

L'observatoire de l'intégration

des réfugiés statutaires



La Lettre N°25

bimestriel - novembre 2007

Professions réglementées : des discriminations inscrites dans la loi

En France, les réfugiés, parce qu'ils n'ont ni la nationalité française, ni celle d'un Etat membre de l'Union européenne, ne peuvent accéder à tous les emplois disponibles sur le marché du travail. C'est parce qu'elles sont inscrites dans la loi, que l'on peut qualifier ces discriminations d'institutionnelles. La juxtaposition de ces deux termes peut surprendre si l'on se réfère au cadre juridique de lutte contre les discriminations qui s'est largement développé en France, sous l'impulsion de l'Union européenne. Et ce n'est pas tout. A ces emplois réservés s'ajoutent un certain nombre de professions dont l'accès est réglementé, soumis à des conditions de nationalité et/ou de diplôme. Au total, selon Serge Slama, maître de conférences en droit public à l'Université Evry-Val-d'Essonne, « on estime que ces emplois représentent aujourd'hui près du tiers de l'emploi salarié. Cela comprend l'ensemble de la fonction publique, soit près de six millions d'emplois, mais aussi un ensemble hétéroclite de professions, du débitant de tabac au patron coiffeur, en passant par les architectes et les avocats ».

Une démarche longue et complexe

Pour les réfugiés, qui n'ont pas eu le droit de travailler pendant leur demande d'asile, ces restrictions s'avèrent particulièrement handicapantes. Alors qu'ils viennent d'être reconnus réfugiés, ils s'aperçoivent qu'ils ne pourront pas exercer leur métier d'origine, à moins d'entamer des démarches qui s'avèrent longues et complexes. Leur choix, non sans frustrations, consistera parfois à se reconverter dans un autre secteur, non réglementé, pour trouver plus rapidement un emploi. Il se traduira aussi souvent par un déclassement : médecins travaillant comme infirmiers, infirmiers comme aides-soignants, architectes comme dessinateurs sans pouvoir ouvrir leur propre cabinet, etc. Enfin, les conditions de nationalité pousseront certains à acquérir la nationalité française au plus vite.

Difficile de décrire de façon synthétique les démarches que doivent engager les titulaires

de diplômes étrangers pour exercer les professions de chirurgien-dentiste, d'agent immobilier, d'ergothérapeute ou d'expert-comptable, tant les modalités sont variables. « Sur notre site Internet¹, nous avons détaillé les procédures relatives aux professions réglementées pour lesquelles nous sommes le plus souvent sollicités », nous explique Françoise Profit, responsable du centre ENIC-NARIC France². On y apprend qu'il faudra faire reconnaître son niveau d'études, passer des épreuves de connaissances, prouver que l'on maîtrise la langue française, constituer un dossier retraçant son expérience professionnelle, être reçu par une commission de spécialistes mais surtout faire preuve de motivation... et de patience. Dans certains cas, l'ultime solution consistera à reprendre, partiellement ou totalement, un cycle d'études pour acquérir le sésame : un diplôme français.

Dans la majorité des cas, le centre d'information sur la reconnaissance des diplômes peut attester du niveau du diplôme dans le pays dans lequel il a été délivré. Cela ne permet aucunement d'exercer la profession mais rend plus lisible le cursus effectué dans le pays d'origine. En outre, les interlocuteurs chargés de délivrer les autorisations d'exercice sont variables. Ce sont généralement des services spécifiques des ministères en charge de la réglementation de la profession ou les ordres professionnels.

Peu d'exceptions pour les réfugiés

Les réfugiés, comme les autres étrangers, doivent se soumettre à ces différentes procédures. L'article 19 de la Convention de Genève de 1951 prévoit que les réfugiés et les apatrides recevront, pour l'accès aux professions libérales, « un traitement aussi favorable que possible, de toute façon un traitement non moins favorable que celui accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général ». Cependant, il semble que leur situation spécifique, relative à leur exil forcé et aux conditions d'urgence dans lesquelles ils ont quitté leur pays, soit assez peu prise en compte. Sans aller jusqu'à un régime de faveur, quelques textes précisent tout de même qu'ils pourront bénéficier d'aménagements voire d'exceptions à la règle.

Ainsi, la procédure d'autorisation d'exercice mise en place pour les médecins à diplôme étranger prévoit que les réfugiés statutaires doivent se présenter aux épreuves de vérification des connaissances mais sont traités à part, exclus du classement. De même, les réfugiés titulaires d'un diplôme de pharmacien dans leur pays d'origine n'ont pas à justifier de l'exercice de fonctions hospitalières, comme c'est le cas pour les autres étrangers. Pour les architectes, l'installation n'est possible que si les diplômes français sont également reconnus dans le pays d'origine du demandeur et permettent l'exercice de la profession. Les réfugiés statutaires et les apatrides ne se voient pas imposer cette condition de réciprocité et leurs dossiers sont étudiés au cas par cas. Enfin, si les réfugiés sont dans l'incapacité de fournir certaines pièces (copie des diplômes, attestations des autorités compétentes du pays...), il est parfois accepté qu'ils ne présentent qu'une attestation sur l'honneur précisant les études suivies et les diplômes, certificats ou titres acquis dans leur pays d'origine.

Le diplôme comme garantie de qualité

Ces interdictions et restrictions dans l'accès à l'emploi des étrangers sont le résultat d'un empilement progressif de conditions. Les fermetures d'emplois aux étrangers au XIX^{ème} siècle visaient soit à protéger certaines branches de l'économie soit à défendre des intérêts nationaux. Aujourd'hui, nombre de ces restrictions ne sont plus justifiées et peuvent être remises en cause. Hormis les emplois qui comportent une participation à l'exercice de la puissance publique et les fonctions qui touchent à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, tous les emplois devraient être accessibles aux étrangers. Cela s'applique aux emplois aussi bien de la fonction publique que du secteur privé, d'autant que ces postes ont été ouverts aux citoyens communautaires et aux ressortissants des autres Etats de l'Espace économique européen³.

Les conditions de diplômes se justifient plus aisément dans la mesure où c'est un moyen de garantir une certaine technicité, un niveau de qualification et qu'il est difficile de contrôler la qualité de l'ensei-

gnement dispensé dans d'autres pays. Encore faut-il qu'il existe de véritables procédures de reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger ou, plus simplement, de validation des compétences. « Il faudrait pouvoir prouver ses compétences autrement que par un morceau de papier et surtout que l'expérience acquise en France soit mieux prise en compte », insiste Aurélien Kamendje, secrétaire général du Syndicat national des praticiens à diplôme hors Union européenne (SNPADHUE). Sans cela, nous sommes en présence d'une véritable discrimination comme l'a rappelé la Halde dans le cas des médecins à diplôme étranger. Et Serge Slama d'ajouter : « Cela a un sens d'exiger une certaine compétence pour l'exercice d'un métier. Le problème c'est que, la plupart du temps, la condition de diplôme ou la condition de maîtrise du français sont détournées pour exclure les étrangers. »

Heureusement, il reste plusieurs voies de recours, suggérées par M. Slama au cours du petit-déjeuner de l'Observatoire de l'intégration sur les professions réglementées qui s'est déroulé le 5 octobre dernier : « Il faudrait se saisir des accords d'association avec des pays tiers qui contiennent généralement des principes de non discrimination dans l'emploi. Plusieurs décisions de la Cour de justice des communautés européennes vont d'ailleurs dans ce sens. La Convention de Genève de 1951 contient également un principe d'égalité dans l'accès à l'éducation applicable aux réfugiés statutaires mais aussi aux demandeurs d'asile. Moyennant un certain nombre de procédures, ce principe devrait permettre à des réfugiés d'exercer en France. » Reste à se saisir de ces outils pour que les compétences acquises ailleurs, puissent enfin être reconnues ici.



Avec le soutien du
Fonds européen pour les réfugiés

¹ www.ciep.fr/enic-naricfr/index.php

² European Network of Information Centres – National Academic Recognition Information Centres, centre d'information sur la reconnaissance des diplômes.

³ Etats de l'Union européenne, Islande, Liechtenstein et Norvège.

LA PAROLE À...

De l'histoire des professions réglementées à leur exercice

Retour sur les interventions des invités du petit-déjeuner de l'Observatoire de l'intégration, organisé le mardi 5 octobre 2007.

Serge SLAMA, maître de conférences en droit public à l'Université Evry-Val-d'Essonne

Quand les professions réglementées et les emplois fermés aux étrangers sont-ils apparus sur le marché du travail français ?

La construction du secteur fermé aux étrangers est une longue histoire qui trouve ses origines dans l'Ancien régime et se développe au milieu du XIX^{ème} siècle. A cette époque, on commence à réserver des emplois aux nationaux, à nationaliser le marché du travail. C'est, par exemple, vers 1880 qu'une condition de nationalité apparaît pour accéder à la fonction publique. On ferme également les emplois dans les chemins de fer ou les travaux publics. A l'instar de la profession d'avocat, fermée depuis 1830, l'exercice de la profession de médecin est soumis à une condition de diplôme à partir de 1896. En 1927, avec la deuxième grande loi sur la nationalité, apparaissent les premières interdictions à l'encontre des naturalisés. Ce mouvement se radicalise dans le contexte xénophobe des années 1930. Les restrictions concernent alors de plus en plus de professions : médicales, juridiques, financières, etc.

Un mouvement d'ouverture s'est-il amorcé ensuite ?

En 1945, on revient partiellement sur la condition de nationalité d'origine mais on maintient les secteurs fermés. Les ferme-

tures vont être cristallisées dans le droit pendant assez longtemps. Il faut attendre les années 1970 pour que s'ouvrent à nouveau certains emplois, aux naturalisés d'abord, puis aux étrangers. On peut y voir le résultat d'une double impulsion. D'abord un mouvement d'intégration qui suppose que les étrangers accèdent à certains emplois mais aussi à certains droits, comme par exemple les élections aux conseils des prud'hommes ou comme délégués du personnel dans les entreprises. C'est aussi lié au phénomène d'ouverture de nombreux emplois aux ressortissants communautaires.

Qu'en est-il de la situation actuelle ?

Aujourd'hui, on considère que le tiers des emplois disponibles sur le marché du travail est encore fermé aux étrangers, malgré les ouvertures des dix dernières années. On peut penser par exemple à la RATP ou à la Sécurité sociale. Il y a aussi eu des ouvertures plus ponctuelles, la condition de nationalité étant supprimée à l'occasion de réformes de secteurs. Ces ouvertures ne sont pas toujours médiatisées et sont souvent le résultat de luttes juridiques, longues et complexes. Pour ne citer qu'un exemple symbolique, il a fallu attendre mars 2007 pour que les étrangers soient éligibles à la carte famille nombreuse de la SNCF. Une loi budgétaire de 1924 avait exclu les étrangers non coloniaux de ce droit. Etrange que personne ne s'en soit saisi plus tôt !

Françoise PROFIT, responsable du centre ENIC-NARIC France (centre d'information sur la reconnaissance des diplômes)

Quelles sont les missions du centre ENIC-NARIC ?

Nous informons sur l'exercice des professions et la poursuite d'études avec un diplôme étranger. Pour les professions réglementées, nous précisons les procédures à suivre en fonction de la nationalité du diplômé et de la personne. Comme il est difficile de suivre l'évolution de la réglementation pour toutes ces professions, nous orientons également vers les autorités compétentes comme les services des ministères en charge de ces professions. Notre deuxième mission consiste à délivrer des attestations de reconnaissance de niveau d'études. Il s'agit d'une description du diplôme étranger dans le pays qui l'a délivré. En 2006, plus de 17 000 attestations ont été délivrées, en majorité à des ressortissants de pays africains. Enfin, nous informons sur les diplômes et le système éducatif français, en particulier nos homologues des 53 autres centres ENIC-NARIC à travers le monde. C'est ainsi que les diplômés français peuvent également faire valoir leurs diplômes à l'étranger.

Reconnaissance de niveau d'études, équivalence, autorisation d'exercice : difficile de s'y retrouver...

C'est vrai que tous ces termes peuvent prêter à confusion. La première chose à com-

prendre est qu'il n'existe pas d'équivalence réglementaire entre diplômes français et diplômes étrangers, y compris à l'intérieur de l'Union européenne. Les titulaires de diplômes étrangers peuvent uniquement obtenir une reconnaissance de leur niveau d'études par la France. Mais il ne s'agit pas d'une validation de leur diplôme. S'ils envisagent de poursuivre ou de reprendre leurs études en France, seul l'établissement visé est souverain et détermine à quel niveau correspond la formation qu'ils ont reçue dans leur pays. Cette attestation peut aussi renseigner certains employeurs sur les qualifications du candidat.

Recevez-vous régulièrement certains réfugiés ?

Nous recevons relativement peu de réfugiés et il est difficile d'avoir des données sur l'accueil effectué par les rectorats, qui délivrent encore, jusqu'à fin 2007, des attestations de reconnaissance de niveau d'études. Néanmoins, nous sommes très attentifs à la spécificité de ce public. Nous demandons systématiquement aux personnes qui nous contactent de préciser s'ils sont demandeurs d'asile ou réfugiés. En effet, nous ne voulons pas risquer d'entamer des démarches de vérification dans leur pays d'origine et ainsi dévoiler leur identité aux autorités.

Médecins en quête de reconnaissance

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'inquiète, dans son dernier rapport sur les perspectives des migrations internationales, de la fuite des cerveaux dans le secteur de la santé. On peut y lire que « les immigrés contribuent de manière importante au fonctionnement du système de santé, non seulement en raison de leur nombre, mais aussi parce qu'ils aident à assurer la continuité du service durant les nuits ou les week-ends et sont présents dans les régions les moins équipées¹ ».

En France, près de 6 000 praticiens à diplôme hors Union européenne exercent aujourd'hui dans les hôpitaux publics². S'ils compensent le manque de main d'œuvre de ce secteur, ils ne bénéficient pas pour autant du même statut que les titulaires de diplômes français. Ils remplissent pourtant des fonctions équivalentes. Statuts précaires, faibles salaires, carrières bloquées, impossibilité d'exercer en libéral ou dans des établissements privés, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) a confirmé, à deux reprises, que ces médecins étaient victimes de discriminations dans l'accès à l'emploi et dans l'emploi³.

Comment expliquer ces règles discriminatoires, quelles sont les voies de recours et la position des acteurs en présence ? Après une forte mobilisation engagée notamment par le Syndicat des praticiens à diplôme

hors Union européenne (SNPADHUE), qu'en est-il de la situation actuelle de ces médecins ?

Autorisés à exercer

La France a accueilli beaucoup de praticiens à diplôme hors Union européenne (Padhue) dans les années 1990, principalement originaires des pays du Maghreb, d'Afrique subsaharienne et du Proche-Orient. Si certains sont venus suivre la fin de leurs études en France, ils n'ont pas obtenu de diplôme français. Or, trois conditions s'imposent en France pour bénéficier directement de la plénitude d'exercice : être Français ou ressortissant de l'Union européenne, titulaire d'un diplôme français ou délivré dans l'UE et être inscrit au Conseil de l'Ordre.

C'est ainsi qu'en 1999, la loi créant la couverture maladie universelle, introduit un concours destiné à vérifier les connaissances de ces médecins à diplôme étranger, désireux d'exercer en France. « *S'ouvre alors une longue période de vide juridique, où les personnels n'avaient plus le droit d'être recrutés* », nous indique Aurélien Kamendje, secrétaire général du SNPADHUE. « *Il faut en effet attendre cinq ans pour qu'un décret d'application organise la nouvelle procédure d'autorisation (NPA) d'exercice* ». Suivent quelques aménagements puis c'est la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007⁴ qui institue la procédure d'autorisation d'exercice

(PAE)⁵ actuellement en vigueur.

Cette procédure comporte plusieurs étapes : épreuves de vérification des connaissances (théoriques et pratiques) assorties d'un test linguistique, contrôle des pratiques professionnelles, sous la forme d'une condition de trois années d'exercice en France, passage devant une commission d'autorisation d'exercice et, enfin, décision du ministre chargé de la santé. Certains praticiens sont exemptés du passage de ces épreuves et se présentent directement devant la Commission. D'autres passent un examen plutôt qu'un concours, c'est-à-dire hors quotas. C'est le cas de praticiens ayant exercé en France sous certaines conditions et des réfugiés⁶. Petit bémol pour les réfugiés : ils ne peuvent passer l'examen que si leur spécialité est ouverte au concours et doivent donc parfois attendre pour se présenter.

Pour une validation de l'expérience

A ce stade de l'évolution de la réglementation, demeurent plusieurs revendications, comme nous l'a exposé M. Kamendje au cours du petit-déjeuner : « *Nous voudrions que d'autres praticiens, par exemple ceux qui ont effectué un troisième cycle en France, soient exemptés de l'examen. Ce qui nous dérange ce n'est pas le contrôle des compétences, c'est que l'on impose à un praticien, qui exerce*

en France depuis plusieurs années et a déjà subi des contrôles de connaissances de haut niveau, de repasser un examen. Il serait plus logique que l'expérience acquise en France soit reconnue et que soit mise en place une procédure de validation des acquis, comme il en existe dans d'autres branches. »

« *Le dispositif, dans sa forme actuelle, ne nous satisfait pas encore*, ajoute Talal Annani, président du syndicat, *d'autant que les recommandations de la Halde n'ont pas été pleinement prises en compte* ». Le Conseil de l'Ordre a également appuyé la démarche des Padhue, par l'intermédiaire d'un rapport spécial sur leur situation⁸. Enfin, en avril dernier, 150 plaintes ont été déposées auprès du Procureur de la République de Paris pour discrimination. Malgré cela, le ministère ne semble pas encore prêt à prendre de véritables dispositions pour restaurer l'égalité. Inutile de rappeler qu'il en va aussi de la bonne marche de l'hôpital public français.

¹ OCDE, *SOPEMI*, 2007, p. 18-19.

² Evaluation du nombre de praticiens occupant des postes de séniors et non séniors, réalisée en 2005.

³ Délibérations n° 2005-56 du 27 février 2006 et n° 2006-250 du 6 novembre 2006.

⁴ Décret n° 2004-508 du 8 juin 2004.

⁵ Loi n° 2006-1 640 du 21 décembre 2006.

⁶ Régie par le décret n° 2007-123 du 29 janvier 2007.

⁷ Voir l'article L.4 111-2, 1, alinéa 3 du Code de la santé publique : « Le nombre maximum mentionné à l'alinéa précédent n'est pas opposable aux réfugiés, apatrides, bénéficiaires de l'asile territorial et bénéficiaires de la protection subsidiaire [...] ».

⁸ Ordre national des médecins, Conseil national de l'Ordre, « Etude de la problématique des Padhue », avril 2006, 11 p.

LES DROITS DES RÉFUGIÉS

O.F.P.R.A. Office français de protection des réfugiés et apatrides. Soit en cinq lettres, le destin des étrangers qui viennent demander l'asile en France. Car c'est, en effet, de cet établissement public, bientôt placé sous la tutelle du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement, et doté de l'autonomie administrative et financière, que dépendent la reconnaissance du statut de réfugié et l'octroi de la protection subsidiaire conformément à l'article L.712-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda). Mais son rôle ne s'arrête pas là.

Plus qu'une « machine » à accorder, avec parcimonie, l'asile, l'Ofpra assure également une protection juridique et administrative en s'évertuant à faire appliquer les règles du droit international et celles du droit national à des étrangers dont l'Etat est défaillant. C'est-à-dire, non seulement aux réfugiés, mais aussi à ceux des bénéficiaires de la protection subsidiaire dont l'Office estime qu'ils ne peuvent s'adresser à leurs autorités afin d'obtenir les documents d'état civil nécessaires à l'accomplissement de leurs démarches administratives.

Enfin, l'Ofpra assure un suivi statistique global, qui s'avère parfois incomplet. Ainsi, au 31 décembre 2006, l'Office estimait à 124 400 le nombre de réfugiés et de bénéficiaires de la protection subsidiaire présents en France (respectivement 123 253

Une protection tout au long de la vie en France

pour les premiers et 1 147 pour les seconds)¹. Or, ce chiffre augmente chaque année avec la reconnaissance de nouveaux statuts mais ne prend pas toujours en compte le cas de ceux qui, parce qu'ils meurent ou deviennent français, devraient en être retranchés. Il s'avère, en effet, assez difficile de centraliser ce type d'informations dispersées dans plusieurs administrations. Des progrès statistiques restent à faire pour que l'Ofpra affine sa connaissance de la population dont il assure la protection.

Produire des documents d'état civil : une opération complexe

Afin d'assurer sa mission de protection, l'Office dispose d'une division de la protection qui gère les questions d'état civil et de cessation du statut, en application des articles 12 et 25 de la Convention de Genève. En 2006, la division de la protection avait, par exemple, actualisé 4 454 documents d'état civil (certificats de naissance, livrets de famille) et créé 4 794 nouveaux livrets de famille². L'existence d'un

service spécifique n'est, en réalité, pas superflue, car il s'agit d'une opération complexe. En vertu de l'article L.721-3 du Ceseda, le personnel de la division de la protection reconstitue un nouvel état civil, d'après des documents originaux ou administratifs et des déclarations faites par le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire lors de sa demande d'asile³. Une enquête peut être demandée à l'ambassade ou au consulat de France dans le pays d'origine en cas de doute sur l'authenticité, d'imprécision ou d'absence de documents. Or, ceci rallonge la procédure et par ricochet place le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire dans l'embarras, puisqu'il ne peut obtenir de titre de séjour sans un nouvel état civil. De plus, tout événement concernant l'état civil qui s'est produit dans un pays tiers autre que le pays d'origine relève de la compétence des autorités consulaires ou diplomatiques de ce pays, sauf dérogation : par exemple lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir un document de la part des autorités consulaires ou diplomatiques. Enfin, des erreurs dans la production du nouvel état civil

sont possibles. Le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire doit alors s'adresser au Procureur de la République du Tribunal de grande instance de Paris.

Une protection juridique et administrative qui dure

Durant la vie en France, ceux qui bénéficient d'une protection par l'Ofpra sont soumis aux mêmes règles que les Français concernant l'état civil. Pour autant, les modifications doivent être signalées à l'Office. La protection juridique et administrative s'inscrit dans la durée et ne prend fin qu'en cas d'acquisition de la nationalité, de cessation de statut ou de décès. La naissance d'un enfant, le mariage, le divorce en France ou, sous certaines conditions, à l'étranger, et le décès doivent donc être signalés. Il convient même dans le cas du mariage ou du divorce de s'adresser au préalable à l'Ofpra afin de connaître les pièces nécessaires pour mettre à jour l'état civil.

Institution incontournable pour les prétendants au droit d'asile et pour ceux qui l'obtiennent, l'Office constitue, en quelque sorte, la mairie des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, ce qui atteste que ces derniers ne sont pas des étrangers tout à fait comme les autres.

¹ Ofpra, Rapport d'activité 2006, p. 29.

² Ibid.

³ L'Office produit, en fait, les documents d'état civil suivants : acte de naissance et livret de famille ; acte de naissance des enfants nés dans le pays d'origine ; acte de mariage pour les couples mariés à condition que les deux conjoints se trouvent sur le territoire français ; acte de divorce dans le pays d'origine.

L'INTÉGRATION EN EUROPE

A l'instar de la France, certains pays continuent à interdire aux étrangers l'accès au secteur public. D'autres au contraire, prennent la voie d'une plus grande ouverture en promouvant la diversité de leur société. Petit aperçu européen...

Le Royaume-Uni, en avance sur la voie de l'ouverture

Au Royaume-Uni, depuis la récente entrée en vigueur du *European Communities (Employment in the Civil Service) Order 2007*, le champ des professions fermées au sein de la fonction publique a été mieux défini. Se limitant à présent aux domaines de la sécurité, des renseignements, de la défense, de la diplomatie, de la gestion des frontières et de l'immigration, il ne concerne plus que 27 000 postes environ, soit 5 % de la fonction publique. Pour le reste, la tendance est à l'ouverture puisque les autres postes sont accessibles non seulement aux ressortissants des pays de l'Espace économique européen, de Suisse et de Turquie, mais également à ceux des cinquante-deux Etats du Commonwealth, anciennes colonies et protectorats britanniques, qui représentent près d'un quart des pays du monde. De plus, dans des situations très spécifiques, un certificat d'emploi, autorisant l'embauche d'un étranger venant d'un autre Etat, peut être délivré. Constatant que « 780 000 résidents du Royaume-Uni en âge de travailler restent exclus de l'emploi dans la fonction publique », Andrew Dismore, membre du Parlement, a initié un projet de loi, le *Crown Employment (Nationality) Bill*, tendant à ouvrir aux

Un secteur public à ouverture variable



autres étrangers les postes non réservés¹. Ce projet est actuellement à l'étude.

Le système de recrutement au sein de la police britannique, illustration parfaite de l'exercice de la puissance publique, constitue aussi un modèle d'ouverture. En effet, sous réserve d'une situation régulière et d'une certaine compétence linguistique, et à l'exception de certains postes sensibles, la nationalité n'est plus un obstacle à l'entrée dans la police².

Diversifier la fonction publique

Le Danemark a adopté diverses mesures pour favoriser l'embauche des étrangers dans son secteur public, afin de refléter la diversité de sa société. En 2005, des postes

dits d'« intégration et de formation » ont été créés pour attirer les étrangers peu qualifiés dans ce secteur³. Malheureusement, même si la nationalité danoise n'est pas une condition préalable pour être employé par l'Etat, elle le reste pour acquérir le statut de fonctionnaire.

En Belgique, le meilleur exemple d'ouverture se situe au niveau de l'administration de la région Bruxelles-Capitale, qui a ouvert l'accès aux emplois statutaires aux ressortissants de pays hors de l'Union européenne par un décret du 19 mars 2004⁴. Par ailleurs, la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB), entreprise de droit public, recrute des conducteurs étrangers depuis 1964, dont de nombreux Marocains, alors que les postes de contrôleurs demeurent réservés aux nationaux.

Nationalité toujours d'actualité au Sud

Alors que l'article 15 de la Constitution portugaise garantit expressément aux étrangers l'accès aux emplois techniques de la fonction publique, d'autres Etats européens continuent à appliquer strictement la condition de nationalité. En 2006, si certains tribunaux italiens ont validé l'exigence de nationalité, notamment concernant l'accès à des concours de

la fonction publique, d'autres ont conclu à une discrimination, et ont autorisé par exemple un ressortissant iranien à prendre part à un tel concours⁵. Cette évolution positive mérite d'être soulignée. Par contre, le recours aux travailleurs contractuels reste largement répandu, notamment chez les infirmiers étrangers, rendant ainsi leur situation encore plus précaire.

La Grèce aussi joue plutôt la carte de la fermeture, comme l'illustre le récent renvoi d'une professeure de musique d'un établissement scolaire parce qu'elle n'avait pas la nationalité grecque⁶. Le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe a eu l'occasion de souligner que la condition de nationalité imposée dans la fonction publique grecque n'était pas conforme à l'interdiction de non-discrimination, et que ces restrictions allaient au-delà de ce qui est « nécessaire, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs⁷. »

¹ Propos d'Andrew Dismore, lors des débats à la Chambre des communes le 29 juin 2007.

² Article 82 du *Police Reform Act*, 2002.

³ LIEBIG T., *The labour market integration of immigrants in Denmark*, OCDE, document de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 50, mars 2007, p. 41.

⁴ Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, Direction générale Emploi et marché du travail, *L'immigration en Belgique, Effectifs, mouvements et marché du travail*, rapport 2006, p. 44.

⁵ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, 2007, p. 63.

⁶ Réseau européen contre le racisme (ENAR), *Rapport alternatif sur le racisme en Grèce*, 2006, p. 11.

⁷ Conclusions XVIII concernant la Grèce du Comité européen des droits sociaux, Conseil de l'Europe, 2006, p. 5.

Une Cité nationale qui arrive à point nommé

Inaugurée en toute discrétion le 10 octobre dernier, la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) est bel et bien là. Il a fallu une quinzaine d'années de gestation avant que ce projet ambitieux ne voie enfin le jour. Hasard du calendrier, l'inauguration de la Cité survient en plein cœur du débat houleux sur le projet de loi sur l'immigration de Brice Hortefeux, alimenté par la disposition très controversée sur les tests ADN. Malgré le manque d'engouement officiel, le moment est d'autant plus propice pour redonner une image positive de la population immigrée et pour « faire connaître et reconnaître l'apport de l'immigration en France¹ », que ce soit au niveau économique, social ou culturel.

Un projet d'histoire...

Dans son discours du 8 juillet 2004, qui concrétisait le lancement du projet, Jean-Pierre Raffarin qualifiait l'immigration de « dimension essentielle de l'histoire de notre peuple » et rendait hommage aux hommes et aux femmes « qui ont choisi la France pour vivre leur destin, rassemblés autour des valeurs que sont la liberté, l'égalité et la fraternité. » Dans le contexte actuel, qui a tendance à trop se focaliser sur le contrôle des flux migratoires, c'est en effet cette dernière image que la Cité souhaite que l'on retienne. Le projet de la CNHI permet de replacer les mouvements mi-

gratoires dans une perspective de long terme et d'en évaluer les apports en prenant un certain recul par rapport aux impératifs politiques. Rappelant la longue expérience de la France en matière d'immigration, Jacques Toubon, Président du Conseil d'orientation de la CNHI, a souligné que l'« *un des intérêts majeurs du projet est de montrer que les notions d'intégration et de diversité ne sont pas toujours en contradiction et qu'au contraire, elles peuvent être combinées*² ».

Les collections présentées s'articulent autour des trois axes : l'image, l'objet et les œuvres d'art. Une initiative particulièrement originale est celle de la galerie des dons. Comme son nom l'indique, elle se compose d'objets ou de lettres, prêtés ou donnés par des particuliers, et qui représentent autant de parcours migratoires, individuels et familiaux. L'objectif est de les rassembler en vue de constituer un patrimoine commun.

...et d'avenir

Outre la revalorisation historique et culturelle de l'immigration en France, la Cité s'est dotée d'une véritable mission citoyenne et éducative. Plus qu'un musée, la CNHI « se destine à devenir un lieu de connaissance, d'accueil et d'échanges tourné vers l'avenir ». Ceci se matérialise par la création d'un réseau composé d'associations, d'institu-

tions culturelles, d'entreprises, de chercheurs et de collectivités locales, en France et à l'étranger, œuvrant en vue de « changer les représentations sur l'immigration ». Ce partenariat, qui donnera notamment lieu à des expositions temporaires « hors les murs », vise à enrichir le débat autour de la question de l'immigration, en comptant sur la participation active de la société civile.

Des colonies à l'histoire de l'immigration

Le choix du palais de la Porte Dorée ne manque pas de signification. C'est à l'occasion de l'Exposition coloniale internationale de 1931 que naît le Musée des colonies, avant de devenir, au tournant des années 1960, le Musée des arts africains et océaniques et enfin celui de l'histoire de l'immigration. Drôle de parcours ! Justement, cette institution se donne le défi de « déconstruire l'image héritée de la colonisation, de retourner les symboles ». On ne peut qu'espérer que les activités de cette Cité réussiront à faire tomber certains clichés. En attendant, elle aura au moins le mérite d'humaniser le débat sur l'immigration, trop souvent réduit à une affaire de chiffres...

¹ Voir les informations complémentaires sur le site de la CNHI, www.histoire-immigration.fr.
² Colloque du SSAE, « Regards croisés sur les politiques françaises d'immigration », organisé le 20 septembre 2007

LIBRE OPINION

Cachan Asnières Cherbourg

Le lecteur peut légitimement s'interroger sur le lien existant entre ces trois villes. Elles appartiennent au territoire de la République, partagent une même langue et ont été confrontées dans l'actualité récente à des situations de personnes étrangères en grande précarité tant sur le plan du séjour que de l'accès à l'hébergement ou au logement.

A Cachan, chacun sait aujourd'hui comment s'est terminée l'aventure des occupants du bâtiment du Crous, où après quatre ans de tergiversations et six mois d'intenses négociations, 231 sur 239 personnes furent régularisées. Au bénéfice de l'arbitraire diront certains observateurs...

A Asnières, Rama Yade, la jeune Secrétaire d'Etat aux droits de l'homme s'en était félicitée, un accord, où était impliquée France terre d'asile, a permis de trouver une solution digne pour une centaine de personnes étrangères évacuées le 9 août dernier d'un hôtel social, dont une quarantaine en situation irrégulière. Deux mois plus tard, le verdict est tombé. La Préfecture régularisera entre sept et dix personnes, et la prise en charge de l'hébergement des familles par la Mairie d'Asnières cessera le 1^{er} novembre. La désinvolture et la déloyauté affichée par la Préfecture des Hauts-de-Seine dans cette affaire n'a d'équivalent que l'arbitraire de ses décisions.

A Cherbourg, des dizaines de personnes transitent chaque jour. Elles ont pour pays d'origine l'Irak, l'Iran, l'Erythrée. Elles souhaitent pour beaucoup se rendre en Angleterre, et pourtant ces naufragés peuvent prétendre à l'asile en France. Mais mal informés, laissés livrés à eux-mêmes, ou pourchassés par la police, la plupart d'entre eux errent de centre de rétention en « squat » avant de tenter à nouveau l'aventure du passage en Angleterre. Les fonctionnaires en charge de ce dossier, faute de moyens, bricolent des solutions toutes aussi arbitraires les unes que les autres, le tout dans un certain découragement.

Pendant ce temps, une nouvelle fois, le budget 2008 n'est pas avare de mauvaises nouvelles. L'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile est limité à 3 510 places en gestion déconcentrée, en recul de cinq millions d'euros par rapport à 2007. Un budget qui n'est évidemment pas sincère et qui va, une fois de plus, plonger les collectivités locales et territoriales dans la difficulté et promettre l'arbitraire et le recul de l'Etat de droit à des milliers de personnes.

Le lien entre l'ensemble de ces dossiers, le lecteur l'aura compris, c'est bien l'arbitraire.

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

BRÈVE

La mobilité géographique, un levier pour l'intégration

Le programme d'insertion par la mobilité géographique de France terre d'asile vise à trouver un logement et un emploi aux réfugiés et aux migrants en explorant les possibilités disponibles sur l'ensemble du territoire français.

taines régions. Il permet de soutenir le développement des services publics et des équipements collectifs et encourage également la diversité culturelle, ce qui enrichit la société entière.

Ce programme lie les collectivités territoriales, les chefs d'entreprises, les bailleurs ainsi que les réfugiés et les migrants, qui souhaitent une insertion sociale durable dans leur pays d'accueil.

Les entreprises peuvent rencontrer des candidats compétents et motivés, qui disposent d'un droit au séjour et un travail. Enfin, ce programme présente des avantages pour les bailleurs puisque France terre d'asile leur présente des locataires solvables, sécurise les risques locatifs et accompagne les candidats retenus.

Ce programme permet aux réfugiés et aux migrants un accès facilité au logement et à l'emploi. Ils trouvent une stabilité résidentielle, plus difficile à obtenir en Ile-de-France, et accèdent plus rapidement à l'autonomie. Par ailleurs, les territoires trouvent, par le biais de ce programme, des réponses aux difficultés de recrutement qui se posent dans cer-

Participer au programme d'insertion par la mobilité, c'est donner une dimension solidaire à vos actions !

Pour tout renseignement supplémentaire sur ce programme : prim@france-terre-asile.org – 01.53.06.64.22.

PORTRAIT

Refaire sa vie en province

« Si je suis bien là où je suis ? Oui, ça va. » Ainsi s'exprime, sur un ton serein, Marie, réfugiée congolaise ayant fui Kinshasa, aujourd'hui installée à Angers. Car le pari de convaincre les réfugiés de rester en province n'est pas aisé. Pourtant, les personnes, comme les territoires eux-mêmes, ont quelque chose à y gagner. Le cas de cette mère de famille de cinq enfants, dont le mari attend de pouvoir la rejoindre, l'illustre assez bien. Ainsi, grâce à une situation, concernant le logement social, moins tendue qu'en Ile-de-France et à l'action des travailleurs sociaux du CADA où elle était hébergée durant sa demande d'asile, Marie a rapidement emménagé dans un appartement de plusieurs pièces, qu'elle est, d'ailleurs, sur le point de quitter pour un autre, plus spacieux, obtenu sans difficulté auprès du même bailleur.

Pour l'emploi également, Marie a pu bénéficier d'un contexte favorable et a su mobiliser son énergie. Actuellement, elle est agent de tri dans une entreprise d'insertion, après avoir travaillé en intérim et dans la restauration, n'hésitant pas à démarcher seule les employeurs. Elle ne compte pas, cependant, en rester là et assure doucement, mais sûrement, l'avenir de sa famille. Depuis 2004, elle a, effectivement, suivi des formations pour préparer le concours d'aide soignante. Comme elle l'explique avec pragmatisme : « Je me suis dit qu'il fallait m'orienter là où il y a du travail, dans le secteur de la santé. »

Elle s'est, de plus, reconstruit une vie sociale : « J'ai des amis ici. Des gens connus au CADA, d'autres Africains, et puis au supermarché. On se voit, on fait connaissance, on discute. Des manifestations sont organisées en fin d'année au CADA. On y est invité. On rencontre des gens. Et puis quand il y a des mariages, on y va... Mais je n'ai pas que des amis africains. Je suis protestante, je vais parfois à l'église baptiste de Colombie. Y a des Français, des Martiniquais, etc. Je me suis faite quelques connaissances. » Preuve que pour certains réfugiés, la vie en dehors des grandes agglomérations n'est pas vécue comme un purgatoire...

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, Samantha Dallman
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