refus d'hébergement dans une structure spécialisée doivent être clairement expliquées. Il faut également présenter les avantages lorsque, une fois reconnu statutaire, la vie en province peut offrir un plus large choix de logements et d'offres d'emploi. L'Etat doit de son côté s'assurer de la disponibilité des places et d'un pilotage fluide du dispositif.

L'ATA comme moyen de désengorger les principales régions d'accueil ? Cela est envisageable. Reste à savoir comment les CADA organiseront ensuite la sortie des réfugiés qu'ils hébergent. En ce sens, l'allongement des délais de sortie - de quinze jours à trois mois renouvelables une fois - prévu par le décret n° 2007-399 du 23 mars 2007, offre une perspective intéressante. Outre la reconnaissance implicite du travail d'insertion effectué par ces centres[4], cette nouvelle mesure devrait permettre aux équipes sociales d'accompagner l'installation et le maintien des réfugiés dans la région d'accueil de manière plus soutenue. Mais là aussi, il faut que les effectifs et les outils de travail suivent.

Le rôle des territoires ruraux

D'autres pistes favorables à une meilleure répartition territoriale des réfugiés émergent en parallèle. En l'occurrence, les politiques d'accueil et de mise en valeur des territoires impulsées par les régions ainsi que les dispositifs publics d'incitation à la mobilité géographique, sont des éléments nouveaux qui, mis en relation avec l'ATA ou les délais de sortie, permettraient de dessiner une nouvelle carte de la France.

En effet, l'accueil de populations nouvelles représente un enjeu grandissant pour les territoires ruraux. D'un point de vue démographique, les migrations ville-campagne permettent le maintien, le rajeunissement mais aussi la densification de la population. D'un point de vue économique, elles peuvent amener des actifs et des entreprises nouvelles, susciter la création d'emplois.

Certaines régions ont déjà pris les devants pour devenir plus attractives. Le Limousin, l'Auvergne, la Franche-Comté et la Basse-Normandie planchent depuis plusieurs années sur l'organisation et la structuration d'une politique d'accueil adaptée[5]. Le parc national du Haut-Jura (en Franche-Comté) a ainsi créé un observatoire du logement qui propose des formations sur de nouvelles activités et apporte aux communes une aide dans le domaine de l'urbanisme. La région Limousin a, quant à elle, créé des pôles locaux d'accueil au sein des pays pour accompagner les installations nouvelles et sensibiliser les populations locales à l'accueil. Ne serait-il pas pertinent d'associer l'intégration des réfugiés à cette dynamique ?

Mobilité et pédagogie

Certes, Paris, Lyon et Marseille continueront d'attirer. Pourtant, si l'on veut éviter une organisation ségrégative de la société, il faut encourager la mobilité géographique des personnes en vue d'une insertion durable. Ce travail doit s'entreprendre à trois niveaux : auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales qui doivent développer des politiques d'accueil, auprès des professionnels de l'asile qui doivent intégrer le recours à la mobilité dans leurs pratiques, et auprès du public réfugié qui doit élargir l'espace géographique de ses recherches d'emploi, de formation et de logement.

Pour en savoir plus

- **Foire nationale à l'installation**
  1er et 2 juin 2007 à Limoges
  Le Département Intégration de France terre d'asile animera un stand sur l'insertion par la mobilité.
- **Plate-forme francilienne PRIM**
  Projet de France terre d'asile en faveur de la Promotion de l'insertion par la mobilité soutenue notamment par le FER.
- **Collectif Ville Campagne** www.projetsencampagne.com

Il s'agit d'amener les réfugiés à considérer l'opportunité de chercher, dans d'autres départements, une qualité de vie qu'ils ne trouveront peut-être pas en limitant leur prospection au territoire sur lequel ils sont pris en charge, en particulier s'il s'agit d'une grande métropole. Cette démarche suppose donc des compromis entre les désirs, les exigences et les capacités des personnes, et la réalité économique et sociale des territoires. Déjà, près de 85 parcours mobilité concernant 249 personnes ont été réalisé en un an et demi dans le cadre de l'expérimentation du programme Clef de France initié par France terre d'asile.

L'accueil au sens large

Toutes les régions impliquées sont d'accord pour dire que l'accueil doit être organisé plutôt que subi. Il est vrai que l'arrivée de nouvelles populations peut provoquer des déséquilibres économiques, culturels ou sociologiques. L'enjeu consiste donc à ce que les territoires ruraux puissent les intégrer et faire en sorte que celles-ci contribuent à leur développement. En un sens, les régions endossent de plus en plus le rôle d'acteurs de la solidarité en participant à la résorption des fractures sociales et territoriales. Surtout, elles nous rappellent que l'accueil prend tout son sens lorsqu'il est ancré dans la réalité. Aujourd'hui, il n'est plus possible d'ignorer que l'intégration des populations étrangères et notamment réfugiées se joue à trois niveaux : le local, le régional et le national.

Avec le soutien du
Fonds européen pour les réfugiés

---

[1] Cnasea, *Dynamiques migratoires des espaces ruraux : analyse comparative au niveau européen*, juillet 2005, 87 p.

[2] Ofpra, *Rapport d'activité 2006*, mars 2007, 71 p.

[3] Les réfugiés appartiennent d'ailleurs à cette catégorie statistique puisque, est considérée étrangère, toute personne résidant en France qui n'a pas la nationalité française.

[4] L'article 3 du décret dispose que le gestionnaire du centre « prend toutes mesures utiles pour […] faciliter [au réfugié] l'accès à ses droits, au service public de l'accueil ainsi qu'à une offre d'hébergement ou de logement adaptée ».

[5] 1ère Université européenne de l'accueil de nouvelles populations, www.accueil-populations.com

[6] Programme inscrit dans le projet Reloref en 2005 et 2006 et soutenu notamment par le Fonds européen des réfugiés.

L'Obs FTDA21_6pagesBATBAT 19/04/07 13:30 Page 2

LA PAROLE À...

L'accueil et l'intégration se déclinent aussi à l'échelle locale

Jean-Claude BONTRON, Directeur de la Société d'études géographiques, économiques et sociologiques appliquées

Comment favoriser et soutenir l'émergence de politiques d'accueil dans les territoires ruraux ?
L'accueil de nouvelles populations dans les zones rurales s'est affirmé depuis une vingtaine d'années. Le mouvement n'est pas issu d'une volonté politique mais plutôt de démarches individuelles. Afin de les soutenir, les territoires doivent adapter la stratégie d'accueil, informer les candidats potentiels et les accompagner dans leur démarche, mobiliser les acteurs locaux et déployer les efforts nécessaires pour une intégration partagée. Ces initiatives doivent pouvoir s'inscrire dans une politique régionale et nationale comme l'ont permis LEADER + , les Pôles d'excellence rurale et la Charte de l'installation.

Certains territoires ruraux sont attractifs pour des populations précarisées. Comment ces nouvelles populations sont-elles accueillies ?
Ces populations s'installent souvent - en réponse aux mécanismes de l'exclusion urbaine - aux franges éloignées des territoires périurbains, dans les espaces ruraux agricoles pauvres à dominante de petites exploitations, où exclusion sociale rime avec exclusion territoriale (Limousin, Ariège, Lot et Garonne, ...), dans l'arrière pays méditerranéen pour occuper des emplois saisonniers précaires dans l'agriculture et le tourisme ou encore dans les petits pôles ruraux en crise. Dans tous les cas, les conditions de vie sont meilleures, en particulier sur le plan financier. En revanche, ces arrivants sont rarement désirés par les collectivités locales.

France terre d'asile mène actuellement un projet sur la mobilité des réfugiés afin de les inciter à quitter l'Ile-de-France. Que peut apporter cette population aux territoires ruraux ?
Les communautés significatives de réfugiés que l'on trouve en milieu rural sont le fruit de choix volontaristes et organisés à la fin de périodes de guerres (Mnongs, harkis, ...). Ils ont souvent débouché sur des échecs. Pourtant, il existe de réelles capacités d'accueil dans nos campagnes et les étrangers peuvent apporter une force de travail et d'innovation. Mais les difficultés propres au rural, comme l'éloignement des structures d'aide à l'emploi ou d'accès aux soins, l'insuffisance du logement locatif, l'isolement, risquent de venir s'ajouter à celles propres à toute communauté déracinée qui cherche à se reconstruire. Les petites villes rurales et les régions où existe déjà une tradition d'accueil sont sans doute les plus aptes à le faire.

Patrick BUTOR, Directeur de la population et des migrations

Avec la réforme de l'allocation temporaire d'attente et la prolongation des délais de sortie en CADA, l'Etat a-t-il l'intention d'intervenir sur la répartition territoriale des demandeurs d'asile et par conséquent des réfugiés statutaires ?
Avant même la réforme de l'ATA, nous travaillions déjà sur la répartition territoriale des demandeurs d'asile. Il revient à l'Etat de choisir où ils doivent être hébergés. Notre souci est de les répartir au mieux, afin d'éviter l'engorgement des grandes agglomérations. Nous avons essayé de créer les nouvelles places CADA en fonction des flux et nous constatons que les sorties sont plus simples dans les départements de faible densité. N'avons-nous pas intérêt à créer les 1 000 dernières places CADA dans ces zones, plutôt qu'en zone urbaine dense, pour un meilleur accompagnement, un meilleur creuset scolaire ? Le débat n'est pas tranché.

Les CADA seront-ils mieux dotés en personnel et outils de travail afin que la sortie des réfugiés ne se limite pas à l'accès à un logement social, souvent sans autre perspective que de vivre du RMI ?
Rappelons que les CADA s'adressent aux demandeurs d'asile. Aujourd'hui, les flux baissent et notre budget a diminué. Mais je souhaite qu'une partie de ce budget soit alloué à l'insertion des réfugiés. Nous avons déjà organisé une réunion avec l'Anaem, l'Unedic, l'Anpe, l'Acsè et le ministère de l'Intérieur et avons convenu d'attribuer à chaque réfugié un numéro d'identifiant commun. Ainsi, nous suivrons mieux les parcours d'insertion de ces personnes. Nous envisageons aussi de créer des cours de langue, en plus de ceux prévus dans le cadre du CAI, et de renforcer la formation professionnelle des réfugiés. Nous travaillons également avec les bailleurs sociaux privés et avons lancé un appel d'offre de 500 000 euros pour le logement des réfugiés. Il y a des moyens supplémentaires mais je ne sais pas si les CADA seront concernés.

De quelle manière l'Etat envisage-t-il d'inciter les autorités locales à participer plus activement à la politique d'accueil des primo-arrivants et en particulier des réfugiés ?
Nous menons différents projets avec les collectivités territoriales. Les assises nationales de l'intégration, organisées en décembre dernier, seront développées en 2007 au niveau régional. La seconde génération de PRIPI va commencer et introduire de nouvelles idées. Il existe aussi les contrats de plan Etat-région et nous souhaitons encourager l'accueil des primo-arrivants dans les villes.

EXPÉRIENCES RÉGIONALES

L'Auvergne, futur levier pour l'intégration des réfugiés

Confrontées au déclin démographique et au vieillissement de la population, certaines régions font de l'accueil de nouvelles populations une priorité pour l'avenir de leur territoire et de leurs entreprises. L'Auvergne illustre assez bien cette nécessité et cette volonté des pouvoirs publics de développer des politiques d'accueil.

Une politique d'accueil dynamique

C'est à cet effet qu'a été créée une Agence régionale de développement des territoires (ARDT) par le Conseil régional d'Auvergne. Destinée à promouvoir, à favoriser et à coordonner l'action en faveur de l'accueil, trois outils opérationnels ont été mis en place : une plate-forme d'accueil qui recense et formalise les offres d'installation du territoire, une plate-forme d'ingénierie territoriale, au service des agents locaux de développement pour apporter un soutien, partager des expériences et mutualiser des savoir-faire, et, enfin, un observatoire régional des territoires. Afin de maximiser son efficacité, l'ARDT Auvergne a intégré un réseau d'acteurs et travaille notamment en partenariat avec le Collectif Ville Campagne[1].

En outre, le Conseil régional a conclu un accord avec la chaîne de télévision « Demain », dédiée à l'emploi, à la formation, à la reprise ou la création d'activité. Cet accord a pour finalité d'apporter des conseils et des outils aux personnes porteuses de projet sur le territoire. Une douzaine d'émissions par an sont ainsi consacrées à l'Auvergne.

Pour pallier le manque démographique, la région a su se mobiliser pour ne pas péricliter même s'il est encore difficile d'évaluer les effets de cette politique dynamique mais émergente. Les enquêtes de recensement réalisées en 2004 et en 2005 confirment cependant un regain d'attractivité de l'Auvergne. Aujourd'hui, avec un taux d'attractivité similaire à celui du Limousin et de la région Rhône-Alpes, l'Auvergne se trouve en position médiane entre les régions déficitaires du nord et de l'est de la France et les régions fortement excédentaires du sud et de la façade atlantique.

Mais le déséquilibre demeure entre les grandes agglomérations engorgées et les territoires en recherche de population active, telle que l'Auvergne. Dans un tel contexte, l'installation de réfugiés statutaires sur ces régions ne constitue-t-elle pas une chance, à la fois pour un public en difficulté d'insertion dans les zones urbaines (crise du logement), mais aussi pour des employeurs confrontés à des difficultés de recrutement ?

Une nouvelle opportunité pour les réfugiés

C'est cette rencontre entre offre et demande que le programme « Clef de France[2] », initié par France terre d'asile fin 2004, a voulu explorer, en développant une méthodologie d'accompagnement à la mobilité géographique des réfugiés statutaires. *« Il s'agit de faire émerger des offres d'installation en travaillant avec les acteurs locaux et de permettre la rencontre entre des réfugiés candidats à la mobilité et des employeurs ou des bailleurs »,* explique Elodie Robert, chargée de mission de ce programme. Depuis 2005, cinq ménages ont quitté leur région de domiciliation pour s'installer durablement en Auvergne et y construire leur projet de vie.

Si les résultats de ce programme expérimental mettent en évidence la pertinence de cette approche[3], la mise en place des parcours de mobilité ne va pas de soi. Les obstacles à leur concrétisation sont multiples et sont aussi bien liés au contexte local (manque d'infrastructures, méconnaissance du statut de réfugié,...), qu'à la situation du public lui-même, en particulier financière. Abdel Raman Jamadi, qui assure, au sein d'Adelfa Entreprendre[4], l'accompagnement à l'emploi d'un réfugié venu d'Ile-de-France et qui a accédé à un logement dans l'Allier, souligne : *« Ce qui est plus facile ici, c'est l'accès aux droits, à la formation et au logement car ce n'est pas saturé. Pour l'emploi, c'est autre chose. Mais c'est vrai qu'à partir du moment où les gens sont bien logés, ils ont une stabilité qui aide à trouver un emploi. »*

Ces freins à l'installation induisent la nécessité de préparer au mieux l'accueil des réfugiés en amont. Ce travail tient pour beaucoup à la diffusion d'informations et à la communication. Il faut dissiper les craintes des candidats à la mobilité mais aussi travailler avec les acteurs locaux afin de mieux connaître les problématiques locales, faire connaître le public et anticiper les difficultés. A cet effet, une présentation de Clef de France a notamment été faite à Clermont-Ferrand lors de la première université européenne sur l'accueil de nouvelles populations en juin 2006.

Ainsi, l'Auvergne, à l'instar d'autres régions rurales, ne pourrait-elle pas devenir un levier d'intégration, à travers le logement, l'emploi, et surtout l'invention d'une nouvelle mixité sociale ? La perspective est ouverte mais les modalités d'intervention doivent être consolidées et développées.

[1] Association loi 1901, regroupant depuis 1999 près de vingt organismes, qui travaille sur les problématiques de l'installation et de l'intégration de nouvelles populations en milieu rural.
[2] Soutenu par le ministère de l'Emploi, du travail, de la cohésion sociale et du logement – Direction de la population et des migrations et le Fonds européen pour les réfugiés.
[3] Un projet a d'ailleurs succédé à l'expérimentation Clef de France : la plate-forme francilienne de Promotion de l'insertion par la mobilité (PRIM), soutenue par le ministère de l'Emploi, du travail, de la cohésion sociale et du logement – Direction de la population et des migrations et ses services déconcentrés dont la DDASS du Val-de-Marne, le Conseil régional Ile-de-France, et le Fonds européen pour les réfugiés.
[4] Entreprise de formation et d'insertion implantée dans l'Allier et le Puy-de-Dôme.

DROITS DES RÉFUGIÉS

L'échange du permis de conduire

Condition préalable à l'entrée en formation ou encore compétence requise pour accéder à un emploi : plus qu'un simple document autorisant la circulation sur un territoire donné, le permis de conduire est indispensable dans de nombreuses situations. Ainsi, dès leur arrivée en France ou une fois leur statut reconnu, les réfugiés, titulaires d'un permis délivré dans leur pays d'origine, engagent généralement une procédure de reconnaissance et d'échange de leur permis.

Un permis de conduire délivré par un Etat n'appartenant ni à l'Union européenne ni à l'Espace économique européen peut, sous certaines conditions, être considéré comme valable et être échangé contre un permis de conduire français de catégorie équivalente. Les réfugiés ne sont donc pas toujours contraints de repasser l'examen de délivrance du permis de conduire français. Si telle est la règle, qu'en est-il de la pratique ? A quelles conditions les réfugiés peuvent-ils échanger leur permis de conduire et quels obstacles rencontrent-ils au cours de cette démarche ?

Des conditions strictes

Pour être échangé contre un titre français, tout permis de conduire étranger doit avoir été délivré par l'Etat dans lequel le conducteur avait sa résidence normale (les réfugiés étant dispensés de la condition de réciprocité qui impose aux autres étrangers que leur Etat procède également à l'échange des permis français). Il doit être en cours de validité, avoir été obtenu avant la délivrance du premier titre de séjour de la personne et être rédigé en français ou accompagné d'une traduction officielle en français. L'intéressé doit avoir l'âge minimal pour conduire en France les véhicules de la catégorie équivalente, avoir satisfait à un examen médical et ne doit pas faire l'objet, dans son pays d'origine, d'une mesure de restriction, de suspension, de retrait ou d'annulation du droit de conduire[1].

Les conditions paraissent claires. Elles ont néanmoins des limites que Luan, réfugié originaire du Kosovo, a expérimenté : « *J'ai demandé à échanger mon permis de conduire mais la préfecture a refusé sous prétexte qu'il m'a été délivré par la Minuk*[2]. *J'ai fait ma demande dans les temps, je ne comprends pas pourquoi…* » Le ministre des Transports, interpellé par France terre d'asile, confirme cette position en précisant que le permis présenté « *n'est pas " un permis de conduire national " dans la mesure où il n'est pas délivré au nom d'un Etat mais d'une organisation internationale* ». Position étonnante sachant que la France fait partie de la mission intérimaire au Kosovo qui a, entre autre tâche, celle d'exercer les fonctions d'administration de base dont les documents sont censés être « valides dans toute l'Europe[3] ».

Un doute quasi systématique

Outre ces conditions, les personnes souhaitant faire reconnaître leur permis doivent déposer leur demande dans un délai d'un an à compter de la date d'acquisition de leur résidence habituelle en France[4], c'est-à-dire, pour les réfugiés, de la date de délivrance de leur carte de résident. Au-delà de ce délai, le permis ne peut plus être ni reconnu ni échangé. Outre le respect de ce délai, qui ne pose pas de problème en soi, les réfugiés sont généralement soumis à une contrainte supplémentaire. Les préfectures demandent très souvent l'authentification de leur permis auprès des autorités d'origine. Si cette pratique est légale, en cas de doute sur l'authenticité du document présenté, elle ne va pas sans poser de problèmes aux réfugiés. Etant donné la désorganisation des administrations dans certains pays d'origine, en état de guerre par exemple, la demande de vérification s'avère parfois impossible. Or, si l'ambassade ne répond pas au préfet, celui-ci refuse l'échange. Si la vérification a lieu en bonne et due forme, elle peut prendre plusieurs mois. Un décalage complet avec la situation d'urgence que vivent certains réfugiés, parfois suspendus à cette réponse pour trouver un emploi.

Une authentification risquée

Enfin, le problème majeur réside dans la procédure même de vérification. Si elle se fait par le biais des services consulaires français, c'est-à-dire en toute discrétion, elle s'avère parfois risquée pour la famille du réfugié restée dans son pays d'origine. C'est la raison pour laquelle les réfugiés doivent donner l'autorisation aux services de la préfecture d'effectuer cette demande d'authentification. Le formulaire précise même que cette autorisation est donnée « en toute connaissance des risques encourus par la famille, restée au pays, compte tenu du statut de réfugié ». Ces précautions en disent long sur la délicatesse de la démarche et les risques qu'elle engendre. Cependant, les réfugiés n'ont d'autre choix que de signer cette autorisation car, s'ils refusent, ils ne pourront pas échanger leur permis, faute d'authentification. La situation particulière des réfugiés mériterait d'être prise en compte et qu'ils bénéficient d'une procédure d'authentification simplifiée sinon favorable.

[1] Article 7.2 de l'arrêté du 8 février 1999 fixant les conditions de reconnaissance et d'échange des permis de conduire délivrés par les Etats n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen.
[2] Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo.
[3] Rapport du Secrétaire général sur la Minuk du 9 octobre 2002 (S/2002/1126).
[4] Article 6 de l'arrêté du 8 février 1999.
[5] Article 11 de l'arrêté du 8 février 1999.

INTÉGRATION EN EUROPE

Lever de soleil sur l'intégration des réfugiés

En novembre 2006, le Royaume-Uni a mis en place un système de points, visant à faciliter l'entrée des migrants les plus qualifiés. Dans le même temps, ce pays expérimente un programme pour améliorer les conditions d'intégration des réfugiés et des personnes bénéficiaires d'une protection. Contradiction troublante ? Sans doute pas, puisqu'il s'agit de permettre aux réfugiés « d'apporter le plus vite possible leur contribution à la communauté[1] ». Malgré ce contexte particulier, ce projet expérimental, baptisé SUNRISE[2], pour remise à niveau stratégique des services nationaux d'intégration des réfugiés, pourrait servir de modèle à d'autres pays européens qui peinent à trouver des solutions innovantes en matière d'intégration des réfugiés.

Au lancement de ce projet, en mars 2005, les autorités britanniques sont parties du constat que la période qui suit la reconnaissance du statut s'avère extrêmement délicate pour les réfugiés. Ils n'ont que vingt-huit jours pour quitter le logement qui leur a éventuellement été attribué pendant leur demande d'asile[3] et, passé ce délai, ne perçoivent plus d'aides financières. Beaucoup ne connaissent pas leurs droits et n'entament pas les démarches dans les temps. L'idée centrale, annoncée par le ministère de l'Intérieur[4] en charge de ce programme, est de renforcer l'accompagnement des réfugiés durant cette période afin de « faciliter la transition du statut de demandeur d'asile à celui de réfugié ».

Une palette de solutions pour un objectif commun

Pour ce faire, les réfugiés sont accompagnés dans leurs démarches par un travailleur social et définissent avec lui un « plan personnel d'intégration ». Durant la première phase (vingt-huit jours), l'accent est mis sur la demande d'allocations, l'accès au logement, à la formation et à l'emploi. Au cours des rencontres trimestrielles qui ont lieu ensuite, d'autres thématiques sont abordées, telles que le regroupement familial, l'éducation des enfants, l'accès aux soins, le bénévolat ou encore les liens avec la communauté d'origine.

Alors que les objectifs et les contraintes sont identiques, les quatre prestataires retenus déclinent le projet sous des formes distinctes. Les zones d'expérimentation s'avèrent d'envergure variable, allant de la ville de Londres à l'ensemble du territoire écossais. Si la plupart des prestataires retenus sont des associations, à Leeds et à Sheffield, ce sont les autorités locales (les conseils municipaux des deux villes) qui assurent la bonne marche du projet. Une solution qui facilite, en particulier, l'accès au logement social des réfugiés. A Londres, le projet SUNRISE intervient dans un contexte de pénurie de logement. Le *Refugee Arrivals Project*, prestataire retenu pour cette zone géographique, a conclu des partenariats avec des associations spécialisées dans le logement pour sortir les personnes de la rue. Enfin, le *Refugee Action* explore à Manchester la possibilité d'impliquer les organisations communautaires de réfugiés. Ces différences d'approche, de contexte, de mobilisation des acteurs produisent autant d'indicateurs essentiels à l'évaluation du programme et en vue de sa généralisation.

Des résultats encourageants et des pistes pour l'avenir

Après une année d'expérimentation, près de 1 000 réfugiés ont été accompagnés. L'ouverture des allocations et la recherche d'un logement constituent les deux priorités lors des premiers entretiens. Ces démarches sont facilitées par les partenariats signés avec les agences pour l'emploi et les acteurs du logement. La recherche d'emploi semble plus problématique tant les réfugiés se concentrent sur les questions du logement et des allocations. Quant à la mise en œuvre pratique du programme SUNRISE, on relève des problèmes organisationnels, tels que les délais dans lesquels les prestataires sont mis en contact avec les nouveaux réfugiés. Si la première rencontre a lieu dix jours après la reconnaissance du statut, il n'en reste que dix-huit pour l'accompagnement intensif ! Une évaluation, réalisée par un organisme indépendant, est en cours et devrait permettre de tirer des conclusions plus précises.

En attendant, les prestataires constatent une forte satisfaction des réfugiés qu'ils accompagnent. Un réfugié somalien suivi par le *Refugee Action* se dit « *très content de l'avocat qui l'a aidé bénévolement à faire ses démarches à l'agence pour l'emploi. Il était formidable et, comme il parlait ma langue et que les agences n'ont pas d'interprètes, c'était vraiment très utile.* » Des pistes semblent se dessiner. Plusieurs associations ont par exemple encouragé les agences pour l'emploi à se doter de référents spécialistes des réfugiés pour prendre en compte leurs spécificités. Enfin, l'originalité d'un tel programme ne doit pas faire oublier que le taux de reconnaissance au statut de réfugié est, cette année encore, au Royaume-Uni, comme dans le reste de l'Europe, très bas.

[1] Site du *Home Office*.
[2] *Strategic Upgrade of National Refugee Integration Services.*
[3] Par le *National Asylum Support Service* (NASS), service national d'aide à l'asile.
[4] Le *Home Office*, ministère chargé à la fois de la sécurité, de l'ordre public, de l'immigration, de la nationalité, des passeports et de la police.

INTERVIEW

Pour répondre à l'urgence des mal-logés

Catherine VAUTRIN, ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la parité, répond aux questions de France terre d'asile

France terre d'asile : Quel bilan faites-vous de l'action menée par le gouvernement depuis 2002 en faveur de l'accès au logement des plus défavorisés ? Quels sont les principaux apports ?

Catherine Vautrin : Il n'y a pas de possibilité d'accès au logement des plus défavorisés sans politique globale en matière de logement social.

De 1980 à 2000, 260 000 logements en moyenne ont été construits dans le pays. Le parc n'avait cessé de se dégrader dans les quartiers, entraînant la croissance de phénomènes de ségrégation urbaine et territoriale indignes de notre pays.

Nous pensions en 2002 qu'il y avait en matière de logement trois grands défis à relever :
- rénover massivement les quartiers en difficulté,
- doubler la construction locative sociale,
- relancer toute la chaîne du logement et tous les modes d'occupation.

Le premier de ces défis a été engagé par le Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Aujourd'hui, grâce à ce programme échelonné jusqu'en 2014 pour un montant de 30 milliards d'euros, des chantiers ont été ouverts dans 535 quartiers. 600 000 logements sont en reconstruction ou en réhabilitation. Le deuxième défi, Jean-Louis Borloo l'a pris à bras le corps en relançant la construction locative. Notre pays s'est remis à construire, en mode locatif comme en accession : les 550 000 permis de construire et 450 000 mises en chantier des douze derniers mois représentent le double de ce qui a été fait il y a cinq ans. Le troisième défi, c'est celui de la diversification des modes de logement. A cet égard, différents dispositifs permettant l'accession populaire à la propriété ont été développés (prêts à taux zéro ; accession en différé, la maison puis le terrain).

Différentes étapes ont permis de relever ces défis :
- le Plan national de rénovation urbaine,
- la loi de programmation du Plan de cohésion sociale,
- la loi portant engagement national pour le logement,
- le Pacte national pour le logement,
- le Plan d'action renforcé, pour les sans-abri,
- et, il y a quelques jours, la loi consacrant le droit au logement opposable.

Dans ce cadre général, de nombreuses mesures complémentaires ont été arrêtées en lien avec les partenaires du secteur du logement. Des mesures ont été prises pour libérer le foncier, pour encourager les maires à construire, pour améliorer le financement du logement locatif social et intermédiaire, pour maîtriser la charge des loyers. L'arrêt des coupures d'électricité et de gaz en période hivernale et des coupures d'eau tout au long de l'année à destination des ménages de bonne foi en grande difficulté a été institué.

La garantie universelle du risque locatif a été instaurée pour ouvrir le parc privé aux locataires en situation d'emploi précaire (CDD, temps partiels, saisonniers…) ou bénéficiaires de minima sociaux.

Les mécanismes de l'action publique en matière de lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil ont été renforcés, notamment en sécurisant les conditions de substitution de la collectivité publique en cas de défaillance des propriétaires ou des exploitants d'hôtels meublés.

Pour répondre à l'urgence des mal-logés, des mesures ont été prises pour réaliser 5 000 logements d'urgence, 5 000 places en résidences hôtelières à vocation sociale et le Comité interministériel au développement de l'offre de logement (CIDOL) a été créé.

Ainsi, la construction de logement atteint le chiffre le plus important depuis 30 ans et les investissements sur l'habitat, y compris en matière de rénovation urbaine, représentent les plus gros investissements de l'histoire de notre pays. Cet effort sans précédent pour rendre effectif le droit au logement nous permet aujourd'hui d'inscrire ce droit au même rang que l'éducation ou la santé dans les droits fondamentaux qui constituent le socle de notre cohésion sociale.

France terre d'asile : Pouvez-vous nous exposer brièvement les principes de la loi sur le droit au logement opposable ? Qu'est-ce que cela va vraiment changer ?

Catherine Vautrin : Le droit au logement opposable est un combat mené depuis plusieurs années par de nombreux acteurs, le Conseil économique et social, le Conseil national de lutte contre l'exclusion, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et de nombreuses associations qui en ont été les porte-parole.

Concrètement, ce droit s'exercera dans un premier temps par un recours amiable devant la commission départementale de médiation. Toute personne remplissant les conditions d'accès au logement social et qui n'aura reçu aucune proposition adaptée dans le délai fixé localement par le préfet pourra saisir la commission. Toutefois, la commission pourra être saisie sans condition de délai par les demandeurs les plus prioritaires.

Le demandeur qui aura été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et qui n'aura pas reçu dans un délai fixé par décret une offre de logement pourra introduire un recours devant le tribunal administratif.

La loi prévoit également un certain nombre d'autres mesures relatives au logement telles que la possibilité pour les associations de louer des logements faisant l'objet d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'indexation des aides au logement sur le nouvel indice de référence des loyers, la création d'un fonds de garantie universelle des risques locatifs.

France terre d'asile : Quelle différence faites-vous entre le droit à l'hébergement d'insertion et le droit au logement opposables ? Dans la pratique, comment ces deux droits vont-ils s'articuler ?

Catherine Vautrin : La différence entre les deux droits opposables réside dans la nature des publics concernés. De nombreuses personnes sans ressource ne réunissent pas les conditions pour accéder au logement social. Pour autant, elles doivent être prises en compte dans les politiques sociales pour qu'elles puissent être insérées ou réinsérées dans un parcours résidentiel aboutissant au logement.

C'est pourquoi, la loi du 5 mars 2007 a prévu une procédure similaire à celui du droit au logement opposable pour garantir un droit à l'hébergement opposable.

En matière d'hébergement, la loi prévoit un nombre minimal de places à atteindre par bassin d'habitat. Des sanctions financières, applicables à compter du 1er janvier 2009, pénaliseront les communes et groupements de communes qui n'auront pas atteint leur quota.

La loi institue le principe de continuité de prise en charge. Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée.

Enfin, une programmation pluriannuelle des objectifs et les moyens financiers nécessaires à l'effectivité de la mise en œuvre du droit au logement opposable, tant pour la production des logements sociaux que pour celle des structures d'hébergement, est fixée jusqu'en 2009.

Cette loi crée pour l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement une obligation de résultat. Elle est porteuse d'une réforme de la chaîne de l'habitat et sa mise en œuvre progressive doit permettre d'ajuster les mesures qui garantissent la continuité du parcours d'accès au logement, de l'hébergement d'urgence au logement durable. Un comité de suivi qui regroupe l'ensemble des opérateurs du logement et de l'insertion remettra le 1er octobre 2007 le premier de ses rapports annuels.

PÉTITION

Europétition d'urgence

Pour l'envoi immédiat d'une force de protection internationale au Darfour.
France terre d'asile s'associe à la pétition adressée aux chefs de gouvernement et aux institutions de l'Union européenne, lancée par le Collectif Urgence Darfour.

Nous, citoyens français et européens, ne pouvons rester plus longtemps indifférents et passifs face à la véritable guerre contre les civils qui se déroule actuellement au Darfour, dans l'ouest du Soudan.

L'armée soudanaise et les milices janjawids ont massacré par villages entiers, principalement en raison de leur identité « africaine noire », leurs concitoyens fours, massalits, zaghawas… qui constituent la majorité des six millions d'habitants du Darfour.

L'ONU a qualifié les exactions commises contre les populations de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, et a saisi la Cour pénale internationale.

L'action humanitaire est intentionnellement entravée par le gouvernement soudanais : des ONG ont ainsi été obligées de suspendre leurs programmes et de quitter la zone.

Aujourd'hui, selon les observateurs des Nations unies, **plus de deux millions et demi de réfugiés ou personnes déplacées n'ont pas ou plus accès à l'aide internationale et sont désormais exposés à la mort par malnutrition et maladie.**

Chaque minute coûte la vie à davantage d'innocents.

Mesdames, Messieurs, comme l'a demandé le Parlement européen dans sa résolution du 15 février 2007 votée à l'unanimité, vous devez agir maintenant !

En droite ligne avec la résolution 1706 du Conseil de sécurité de l'ONU, **les Etats européens doivent envoyer immédiatement une force d'interposition** ayant pour mandat de :
- protéger effectivement les populations d'un massacre généralisé ;
- mettre en place des corridors humanitaires sécurisés permettant aux organisations humanitaires d'accéder à l'ensemble des populations nécessitant une aide vitale ;
- déférer devant la Cour pénale internationale tous les individus inculpés de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

D'autre part, il faut :
- établir une zone d'exclusion aérienne sur tout le Darfour ;
- appliquer des sanctions ciblées, conformément à la dernière résolution du Parlement européen ;
- favoriser les conditions d'un véritable accord de paix entre toutes les parties, permettant aux populations déplacées ou réfugiées de retourner sur leurs terres en toute sécurité.

Il est du devoir de l'Europe d'intervenir aujourd'hui et d'exercer sa responsabilité de protéger !

Pour signer la pétition : **www.urgencedarfour.com**

L'Obs FTDA21_6pagesBATBAT 19/04/07 13:30 Page 5

Migrations, réalités d'Europe

L'Europe a de tout temps été une terre de migrations. Les Etats européens ont vu nombre de leurs ressortissants partir et ont accueilli des étrangers venant autant des pays voisins que d'horizons plus lointains. Traditionnellement prérogatives nationales, la construction européenne place aujourd'hui l'asile et l'immigration au cœur des débats communs. Malgré des différences importantes au sein de l'Union en matière d'immigration, de droit des réfugiés et d'intégration, une plus grande convergence des politiques se dessine derrière les polémiques toujours vives sur l'accueil des populations étrangères. C'est le sujet de l'étude « Migrations, réalités d'Europe » dont nous proposons ici plusieurs extraits.

Les réfugiés en Europe

La protection internationale des réfugiés est un phénomène récent. Elle est liée à une succession de cataclysmes politiques qui ont eu lieu au XXème siècle - l'effondrement des empires russe et ottoman après 1918, l'avènement des totalitarismes nazi puis communiste, les guerres et le redécoupage des frontières – et qui ont poussé des centaines de milliers de personnes à fuir leur pays. Jusqu'en 1973, en Europe, les réfugiés sont donc surtout européens.

Le régime actuel de protection des réfugiés date du lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Il voit le jour avec l'adoption de la convention de Genève en 1951 relative au statut des réfugiés. Lors de la mise en place de ce régime, le contexte politique et économique de l'accueil des réfugiés est en phase avec l'idéal de défense des droits de l'homme et de la liberté. Les persécutions nazies hantent les esprits et le bloc de l'Est ne tarde pas à devenir l'ennemi. Suite à la révolution hongroise de 1956 et au Printemps de Prague de 1968, l'Europe manifeste un engagement idéologique de principe : accueillir les réfugiés des pays communistes.

A partir des années 1970, l'Europe est confrontée à de nouvelles arrivées, conséquence d'autres bouleversements : émergence des dictatures au Chili et en Uruguay en 1973, en Argentine en 1976 ; exode de millions de *boat-people* d'ex-Indochine … Puis, dès les années 1980, le nombre de demandeurs d'asile s'accroît. Contrairement aux programmes de réinstallation organisés pour une partie des réfugiés indochinois, il s'agit là de mouvements non planifiés, liés aux nombreux conflits internes qui ont lieu en Afrique, en Asie (au Sri Lanka en particulier), en Amérique latine et au Moyen-Orient. En 1983, on compte 70 000 demandes d'asile en Europe. Elles passent à plus de 200 000 en 1989.

Comparée au nombre de réfugiés qui se trouvent dans les pays en voie de développement, la proportion qui parvient en Europe occidentale demeure encore modeste. Malgré tout, le fantasme du déferlement commence à agiter les esprits et les arrivées spontanées à poser de sérieux problèmes. En effet, les pays européens ont suspendu l'immigration de travail mais voient la demande d'asile augmenter. Un certain nombre de personnes désirant immigrer commence à emprunter le « canal » de l'asile. De plus, les procédures européennes de détermination du statut de réfugié au cas par cas ainsi que le besoin de fournir une assistance sociale minimale à tous les demandeurs d'asile font exploser le coût administratif et financier[1]. L'Europe occidentale découvre alors que sa capacité d'accueil est limitée et décide de restreindre le droit d'asile en dénonçant les « faux » demandeurs d'asile.

En 1989, la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide ouvrent la boîte de Pandore à des conflits nationalistes. Les fédérations artificielles comme la Yougoslavie ou l'URSS s'effondrent. On assiste au retour des transferts de populations, des tentatives de redécoupage de frontières, des conflits de minorités et des « nettoyages ethniques ». L'Europe redécouvre avec horreur et stupéfaction le drame des réfugiés en provenance de Yougoslavie, d'Albanie, d'Arménie, d'Azerbaïdjan… La demande d'asile explose alors. En 1992, la crise atteint son apogée avec 695 580 demandes. C'est l'Allemagne qui paie le plus lourd tribut avec 432 000 requêtes.

Dans l'ensemble, l'Europe occidentale aura connu une augmentation de 42 % du nombre de demandeurs d'asile entre 1995 et 2002. Mais aujourd'hui, tandis que les chiffres décroissent, force est de constater que les taux de reconnaissance chutent également. Ils ne dépassent pas, en général, les 20 % et plafonnent trop souvent à moins de 10 % du nombre total de demande d'asile.

Depuis ces quinze dernières années, la politique de l'asile et de l'accueil des réfugiés est devenue une préoccupation partagée. Une image négative à l'égard du demandeur d'asile s'est construite. Aussi, face à une crise économique et la montée de la xénophobie en Europe, les Etats ont progressivement introduit de nouvelles mesures restrictives fondées sur un contrôle accru des flux migratoires.

[1] Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Les réfugiés dans le monde,* Autrement, 2000, 338 p.

Les régularisations, des mesures controversées

Depuis 1973, une trentaine de programmes de régularisation ont été mis en œuvre dans onze Etats membres, parmi lesquels l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Présentés soit sous forme d'opérations ciblées et exceptionnelles soit sous forme de dispositifs de régularisation ponctuelle en accordant le droit de séjour permanent après un certain nombre d'années vécues dans le pays d'accueil, ils auraient concerné au total environ 4,5 millions de personnes[1].

Conçus comme moyen de résorption de l'immigration irrégulière et de lutte contre le travail clandestin, les programmes de régularisation peuvent aussi s'avérer indispensables pour régler des situations inextricables ou prévenir des drames humains. Cependant, il n'existe aucun consensus entre les Etats membres sur la manière dont il faut régulariser les étrangers en situation irrégulière.

L'un des aspects les plus controversés des programmes de régularisation tient aux critères d'éligibilité. Le Royaume-Uni a, par exemple, un programme fondé sur des critères d'ancienneté de résidence dans le pays, privilégiant ainsi les immigrants présentant les meilleures chances d'intégration et d'accès à un emploi légal. A l'inverse, l'Espagne procède régulièrement à des régularisations exceptionnelles fondées sur des critères tenant à la capacité d'occuper ou de garder un emploi légal.

Si, pour l'essentiel, les objectifs poursuivis par ces programmes sont d'ordre économique, politique et social, les régularisations sont loin de faire l'unanimité. D'un côté, les partisans de ce type de mesure défendent l'idée que les régularisations permettraient d'améliorer les conditions sociales des immigrants qui sont, de fait, exposés à des situations de travail et de vie précaires. Elles permettraient aussi de réduire le travail illégal et par conséquent de réguler le marché du travail et de contribuer aux finances publiques. Enfin, elles participeraient au développement d'une politique étrangère notamment à travers des accords bilatéraux avec les pays d'origine des immigrants.

D'un autre côté, les détracteurs leur reprochent en particulier le fait que les étrangers régularisés, qui bénéficient alors du système de protection sociale et du système éducatif, constitueraient un fardeau supplémentaire pour les finances publiques. Ils auraient un impact négatif sur le niveau des salaires en venant directement concurrencer les personnes peu qualifiées déjà présentes sur le marché du travail et en étant prêts à travailler pour des salaires moins élevés. Surtout, les programmes de régularisation encourageraient l'effet « d'appel d'air » pour d'autres candidats à l'immigration clandestine.

Par elles-mêmes, ces opérations ne peuvent modifier le cadre social et économique d'un pays. De même, elles ne sauraient provoquer à elles seules un « appel d'air ». Elles peuvent, certes influencer les stratégies de mobilité des migrants au sein de l'espace européen. Mais c'est surtout l'écart de développement, persistant, entre le Nord et le Sud qui incite les personnes à migrer en Europe.

[1] SENAT, *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine,* Commission d'enquête sur l'immigration clandestine, dépôt publié au Journal officiel le 7 avril 2006.

Un traitement favorable pour les réfugiés

La politique commune d'asile et d'immigration contient deux volets : l'entrée des ressortissants de pays tiers sur le territoire européen et leurs conditions de séjour. Pour ce qui est des entrées et des conditions de court séjour, l'Union européenne (UE) a établi des règles juridiques et contraignantes communes. En revanche, pour ce qui est des conditions de long séjour, l'harmonisation n'est pas encore effective. L'UE ne dispose que d'une compétence d'appui, la responsabilité revenant aux Etats membres.

Faute d'harmonisation sur ce dernier volet, différentes situations juridiques coexistent selon les Etats où les ressortissants de pays tiers de longue durée résident. De nombreuses divergences persistent quant au droit au séjour, à l'accès aux droits sociaux, aux droits politiques, au travail ou à la naturalisation. Pourtant, depuis 2000, plusieurs directives ont vu le jour, établissant de nouvelles règles communautaires en matière de lutte contre les discriminations ou de droit de séjour longue durée. Conçues dans le cadre de la création d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice », leur objectif est de garantir une égalité de traitement des ressortissants de pays tiers avec les citoyens de l'UE, de leur accorder des droits économiques et sociaux harmonisés, favorisant ainsi davantage leur intégration.

Le cas des réfugiés statutaires est un peu différent de celui des ressortissants de pays tiers de longue durée. En effet, les réfugiés bénéficient, dans le cadre de la convention de Genève de 1951, d'un statut particulier. A ce titre, ils sont protégés par une législation internationale qui prévaut sur la législation nationale. Les articles 12 à 30 de la convention de Genève stipulent les droits dont ils jouissent. Ainsi, chaque réfugié doit bénéficier du même traitement que celui qui est accordé aux nationaux de son pays d'accueil en ce qui concerne la pratique de la religion, l'accès devant les tribunaux et à l'assistance légale, à l'enseignement primaire, à l'assistance publique, à la protection accordée par la sécurité sociale. En outre, ils doivent bénéficier du traitement aussi favorable que possible que celui qui est accordé aux étrangers en général en ce qui concerne le droit de propriété, le droit d'exercer un métier ou un travail indépendant, dans l'accès au logement, aux institutions d'études supérieures et à la naturalisation. Cependant, la réalité nous indique que les situations varient encore selon les législations nationales.

Pour commander :

« Migrations, réalités d'Europe », *Les Cahiers du social*, n° 13, janvier 2007.

France Terre d'Asile
22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris
Fax : 01 53 04 02 40 E-Mail : ***infos@france-terre-asile.org*** Site Internet : ***http://www.france-terre-asile.org***

Le FER au service de l'intégration des réfugiés

Créé en 2000 par une décision du Conseil de l'Union européenne, le Fonds européen pour les réfugiés (FER) atteste de la prise de conscience par les instances européennes de la nécessité de « soutenir et encourager les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil[1] ». Les actions financées 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, ainsi que 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, co-financées 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[2]. Auquel cas, le FER peut fournir jusqu'à 75 % du financement.

Une année de tous les projets...

Chaque Etat membre reçoit de la Commission européenne un montant fixe de 300 000 euros auquel s'ajoute un montant variable réparti proportionnellement au nombre de demandeurs d'asile accueillis au cours des trois années précédentes. En 2005, par exemple, le montant accordé à la France s'élevait à 4 419 370 euros pour 34 projets et en 2006 à 3 940 900 euros, pour 34 projets également. Mais l'année 2007 lui est plus favorable, car les statistiques portent sur les années 2004, 2005 et 2006, durant lesquelles la demande d'asile a été particulièrement forte (malgré une baisse amorcée en 2006). Il faut, en effet, rappeler que le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés classait, en 2004, la France comme le premier pays industrialisé d'accueil des demandeurs d'asile.

De fait, l'année 2007 débute avec un quasi doublement des crédits alloués à la France : 9 274 140 euros pour 59 projets. Une situation qui va permettre la mise en oeuvre d'actions plus nombreuses, notamment en faveur de l'intégration des réfugiés car, jusqu'à présent, les dotations obligeaient à écarter de nombreux projets. Le FER privilégie, en effet, l'accueil des demandeurs d'asile. Ainsi, entre 2000 et 2004, 83 % des 117 projets financés par le Fonds ont concerné l'accueil des demandeurs d'asile, 11,5 % ont porté sur l'intégration des réfugiés et 5,5 % sur l'aide au retour volontaire.

La Direction de la population et des migrations, chargée de coordonner la préparation des projets et d'assurer le bon déroulement des actions, soutient cette année : 39 programmes concernant l'accueil des demandeurs d'asile, 17 programmes dans le cadre de l'intégration des réfugiés, dont 4 proposés par France terre d'asile, 3 programmes concernant l'aide au retour volontaire.

... mais un soutien mineur à l'intégration

Même si les projets concernant l'accueil des demandeurs d'asile s'avèrent toujours plus nombreux, le soutien du FER à l'intégration progresse. Pour autant, dans les budgets, celle-ci ne constitue pas encore une priorité européenne. Si plus de quatre milliards d'euros sont prévus entre 2007 et 2013 par le programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires nouvellement créé, le FER est loin d'être le fonds le mieux doté parmi les quatre instruments financiers et ce, malgré un quasi doublement des crédits d'ici 2013 (de 71 370 000 euros à 130 000 000 euros). L'accueil des demandeurs d'asile demeure la priorité, auquel s'ajoute, notamment, la réinstallation. Enfin, les réfugiés sont exclus du bénéfice du Fonds pour l'intégration des ressortissants d'Etats tiers, qui doit être réparti entre les Etats membres sur le modèle du FER. Autrement dit, il reste encore des progrès à accomplir en la matière.

[1] Article premier de la décision n° 2000/596/CE du Conseil portant création d'un Fonds européen pour les réfugiés, 28 septembre 2000.

[2] Depuis 1994, le Fonds de cohésion co-finance 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.

LIBRE OPINION

Cachan, la victoire du bon sens

Le ministère de l'Intérieur vient de lever le voile sur le nombre de personnes régularisées dans le dossier Cachan : 230 régularisations sur 239 dossiers examinés. C'est la victoire du bon sens. Victoire qui rend enfin vivables des situations humaines dramatiques trop longtemps maintenues dans l'ombre.

C'est aussi le résultat d'un travail coordonné et acharné de trois médiateurs de la LICRA, de SOS Racisme et de France terre d'asile. Alors, qu'il me soit permis de réclamer un peu de lucidité à ceux qui ont osé écrire lors de l'évacuation du gymnase que nous mettions un « espoir en miettes », où qui voulaient y voir une manœuvre de notre part, de dispersion des sans-papiers « pour mieux permettre de les éloigner » du territoire. Cachan est un des seuls dossiers depuis vingt ans ayant trouvé un aboutissement heureux. Nous le devons à la détermination et à la dignité des ex-squatteurs.

Mais pourquoi Cachan et pas les autres ? Est-ce encore une fois une question d'arbitraire ? Bien sûr, Cachan est un dossier politique particulier. Mais le critère principal ayant amené le ministère de l'Intérieur à régulariser la quasi-totalité des personnes repose prioritairement sur l'existence d'un travail, déclaré ou non. Ce critère était, rappelons-le, l'élément déterminant retenu pour les régularisations intervenues de 1968 à 1991. Il nous semble donc aussi pertinent que celui qui consiste à exiger la maîtrise de la langue française, d'autant plus lorsque cette exigence subordonne le droit de vivre en famille. En effet, avec le contrat de travail ou le travail retenu comme critère, l'Etat s'assure que les personnes s'inscrivent dans une dynamique de droits (fiches de paie, protection sociale) et de devoirs (contribution fiscale).

Afin de sortir de l'instrumentalisation de la question de l'immigration, le prochain président devra donc examiner trois scenarii. Le premier consiste à expulser les 200 000 personnes en situation irrégulière sur le sol français. Cette orientation est impensable dans une démocratie, tant elle pèse en terme de coût, d'image et de cohésion sociale. Le second consiste à régulariser 20 000 personnes par an sans le dire et à fermer les yeux sur le travail dissimulé, les pertes fiscales, l'insécurité sociale dramatique des « sans ». Une telle décision entretiendrait, là encore, un climat délétère sur le sujet. Enfin, le troisième scénario consiste à assainir la situation en examinant les dossiers au cas par cas sur la base de critères larges.

Une politique de régularisation n'a pas pour fonction de régler une fois pour toute la question des politiques migratoires. Elle n'a pas pour objet d'arrêter les flux. La régularisation est un outil de sécurité publique : elle rend la dignité aux personnes. Elle les inscrit dans des problématiques de droits et de devoirs. En République, c'est essentiel !

Pierre HENRY
Directeur général de France terre d'asile

BRÈVE

Partenariat

Dans le cadre du projet Reloref (Rechercher un logement pour les réfugiés), cofinancé par la Direction de la population et des migrations et le Fonds européen pour les réfugiés, France terre d'asile et la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) ont signé une nouvelle convention de partenariat. A partir d'un constat commun, selon lequel les réfugiés statutaires, très volontaires et accompagnés dans leur parcours d'insertion, seraient pour la plupart en mesure d'accéder au logement, notamment dans le parc privé, France terre d'asile et la FAPIL souhaitent développer des dispositifs innovants alliant solidarité citoyenne et sécurité locative… Afin de permettre aux réfugiés d'accéder au parc de logements produits ou gérés par les associations FAPIL, la mobilisation des aides et garanties financières ainsi que la transparence des dossiers et l'accompagnement des réfugiés par France terre d'asile leur sont systématiquement proposés. La convention contribue ainsi à mettre en lien les structures locales susceptibles de développer des actions complémentaires et, à terme, au montage de solutions de sortie de CADA adaptées aux ménages en mesure d'accéder au logement autonome, dans la perspective commune de lutter contre l'exclusion.

PORTRAIT

Retrouver le métier de ses parents

Tacia, réfugiée kabyle, a dû fuir en 2001 l'intolérance religieuse. *« Je suis devenue chrétienne évangéliste. Je viens d'une famille musulmane conservatrice alors vous imaginez. J'ai ici deux cousins chrétiens évangélistes, nous avons appris tardivement que nous pratiquions la même religion, car personne n'en parle, on se méfie. J'ai mis onze ans à le dire à mon mari. »*

Durant deux ans, elle a vécu à l'hôtel ; d'abord avec son fils, puis, plus tard, avec son mari et ses deux autres fils, quand ces derniers l'ont rejointe. Pour autant, Tacia n'a jamais baissé les bras. Dès sa demande d'asile, cette ancienne professeure de haute couture en Algérie, fille de boulanger, se met en tête de trouver du travail. *« J'ai fait un peu de couture dans un hôtel durant ma demande d'asile, pour les draps et pour les rideaux, mais je ne pouvais pas continuer longtemps à cause d'un problème aux yeux que j'avais déjà en Algérie. Dès que j'ai obtenu mon statut j'ai cherché un emploi, mais je suis restée plusieurs mois sans travailler. J'ai regardé des annonces, je passais tous les jours à l'ANPE, je prenais des rendez-vous moi-même… Et puis la maison de l'emploi de Châtillon m'a beaucoup aidé. J'ai aussi travaillé pour une entreprise d'aide à domicile. En fait, j'ai tapé à toutes les portes. »*

Elle enchaîne alors, dans un premier temps, les petits boulots - agent d'inventaire à la Fnac, commise dans une boulangerie, secrétaire dans une agence immobilière - et suit une formation en informatique. Un entêtement qui finit par payer puisqu'elle vit depuis peu dans un grand logement social et travaille dans la boulangerie d'un cousin avec son mari, lui aussi embauché en CDI.

Aujourd'hui, cette quinquagénaire souriante et vive d'esprit affiche un optimisme tranquille. Elle s'autorise même à rêver, tout en gardant le sens des réalités. *« J'aimerais monter une boulangerie comme mes parents. Il faut beaucoup d'argent, mais j'espère plus tard. En attendant, il va falloir économiser. »* Car Tacia est une femme mesurée.

La Lettre de l'Observatoire

EST UNE PUBLICATION DU DEPARTEMENT INTEGRATION DE FRANCE TERRE D'ASILE
Directeur de la publication : *Jacques Ribs*
Rédacteurs en chef : *Pierre Henry, Fatiha Mlati*
Rédacteur en chef adjoint : *Matthieu Tardis*
Comité de rédaction :
Christophe Andréo, Sophie Bilong, Marjolaine Moreau, Elodie Robert
www.france-terre-asile.org
Maquette : *Collectif La Maison des Journalistes*
Impression : *Marnat*
5 ter, rue Arsonval 75015 Paris
Tarif : 1,5 €
Commission paritaire n°65091
ISSN : 1769-521 X

Bulletin d'abonnement

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

Nom . . . . . .
Prénom . . . . . .
Adresse . . . . . .
Code postal . . . . . .
Ville . . . . . .

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