

L'observatoire de l'intégration

des réfugiés statutaires



France
Terre
d'Asile

La Lettre N°23

bimestriel - septembre 2007

Discriminations à l'embauche : des solutions

Dans quatre cas sur cinq, les employeurs ont préféré embaucher Emilie Moulin plutôt que Latifa Boukhrit et Julien Roche plutôt que Bakari Bongo alors même que tous ces candidats présentaient des profils similaires. C'est l'un des résultats du récent testing réalisé par ISM-CORUM et financé par le Bureau international du travail¹. La méthode est simple : envoyer deux candidatures fictives identiques en tous points à l'exception de l'origine supposée des postulants, ici la consonance de leurs patronymes. Les résultats, une analyse du traitement différencié de ces demandes, permettent de mettre en évidence des discriminations fondées sur l'origine, d'étudier leurs caractéristiques et d'évaluer leur ampleur.

Phénomène massif, les discriminations apparaissent aux différentes étapes du processus d'embauche. Les auteurs notent qu'elles interviennent majoritairement dès le contact initial, « avant même que les employeurs ne se soient donnés la peine de recevoir les deux testeurs en entrevue ». S'ils accèdent à un entretien, ils ne sont pas au bout de leurs peines. Et s'ils sont embauchés, il leur faudra sans doute faire face à d'autres discriminations, salariales et relatives à l'évolution de carrière. Si ces tests à visée d'analyse permettent de prouver l'existence de discriminations à l'embauche, de quels moyens dispose-t-on en France pour lutter contre ces pratiques et quels acteurs en ont d'ores et déjà pris possession ? Telles sont les questions posées par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires au cours du petit-déjeuner organisé le 5 juillet dernier².

Un cadre légal en construction

Sur le plan international, les discriminations ethniques et raciales sont prohibées par la Charte des Nations unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations de 1965, ratifiée par la France en 1971. Au niveau communautaire, c'est la Charte des droits fon-

damentaux de l'Union européenne de 2000 qui réaffirme ce principe. En 1997, avec le Traité d'Amsterdam, la lutte contre les discriminations devient une compétence communautaire. Plusieurs directives sont alors adoptées, en particulier celle du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

Ces directives poussent la France à moderniser son cadre juridique et institutionnel. La loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations vient compléter les dispositions anti-discriminatoires déjà présentes dans le Code du travail et le Code pénal. Celle du 30 décembre 2004 crée la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), autorité administrative indépendante. Elle peut être saisie directement par les victimes, a un pouvoir d'investigation (elle peut aider les victimes à constituer leur dossier), peut organiser des médiations et, depuis 2006, dispose d'un pouvoir de sanction. Parallèlement, la Halde engage des actions de promotion de l'égalité. Malgré son ampleur, cet arsenal juridique ne semble pas assez dissuasif si l'on en croit le nombre de plaintes déposées auprès de cette institution au cours de l'année 2006 : 4 058 réclamations contre 1 410 en 2005, 8 % de ces réclamations concernant les discriminations à l'embauche. En outre, ce phénomène insidieux, rarement écrit et le plus souvent indirect est extrêmement difficile à prouver. « Peu de personnes portent plainte pour discrimination spontanément. Les gens n'ont pas encore vraiment confiance en la justice en matière de discrimination », précise Dominique Sopo, Président de SOS Racisme.

Un délit difficile à prouver

Pourtant, la discrimination est un délit. Le recours peut être réalisé devant une juridiction civile (le conseil des prud'hommes) ou pénale (le tribunal correctionnel). Devant la juridiction pénale, la charge de la preuve appartient à la victime en raison de la présomption d'innocence. En revanche, devant la juridiction civile, elle est aménagée : la victime doit apporter des éléments de faits laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte³. Il revient ensuite à l'entreprise de prouver que sa dé-

cision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Les peines encourues vont jusqu'à trois ans de prison et 45 000 euros d'amende.

C'est dans ce cadre que SOS Racisme soutient les victimes de discriminations dans leur procédure judiciaire. L'association met en place des actions de testing, récemment reconnues comme moyen de preuve de discrimination par la justice. Ces tests consistent à présenter un candidat fictif, « français de souche », aux compétences identiques à celles de la victime potentielle de discrimination. Si l'entreprise convoque le candidat « testeur » mais pas la personne d'origine étrangère, l'association et la victime peuvent engager une procédure. Mais celle-ci sera longue. Les jugements interviennent généralement plusieurs années après les faits.

Une charte pour agir

Du côté des entreprises, qui sont la source des discriminations à l'embauche, la formulation est positive : il ne s'agit pas de lutter contre un phénomène illicite mais plutôt de promouvoir la diversité. Chartes et accords viennent garantir les engagements pris, mesurés par des indicateurs les plus objectifs possibles. Si certaines entreprises ont résolument adopté une démarche citoyenne, au travers notamment de la responsabilité sociale d'entreprise (RSE), nombreuses sont celles qui se limitent à des déclarations d'intention sans mettre en œuvre aucune mesure concrète, à l'impact mesurable. C'est ce que semble vouloir encadrer la Charte de la diversité.

Créée en octobre 2004, la Charte de la diversité regroupe aujourd'hui plus de 1 500 entreprises qui se sont engagées à promouvoir la diversité, notamment culturelle et ethnique. « La charte est un outil de sensibilisation, elle crée de l'émulation dans l'entreprise et entre entreprises », nous expose Fella Imalhayene, chargée de mission de la Charte de la diversité, avant de poursuivre : « En dehors du CV anonyme, de nombreuses pratiques sont apparues : recrutement par simulation, objectivation des process RH, formation des recruteurs. Et lorsqu'une entreprise signe un accord, ses engagements prennent une forme d'obligation juridique. La signature d'un accord est l'élément le plus abouti d'une démarche diversité. » PSA Peugeot Citroën s'est, par

exemple, assigné des objectifs chiffrés d'embauche de jeunes diplômés issus de zones urbaines sensibles. D'autres entreprises expérimentent des méthodes objectives de test et de sélection. Parmi celles-ci, la méthode des habiletés, reposant uniquement sur les compétences des candidats, assure qu'aucun critère discriminatoire ne puisse jouer dans le processus de recrutement.

Pour favoriser l'égalité des chances, les entreprises décident aussi de diversifier leurs canaux de recrutement (le *sourcing*). Certaines travaillent avec des associations chargées de leur envoyer des candidats « de la diversité ». C'est le cas d'Axa qui collabore avec l'Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés (AFIJ) et SOS Racisme. Néanmoins, les entreprises apparaissent frileuses sur la question des origines des candidats et des salariés. Relativement peu d'accords sont exclusivement centrés sur ce critère. Mme Imalhayene explique « qu'il s'agit plutôt d'une démarche globale. C'est plus facile de parler aux entreprises de l'ensemble des critères de discriminations, pour ensuite les sensibiliser à la diversité des origines. »

Former et sensibiliser

Si la mobilisation semble en marche, les résistances demeurent fortes. Les deux pendants que constituent la répression des discriminations et la promotion de la diversité ne suffisent pas et sont utilement relayés par d'autres initiatives telles que les actions menées par les intermédiaires publics et privés de l'emploi. Formation et sensibilisation sont sans doute les clés de la réussite. Mais la discrimination relève avant tout du domaine politique. Les réfugiés, comme les autres étrangers sont, en premier lieu, victimes des discriminations dites légales qui consistent à fermer l'accès à certains emplois aux étrangers non communautaires. Ces discriminations limitent drastiquement leurs opportunités d'embauche. S'il est impératif de développer la lutte contre les discriminations, il serait temps, parallèlement, d'engager une réflexion en vue de lever un certain nombre d'interdictions et de restrictions d'accès sur le marché du travail.



Avec le soutien du
Fonds européen pour les réfugiés

¹ CEDIEY C., FORONI F., Les discriminations à raison de ? l'origine ? dans les embauches en France, Bureau international du travail, 2007, 113 p.

² Voir en page 2, « La parole à ... »

³ On parle de discrimination indirecte lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre aurait pour résultat de créer une discrimination à l'égard de certaines personnes.

LA PAROLE À...

De l'action publique à l'engagement associatif

Retour sur les interventions des trois invités du « petit-déjeuner de l'Observatoire », organisé le jeudi 5 juillet 2007.

Patrick AUBERT, Chef du bureau de l'emploi et de la formation de la Direction de la population et des migrations

Odile MARCHAL, Directrice du programme de promotion de la diversité de l'Agence nationale pour l'emploi

Dominique SOPO, Président de SOS racisme

De quand date la politique publique de lutte contre les discriminations ?

Malgré une forte immigration depuis le Second Empire, ce n'est qu'en 1998 que la France met en place une véritable politique de lutte contre les discriminations. Si la discrimination au travail a toujours existé, elle s'exerçait en période de plein emploi essentiellement dans le travail et l'évolution de carrière. Dans les années 1990, la discrimination à l'embauche apparaît avec l'aggravation du chômage et l'arrivée sur le marché du travail de la « deuxième génération ».

Quels sont les piliers de cette politique ?

Elle se fonde sur une législation récemment renforcée par l'adoption de la loi du 16 novembre 2001 qui reconnaît la discrimination indirecte et institue un aménagement de la charge de la preuve. En outre, depuis 2005 la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) permet d'assister les victimes de discrimination et de les aider dans le dépôt d'une plainte.

Quelles sont les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette politique ?

Phénomènes difficiles à détecter, car liés à des pratiques insidieuses, les discriminations peuvent également se croiser (sexe et origine) ou se cumuler... difficile alors de les prévenir ou de les condamner. L'invisibilité statistique, qui empêche de repérer les Français d'origine étrangère, pose aussi problème. Enfin, les discriminations vont à l'encontre du principe républicain d'égalité, ce qui ne facilite pas la décision publique.

Comment la DPM mobilise-t-elle les acteurs du marché du travail ?

Nous travaillons sur la sensibilisation, la formation et la mobilisation des acteurs privés et publics via des partenariats ou des projets Equal. Cela a permis de mettre en place une charte du service public de l'emploi, de construire des outils d'accompagnement à destination des intermédiaires publics et privés de l'emploi ou encore d'impulser une réflexion sur les méthodes de recrutement dans les grandes entreprises.

Promouvoir la diversité : est-ce une obligation de service public ?

La lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité constituent un enjeu primordial pour l'ANPE. Nous souhaitons mener une action volontariste et notre mission de service public nous conduit à aller dans ce sens. Nos objectifs, rappelés dans un programme pluriannuel de promotion de la diversité, consistent à favoriser l'accès au marché du travail de tous les demandeurs d'emploi et à lutter contre les discriminations liées à l'origine ethnique, à l'âge, au sexe et au handicap.

A quoi s'engage l'ANPE au travers de ce programme ?

Le programme prévoit d'intégrer la lutte contre les discriminations à l'ensemble des actes professionnels des conseillers de l'ANPE. Nous développons leur expertise sur cette question par le biais d'actions de formations inter-institutionnelles communes à tous les agents du service public de l'emploi. Il s'agit aussi de développer l'offre de services en direction des demandeurs d'emploi et des entreprises en favorisant, par exemple, l'utilisation de méthodes de recrutement garantissant la sélection des candidats sur les seules compétences, mais aussi de mettre en place une politique volontariste de gestion des ressources humaines en interne.

Quelles actions ont déjà été mises en œuvre ?

L'ANPE a promu la méthode de recrutement par simulation auprès des entreprises, qui consiste à mesurer l'aptitude des personnes à exercer une fonction donnée, sans tenir compte de l'expérience ou des diplômes. Une banque de profils permet d'accéder en ligne à des CV anonymes depuis 2003. L'opération « Nos quartiers ont des talents » en collaboration avec le Medef et la plate-forme nationale jeunes diplômés, notamment avec les entreprises signataires de la Charte de la diversité, s'inscrit aussi dans cette logique. Tout comme la convention signée avec la Halde pour mener des actions communes de sensibilisation auprès des petites et moyennes entreprises ainsi qu'auprès des très petites entreprises.

Quelles sont vos actions pour lutter contre les discriminations à l'embauche ?

SOS Racisme a mis en place depuis 1998 des actions de testing dans différents domaines : l'emploi, le logement et les loisirs. Dans le cas de l'embauche, le testing permet de prouver l'existence d'une discrimination qui n'est généralement pas exposée ouvertement. « Je ne veux pas d'Arabes ni de Noirs » : les employeurs sont rarement aussi francs. La mise en lumière de l'existence généralisée des discriminations a permis une prise de conscience mais les sanctions ne sont pas encore assez dissuasives.

Quels efforts attendez-vous de la part des entreprises ?

Nous préconisons la mise en place du CV anonyme, votée mais jamais mise en application. Sans être la solution miracle, cela permet aux candidats de passer un premier barrage en accédant à l'entretien d'embauche. Nous militons également en faveur d'un changement des pratiques de recrutement des entreprises, fondées majoritairement sur un système de réseau. Les réfugiés, comme tous les primo-arrivants, sont doublement pénalisés par ces habitudes de recrutement et les entreprises se privent de nombreuses compétences.

Que préconisez-vous en matière de politique publique ?

Nous souhaitons que les entreprises condamnées pour discrimination soient sanctionnées plus sévèrement, par exemple en étant interdites de marché public pendant cinq ans. C'est la seule façon de faire évoluer les pratiques. Concernant la Halde, nous sommes contre le fait qu'elle ait un pouvoir de sanction. Les discriminations sont du domaine de la répression pénale et nous ne voulons pas d'une « sous-justice ». Nous préconisons également la fin des discriminations légales fermant aux étrangers plus de six millions d'emplois, soumis à des conditions de nationalité et/ou de diplômes. La majorité de ces emplois n'étant pas liés à la souveraineté nationale devraient pouvoir être occupés par tous. Nous attendons une action politique forte en ce sens.

EXPÉRIENCES RÉGIONALES

Adecco : un intermédiaire de l'emploi face aux discriminations

Récemment condamnée pour discrimination pour une affaire datant de 2000¹, l'entreprise de travail temporaire Adecco a aussi développé une expertise exemplaire en matière de lutte contre les discriminations. Rétablissement d'une image de marque en réaction à des mises en cause judiciaires ou engagement volontariste et responsable ? Quel qu'en ait été le moteur, les faits sont là et les avancées certaines.

Depuis 1999, Adecco mène des actions de prévention contre toutes les formes de discriminations, en particulier celles liées à l'origine ethnique et raciale. L'objectif affiché, au travers de vastes campagnes de communication, est de recruter uniquement sur la base des compétences afin de rétablir l'égalité de traitement. Pour ce faire, Adecco a engagé une réflexion profonde, au travers d'un programme Equal intitulé Latitude², sur le rôle spécifique et éminemment délicat que jouent les intermédiaires sur le marché du travail.

Intermédiation et discrimination

Placés entre l'employeur et le demandeur d'emploi, ces professionnels doivent par-

fois faire face à des demandes discriminatoires : « *Je veux des Français de souche, je ne veux pas d'histoires.* », « *Les Africains ne tiennent pas la cadence.* », « *Moi, je ne suis pas raciste mais les réactions de mes clients ne vont pas tarder.* », « *J'ai déjà deux Maghrébins. Au-delà, je ne vais pas pouvoir gérer.* ». Que la consigne soit explicite ou non, comment répondre à ce type de demandes fondées sur des critères ethniques ? Comment réagir sans remettre en cause la relation établie avec l'entreprise cliente et sans traduire non plus la demande en une sélection, à son tour discriminatoire et illicite ? Que l'on soit face à des préjugés ou à des réticences supposées de la clientèle justifiant des critères discriminatoires, les arguments à mobiliser ne sont pas identiques. Les outils doivent être fins et adaptables à toutes les situations.

C'est pour transformer les demandes discriminatoires en demandes centrées sur les compétences qu'un argumentaire a été conçu dans le cadre du projet Latitude³. Il permet aux intermédiaires de l'emploi de réagir plus sereinement en ayant réfléchi à leur positionnement. Marquer son écoute, personnaliser la relation, reprendre les mots de son interlocuteur,

proposer des actions concrètes et éventuellement mobiliser la loi : ce sont autant de pistes proposées pour argumenter. « *Face à des demandes discriminatoires, on a découvert une grande souffrance chez nos [salariés] permanents qui étaient renvoyés à des situations contraires à leurs valeurs et à leur professionnalisme* », nous confie Cécile Alhinc-Camy, chargée de mission du Pôle de lutte contre les discriminations d'Adecco.

Formation à tous les niveaux hiérarchiques

D'autres formations ont été suivies par l'encadrement, puis les commerciaux et les responsables recrutement des agences. « *Chez Adecco, ce sont aujourd'hui près de 2 000 collaborateurs qui ont été formés à cette question. Les sessions de formation ont été l'occasion de parler d'un sujet resté relativement tabou, d'échanger des expériences. Elles ont été très appréciées* », précise Mme Alhinc-Camy.

Mais l'entreprise leader sur le marché du travail temporaire français ne s'arrête pas là. Elle s'engage en interne sur ses propres méthodes de recrutement. Elle consolide les partenariats noués lors du projet com-

munautaire, mais aussi avec l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité au travers respectivement de projets régionaux et d'un groupe de travail sur les intermédiaires de l'emploi. Plus récemment, un accord d'entreprise a été signé par l'ensemble des organisations syndicales. Autant de projets qui pour être efficaces devront s'accompagner d'un changement des pratiques des employeurs : « *Même si les employeurs savent qu'il y a un risque juridique, cela ne fait pas tout. Les situations de discriminations sur le marché de l'emploi persistent. L'action doit être menée dans la durée* », note Mme Alhinc-Camy. Il s'agit sans doute de travailler en priorité sur l'évolution des mentalités.

¹ Garnier, Adecco et Ajilon ont été condamnés à verser 30 000 euros d'amende, vendredi 6 juillet 2007, par la cour d'appel de Paris, pour discrimination raciale à l'embauche.

² Projet réalisé en collaboration avec la DPM, le Fasild, Adia et IMS Entreprendre pour la Cité entre 2002 et 2006.

³ Voir le site du projet (www.latitudeequal-discrimination.eu) et en particulier le guide « Intermédiaires de l'emploi. Des arguments pour résister efficacement à une demande discriminatoire ».

DROITS DES RÉFUGIÉS

L'accès au revenu minimum d'insertion pour les réfugiés statutaires

Créé en 1988¹, le revenu minimum d'insertion (RMI) est devenu un dispositif emblématique dans la lutte contre la précarité et contre le chômage. Même si aucun acteur politique n'en conteste officiellement le principe, il fait cependant l'objet d'une réflexion sur son devenir². En outre, il constitue, pour les réfugiés, un levier à l'insertion professionnelle indispensable, dans la mesure où rares sont ceux qui trouvent un emploi dès l'obtention de leur statut.

Une allocation différentielle pour favoriser l'insertion socioprofessionnelle

Le RMI garantit aux personnes âgées d'au moins vingt-cinq ans, sans emploi, ne percevant aucune allocation chômage et dont

les ressources sont inférieures, depuis les trois derniers mois précédant la demande, à un certain plafond, l'accès à des droits sociaux et à des prestations susceptibles d'aider à leur insertion socioprofessionnelle³. Il prend fin dès lors que le plafond des ressources est dépassé ou que les bénéficiaires ont travaillé plus de 750 heures au cours des trois derniers mois. Ces derniers signent un contrat d'insertion assorti d'obligations, dont ils sont informés lors du dépôt de la demande, comme le dispose l'article L.262-13 du Code de l'action sociale et des familles. L'étendue des droits dépend, en fait, de la générosité des acteurs locaux puisque, depuis la loi du 18 décembre 2003, les conseils généraux gèrent et financent le dispositif.

Allocation différentielle, le dispositif prend cependant en compte les situations des bénéficiaires. Ainsi, le RMI est cumulable, pendant un temps limité, avec certains minima sociaux ou avec les revenus d'une activité, salariée ou pas, comme, par exemple, une formation rémunérée⁴. Mais un forfait logement est déduit pour les personnes logées gratuitement, les propriétaires qui ne remboursent pas d'emprunt et les personnes qui reçoivent une aide au logement. De fait, les réfugiés statutaires hébergés par des tiers, faute de pouvoir accéder à un logement autonome, sont soumis à l'abattement pour le

forfait logement. Il est recommandé, lorsqu'ils versent l'équivalent d'un loyer à la personne qui les héberge, d'apporter une preuve écrite de ces versements lors de la constitution du dossier de demande de RMI, afin que le forfait logement ne soit pas déduit de leur allocation.

Le RMI dès l'obtention du statut

Même si le RMI est prévu pour aider les plus précaires, une part importante d'étrangers ne peut en bénéficier. Ainsi, les détenteurs d'une carte de résident peuvent être allocataires du RMI, tout comme les détenteurs d'une carte de séjour temporaire (ou d'un récépissé de demande de renouvellement de cette carte), à condition que celle-ci soit accompagnée d'un document de la préfecture attestant que son titulaire justifie d'une résidence continue d'au moins cinq ans en France⁵. Or, à ce niveau, les réfugiés sont favorisés : ils bénéficient du RMI dès l'obtention de leur statut, contrairement aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, soumis au même délai que les autres étrangers, mais qui, en revanche, perçoivent, depuis peu, l'allocation temporaire d'attente pour une durée de douze mois conformément aux articles L.351-9 et R.351-7 du Code du travail.

En fait, les réfugiés peuvent bénéficier du

RMI dès qu'ils disposent d'un récépissé de demande de titre de séjour, d'une durée de validité de trois mois, renouvelable, avec autorisation de travailler, en attendant la délivrance de leur carte de résident. Mais cet avantage est parfois contrarié...

Des lenteurs pénalisantes et un vide juridique pour les plus jeunes

Les réfugiés demandant le RMI doivent s'adresser à un organisme instructeur pour la constitution du dossier. Une fois la demande acceptée ou rejetée par le président du conseil général, un organisme référent décide du contenu du contrat d'insertion et suit le parcours d'insertion. C'est, en revanche, la Caisse des allocations familiales (CAF) ou la Mutuelle sociale agricole qui assure le versement de l'allocation. Or, il arrive que cela bloque à ce niveau... Monsieur Ambroise, médecin réfugié gabonais, en a fait l'expérience. Son récépissé prenait fin quinze jours après sa demande de RMI. Malheureusement, la CAF refusait de lui verser l'allocation avant le renouvellement de son récépissé, tandis que la préfecture rejetait l'idée d'une délivrance anticipée. Il a donc dû attendre plusieurs semaines supplémentaires, alors que sa situation précaire exigeait qu'il en bénéficie rapidement.

Enfin, le RMI laisse de côté les mineurs étrangers reconnus réfugiés ou les réfugiés statutaires de moins de vingt-cinq ans sans enfant. Un vide juridique qui n'est toujours pas comblé...

INTÉGRATION EN EUROPE

Les réfugiés, au cœur de la politique d'intégration polonaise

Depuis la chute du communisme, la Pologne a dû se rendre à l'évidence. Autrefois grand pays d'émigration, devenue ensuite casemate isolationniste, elle s'est transformée progressivement en un important pays d'immigration et de transit. En témoignent le retour de citoyens polonais expatriés, l'arrivée de migrants venus des pays de l'Est voisins, l'implantation de nouvelles communautés d'origines chinoise, vietnamienne et arménienne ou encore les flux de demandeurs d'asile. Face à ce phénomène social nouveau, la Pologne a ratifié dès 1991 la Convention de Genève et son Protocole additionnel et, à la veille de son entrée dans l'Union européenne en mai 2004, a adopté une loi sur l'immigration et une autre sur la protection des étrangers. Depuis, la politique d'intégration s'est exclusivement concentrée sur les réfugiés statutaires.

Programme individuel d'intégration

Uniques bénéficiaires de cette politique d'intégration impulsée par l'Etat, les réfugiés bénéficient d'une aide générale sur une période de douze mois. Elle englobe à la fois une allocation financière versée à chaque réfugié ainsi que le financement de cours de langue polonaise et de conseils spécifiques. Pour bénéficier de cette aide, les réfugiés doivent déclarer dans un centre d'aide aux familles leur volonté de s'installer dans un département déterminé et de suivre un programme d'intégration.



Ce programme est élaboré selon la situation personnelle de chaque réfugié. Pendant un an, le centre d'aide aux familles référent fournit un accompagnement social pour la recherche d'un logement et les démarches administratives. Le réfugié, quant à lui, est tenu de déclarer auprès des autorités locales son lieu d'habitation, de s'inscrire dans une agence pour l'emploi et de rencontrer son référent au moins deux fois par mois. D'après la prévision détaillée du programme conclu avec le réfugié et du coût de sa réalisation, les autorités départementales décident ensuite d'allouer ou non les moyens financiers.

Une avancée positive...

Ce programme d'intégration - qui bénéficie des fonds de l'Union européenne - constitue assurément une avancée positive. « Auparavant, les programmes d'intégration ne touchaient qu'une petite centaine de personnes », se souvient Malgorzata Gebert, res-

ponsable à l'Aide humanitaire polonaise, une importante ONG. Pourtant, malgré ces récents développements, les possibilités d'intégration pour les réfugiés restent limitées. « Il y a un écart entre cette première année d'intégration et celles qui suivent. Les réfugiés ne sont pas suffisamment préparés à ce qui les attend. »

... à l'épreuve des réalités

Depuis plusieurs années, la Pologne affiche l'un des plus forts taux de chômage de l'Union européenne, si bien qu'il y règne une forte culture de la « débrouillardise » et une importante économie souterraine. Certes, les autorités sont parvenues à diminuer le taux de chômage de 19,1 % à 10,5 % en trois ans, cependant les réfugiés peinent toujours à trouver un emploi. La demande dans le pays ne correspond pas aux compétences qu'ils ont à offrir et, d'après le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), trop de réfugiés maîtrisent mal le polonais. L'intensité des cours de langue obligatoires (environ quatre heures par jour), contenus dans le programme d'intégration, leur permet difficilement de mener une activité professionnelle à côté. Cela expliquerait en partie leur désaffection pour ce type de formation.

« Sans travail, les réfugiés peuvent tout juste survivre », explique Malgorzata Gebert. L'allocation financière du programme d'intégration leur permet, au mieux, de louer un appartement, mais ne suffit pas à couvrir tous les besoins primaires. » Le

logement est, avec l'emploi et les droits sociaux, le troisième volet d'un triptyque infernal : l'accès au parc social s'avère très limité et beaucoup de réfugiés ont rapporté au HCR que les propriétaires privés augmentaient les loyers ou bien refusaient de leur louer un appartement.

Le cas des Tchétchènes

Reste le cas épineux des bénéficiaires d'une autorisation de séjour toléré (l'équivalent de la protection subsidiaire en France), le groupe le plus important en Pologne. En 2005, sur les 6 880 demandes d'asile, seules 335 reconnaissances au statut de réfugié ont été accordées contre 1 822 autorisations de séjour toléré.

Constitués à près de 90 % par des personnes originaires de Tchétchénie, les bénéficiaires d'une autorisation de séjour toléré n'ont accès ni aux aides sociales, ni au programme d'intégration destinés aux réfugiés statutaires. En outre, nombre d'exilés tchétchènes considèrent la Pologne comme un pays de transit et non d'accueil, préférant poursuivre leur route vers l'ouest, une fois la protection accordée ou pas... au risque de se faire renvoyer vers la Pologne au titre du Règlement Dublin.

Compte tenu du nombre croissant de primo-arrivants en Pologne¹, le débat sur l'intégration s'ouvre progressivement à d'autres catégories de migrants. Le Parlement devrait débattre en 2008 de l'opportunité d'inclure les personnes en séjour toléré dans le programme et des moyens supplémentaires à mettre en œuvre afin d'encourager cette politique nouvelle.

¹ En 2000, on comptait 15 900 nouvelles entrées de personnes étrangères contre 36 800 en 2004. (Source : OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, SOPEMI, 2006.)

L'harmonisation du statut des réfugiés dans l'Union européenne

Ça bouge en Europe ! A lire les dernières propositions de la Commission européenne, on voit enfin se profiler une harmonisation des droits des réfugiés à travers le territoire européen. Dans sa proposition datant du 6 juin 2007¹, la Commission suggère d'étendre l'application du statut de résident de longue durée aux réfugiés statutaires ainsi qu'aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire. Mais son *Livre vert* sur le futur régime d'asile européen commun² va plus loin : conférer un statut uniforme unique à toutes les personnes qui sont éligibles à une protection internationale.

En vertu de la directive 2003/109/CE, les réfugiés statutaires et les personnes sous une protection subsidiaire ne bénéficient pas du statut de résident de longue durée. Pour rappel, il s'agit d'un statut juridique qui assure aux ressortissants de pays tiers de longue durée un traitement équivalent dans tous les Etats de l'Union. Il ouvre, en particulier, après une résidence légale et ininterrompue de cinq ans dans un premier Etat membre, le droit au séjour dans un second, et offre une protection renforcée contre l'expulsion. Il garantit également une quasi-égalité de traitement avec les nationaux de l'Etat concerné dans l'accès à l'emploi, l'éducation, la formation professionnelle, la protection sociale et les soins de santé selon les conditions prévues par la directive.

Pas de transfert de responsabilité

Jusqu'à présent, l'Union européenne se montrait très frileuse quant au fait d'ouvrir ce statut aux réfugiés statutaires et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. La principale polémique portait sur le transfert de responsabilité de la protection internationale. En effet, dès lors que le statut de ré-

sident de longue durée permet aux réfugiés de séjourner dans un second Etat membre, à qui revient la responsabilité d'assurer leur protection ? La question reste pour le moment ouverte, la proposition de directive modifiée ne prévoit pas de mécanisme nouveau sur ce sujet. D'une part, parce qu'une étude a montré que les demandes de transferts de responsabilité étaient rares. D'autre part, parce qu'elles impliqueraient, selon la Commission, « la reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'asile entre les Etats membres » et, par conséquent, une harmonisation des procédures d'asile... qui n'est pas encore atteinte.

En revanche, le respect du principe de non refoulement dans le deuxième Etat membre revêt une importance accrue. La Commission suggère que les autorités du deuxième Etat membre soient pleinement informées lorsqu'un résident de longue durée, demandant à séjourner sur son territoire, a obtenu la protection internationale dans un autre Etat membre. Elle propose que ces informations soient mentionnées sur le permis de séjour de longue durée sous la rubrique « remarques ». Enfin, lorsque les autorités du deuxième Etat membre envisagent l'adoption d'une mesure d'expulsion, il conviendrait que l'éloignement ne soit possible que vers l'Etat membre qui a accordé cette protection.

Créer une protection uniforme

L'extension des droits de longue durée aux réfugiés statutaires et aux personnes sous

protection subsidiaire poursuit les objectifs du programme de La Haye, pour une meilleure intégration des ressortissants de pays tiers. A certains égards, elle représente aussi une étape supplémentaire en faveur d'une protection uniforme sur tout le territoire européen. C'est en tous cas ce qu'envisage la Commission dans ses consultations autour du *Livre vert*. Après une première phase consistant à définir des normes minimales communes, il s'agit désormais d'adopter une législation communautaire sur le régime d'asile d'ici fin 2010. Trop de divergences persistent encore quant à l'accès des réfugiés aux droits économiques, sociaux ou politiques à travers le territoire européen. Parmi les options proposées : un rapprochement des droits et des avantages des réfugiés avec ceux des personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire, un statut uniforme pour chacune de ces catégories voire même un statut uniforme unique dans tous les Etats de l'UE, pour arriver, *in fine*, à un statut commun applicable à l'ensemble de l'Union.

Les conditions et les modalités juridiques devront faire l'objet d'une discussion approfondie. A la veille de la deuxième phase d'harmonisation, les débats promettent d'être encore vifs et longs !

¹ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, COM (2007) 298 final.
² Le Livre vert est une procédure de consultation publique lancée par la Commission européenne le 6 juin 2007. Elle invite tous les acteurs de l'asile en Europe à faire des suggestions sur le futur régime d'asile européen commun.

PORTRAIT

Confiant à 70 %

Il s'imaginait devenir cadre dans sa région, le Nord de la Côte d'Ivoire. Il avait même l'intention de se présenter à l'Ecole nationale d'administration au bout de dix années d'enseignement. A mi-parcours, Amidou a dû revoir ses plans. En France depuis novembre 2005, reconnu réfugié statutaire au mois d'avril suivant, ce trentenaire creuse prudemment les fondations de sa nouvelle vie.

Depuis quatre mois, Amidou occupe un poste de vendeur dans une animalerie à Paris. « Ça n'a pas été facile de trouver un CDI, c'est pourquoi j'ai accepté tout de suite », explique-t-il. Une aubaine, en effet, après une année passée à rechercher un emploi stable. Pour seules expériences sur son CV, un poste à temps partiel et en contrat journalier auprès d'une société spécialisée dans l'inventaire, puis un poste à Rungis pendant deux semaines comme coupeur de veau. « En France, il faut se battre pour gagner son pain quotidien. Même si nous disposons d'un titre de séjour légal, le fait d'avoir vécu peu de temps ici est un handicap. Les employeurs recherchent des gens avec de l'expérience ici », constate-t-il avec recul.

Il aura découvert à ses dépens que l'expérience professionnelle seule ne suffit pas, qu'il faut maîtriser bon nombre de codes pour espérer être embauché : expression orale, habillage, attitude devant l'employeur... « En Afrique, il n'y a pas le système d'entretien d'embauche comme ici. C'était tout nouveau pour moi, je ne savais pas me vendre. »

Aujourd'hui, Amidou se dit confiant, « à 70 % ». « Mon parcours a été une formation bénéfique. J'ai découvert que chacun est responsable de soi-même. Mais le combat continue. » Son combat ? Faire valoir ses diplômes et reprendre son métier d'enseignant. En février dernier, il a d'ailleurs introduit une demande de naturalisation. « J'ai été très bien accueilli ici, très bien encadré. Ce que je suis aujourd'hui, c'est grâce à des structures comme France terre d'asile, l'ANPE ou la mairie de Paris. Alors, pourquoi ne pas faire la demande de naturalisation ? » La réponse, qu'il n'attend pas, se lit au fond de ses yeux : « Je referai ma vie ici. »

LIBRE OPINION

Apprendre à résister !

C'était en janvier 2005. Autant dire une éternité. A l'occasion de ses vœux à Jacques Chirac, Pierre Mazeaud, président du Conseil constitutionnel, lançait une sévère mise en garde contre la mauvaise santé législative.

Il dénonçait « la malfaçon législative pure et simple mais aussi la loi qui tâtonne, hésite, bafouille, revient à bref intervalle sur le même sujet dans un sens ou un autre selon les réactions réelles ou supposées de la société ». Il continuait ainsi : « Le législateur doit apprendre à résister à la demande de loi et s'interdire de faire de la loi un instrument de communication ».

Belle leçon de franchise d'un homme habitué à un certain franc-parler. Hélas, peu suivie d'effets. Le 18 septembre prochain, le Parlement va examiner pour la quatrième fois en cinq ans une nouvelle modification de l'ordonnance de 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France, la quinzième depuis 1981. S'il y a un domaine où la loi est bavarde, où elle obéit à une logique de communication, c'est bien dans le secteur de l'immigration et de l'asile.

Artifices, faux semblants, posture, aucune démagogie n'est épargnée et depuis fort longtemps en la matière.

Alors, une nouvelle loi pour quoi faire ?

Imposer un test de langue et un apprentissage du français d'une durée de deux mois avant de pouvoir prétendre obtenir un visa pour les conjoints de Français et les candidats au regroupement familial ? Deux mois qui viendront s'ajouter à une procédure déjà fort longue. Les ressortissants algériens n'étant pas concernés par la nouvelle loi, ce sont environ 40 à 50 000 personnes qui, chaque année, seront touchées par cette disposition. Les décrets d'application nous fourniront des indications précieuses pour savoir qui des consulats, de l'Anaem ou des Alliances françaises, et avec quels moyens, mettront en œuvre ces nouvelles dispositions. Il sera intéressant de constater l'égalité de traitement envisagée entre les quelques 500 Américains ou Américaines qui épousent des Français ou des Françaises chaque année et les ressortissants originaires de pays africains dans la même situation.

Ce n'est faire injure à quiconque que de dire que cette nouvelle loi, codicille aux trois précédentes, n'a pas pour vocation de s'attaquer aux sources des migrations, au mal-développement, aux échanges inégaux dans les termes du commerce mondial, et encore moins de définir un axe d'intérêt partagé entre les pays sources, les pays d'accueil et les migrants. Elle répond, en effet, à des préoccupations de politique intérieure.

Pierre HENRY
Directeur général de France terre d'asile

BRÈVES

Retour sur Cachan

Un an après l'évacuation du squat de Cachan, Pierre Henry, Directeur général de France terre d'asile, et Pascale Egré, reporter au Parisien, reviennent sur ce dossier dans un livre à paraître le 13 septembre 2007.

Ce livre constitue une enquête et une réflexion sur l'immigration et ses enjeux politiques. Construit autour des événements de Cachan, il nous entraîne aux portes de l'Europe, où des milliers de naufragés de l'exil s'échouent, meurent ou se fondent dans la clandestinité. À l'heure où l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne et les Pays-Bas régularisent « leurs » sans-papiers, la France refuse ce débat : elle a concédé discrètement des papiers à 231 ex-squatteurs de Cachan, mais elle ignore les dizaines de milliers d'autres personnes en situation irrégulière sur notre territoire.

Cachan, la vérité : le défi migratoire – Editions de l'Aube

L'Observatoire de l'intégration

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,
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 L'Observatoire de l'intégration).

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

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