

# L'observatoire de l'intégration

des réfugiés statutaires



La Lettre N°28

bimestriel - mai 2008

## Quel avenir pour les centres provisoires d'hébergement ?

**L**aissés pour compte des réformes récentes de la politique d'intégration, les centres provisoires d'hébergement (CPH) connaissent, depuis plusieurs années, une crise dont on peut se demander si elle ne constitue pas un déclin qui ne dit pas son nom. D'où un malaise et une interrogation des responsables, que résumait assez bien les propos d'Amina Khélim, chef de service au CPH de Strasbourg : « On travaille de plus en plus au jour le jour, on n'a aucune communication, on aimerait en savoir plus. » Or, ces inquiétudes sont fondées au regard de l'évolution que les CPH ont suivie.

### Un peu d'histoire

Un bref rappel historique permet effectivement de mesurer à quel point les CPH ont été délaissés, alors même que leur expertise dans le domaine de l'insertion s'accroissait au fil du temps. Apparus suite à l'arrivée massive des Chiliens fuyant la dictature d'Augusto Pinochet en 1973 et destinés à préparer l'insertion par la langue, l'emploi et le logement des personnes reconnues réfugiées, les CPH obtenaient l'année suivante l'autorisation d'accueillir en région parisienne des demandeurs d'asile de toutes origines<sup>1</sup>. Le dispositif devait prendre véritablement forme en 1975 avec une convention signée entre France terre d'asile et l'Etat, suivie d'une circulaire, précisant que ces centres avaient le statut juridique de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). En 1991, lorsque la situation de l'emploi devint opposable aux demandeurs d'asile, le dispositif national d'accueil a alors opéré un distinguo très net entre les centres prenant en charge

les réfugiés et ceux prenant en charge les demandeurs d'asile<sup>2</sup>. De fait, la naissance des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), chargés de l'accueil et du suivi juridico-social durant la demande d'asile, a conféré, par ricochet, une spécificité aux CPH que les années suivantes mettront à l'épreuve.

### Une marginalisation progressive

Tout d'abord, de nombreux CADA ont progressivement été amenés à faire de l'insertion pour faciliter la sortie des réfugiés, compte tenu des problèmes croissants d'accès à un logement autonome pour ce public. Une sortie difficile que la très forte hausse de la demande d'asile entre 1998 et 2003 et la longueur des délais de traitement des dossiers par l'Office français de la protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) ont contribué à aggraver en favorisant l'embolie du dispositif<sup>3</sup>. Cette situation, qui prévaut depuis plusieurs années, brouille, en fait, la division fonctionnelle du travail établie en 1991 entre les deux types de structures, remettant indirectement en cause le rôle des CPH, et ceci d'autant plus que, depuis peu, un décret encourage implicitement les CADA à mener une action en matière d'insertion avec l'allongement du délai de sortie<sup>4</sup>.

Ensuite, les CPH ont été particulièrement affectés par la refonte de la politique d'intégration. Avec la création en 2003 du contrat d'accueil et d'intégration et la mise en œuvre d'un service public de l'accueil, confié à l'Anaem, ces derniers se sont vus retirer la formation linguistique dont ils faisaient bénéficier leurs hébergés. Sa suppression est, d'ailleurs, toujours vécue comme une amputation. « Depuis que le français langue étrangère a été confié à l'Anaem, il n'y a plus de dynamique de travail entre nous ou avec les directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Le CPH est laissé de côté », explique ainsi Marie-Annick Chapoy responsable du CPH de Nantes. A cela, s'ajoutent, d'une part, la stagnation du nombre de places depuis plus de dix ans - au 31 décembre 2006, on comptait 1 023 places pour 27 CPH, ces derniers n'accueillant qu'à peine 19 % des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire sortis des CADA - et, d'autre part, la séparation juridique récente d'avec les CADA qui deviennent des établissements

médico-sociaux, tandis que les CPH demeurent des CHRS<sup>5</sup>. Il n'est alors guère étonnant que certains responsables en viennent à pressentir de la part des pouvoirs publics un désengagement croissant à l'égard de ce dispositif d'accueil et d'insertion, en le marginalisant toujours davantage...

Enfin, sous l'effet de changements dans les caractéristiques de la population des réfugiés (importance accrue des non francophones, des familles nombreuses et des personnes handicapées), les CPH ont été amenés à assurer l'accompagnement des réfugiés les plus vulnérables. Une charge dont les responsables ne savent si elle s'inscrit vraiment dans leur mission d'insertion, car comme le signale Marie-Annick Chapoy « on renvoie vers les CPH les familles les plus en difficultés sans que cela soit débattu ». Avec, en outre, pour conséquence le risque que, selon Jean-François Balblanc, responsable adjoint de l'hébergement à Forum Réfugiés, « les CPH ne deviennent des maisons médicalisées tandis qu'ils perdent leurs moyens d'insertion ; qu'ils ne deviennent le bout de l'entonnoir pour les réfugiés que les CADA n'ont pu insérer ».

### De la nécessité de redéfinir un rôle...

A la demande de plusieurs responsables de CPH, France terre d'asile a organisé une réunion de travail le 4 avril dernier. Ainsi, les deux tiers des CPH étaient représentés afin d'entamer une réflexion sur leur évolution tant il est vrai que le silence des services de l'Etat en la matière suscite un sentiment d'abandon. Le bilan de cette première rencontre montre une volonté commune de s'engager sur une action collective même si son contenu et sa forme restent à débattre. Les situations vécues s'avèrent très différentes tant du point de vue du public accueilli que des partenariats territoriaux engagés et de l'accompagnement mis en œuvre dans le cadre de l'insertion. Cette hétérogénéité ne facilite guère la définition d'une position commune. Si certains veulent réaffirmer la mission des CPH conformément à ce qu'ils sont depuis leur création, avec l'argument que ces derniers disposent d'une véritable expertise en matière d'insertion, d'autres, comme Djamel Chéridi, le représentant national des CPH de l'Aftam, estiment nécessaire de

« redéfinir l'identité des CPH, d'autant que les dispositifs d'insertion mis en place à l'échelle nationale les concurrencent ».

### ... A la rédaction d'une charte commune

A l'issue de cette première réunion, une série de pistes de travail a été soulevée. Il s'agira lors de la prochaine rencontre prévue le 6 juin, de travailler sur une déclaration qui deviendra à terme une charte pour défendre une position commune. Un travail sera mené autour d'ateliers centrés sur les thèmes de l'ancrage local et national du CPH et des modalités de mise en réseau. Mais également autour de la question de la corrélation entre le public accueilli et les missions assignées aux CPH. L'enjeu de cette concertation va bien au-delà du besoin, pour les responsables de centres souvent habitués à travailler isolément, de débattre des problèmes et de proposer des solutions aux pouvoirs publics : il engage, en réalité, l'avenir des CPH. Trois options sont possibles : le *statu quo*, l'accentuation de la spécialisation sur l'accueil des réfugiés les plus vulnérables, ou bien l'élargissement des publics vers les migrations de droit, ce qui sous-entend un rapprochement avec les CHRS généralistes. En effet, compte tenu de l'évolution actuelle, qui assure aux CADA un rôle de plus en plus important dans l'insertion, compte tenu également de la séparation juridique des deux types de structure, il paraît légitime de se demander si les CPH ne devraient pas devenir des CHRS à part entière, susceptibles d'accueillir spécifiquement un public étranger, forts de leur expérience avec les réfugiés. Actuellement, les CPH, qui demeurent des CHRS d'un type particulier, sont sous la tutelle du service de l'asile du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Ils bénéficient d'une dotation globale de financement moins élevée que les CHRS de droit commun. En s'alignant sur les autres, ils dépendraient d'un autre ministère, davantage axé sur la question sociale, et recevraient une dotation globale plus importante pour les aider dans leur mission. Une perspective qui mérite sans aucun doute réflexion...



Avec le soutien du Fonds européen pour les réfugiés

<sup>1</sup>Pour un historique cf. FRANCE TERRE D'ASILE, « Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, d'un statut à un autre », Revue Pro asile, n° 14, juin 2006, p. 24-26 et FRANCE TERRE D'ASILE, « L'accompagnement socioprofessionnel des réfugiés pris en charge au sein du dispositif national d'accueil : bonnes pratiques », Les cahiers du social, n° 10, mai 2006, 86 p.

<sup>2</sup>Circulaire du Premier ministre NOR/PRM/X/91/00102/60/D du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail et circulaire n° 91-92 du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du dispositif national de l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile.

<sup>3</sup>Entre ces deux dates l'Ofpra a ainsi enregistré une hausse de 137,29 % de la demande d'asile.

<sup>4</sup>Décret n° 2007-399 du 23 mars 2007 relatif aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile, aux dispositions financières applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux, et modifiant le Code de l'action sociale et des familles.

<sup>5</sup>Jusqu'à la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, les CADA et les CPH avaient effectivement gardé le même statut juridique.

# Première rencontre régionale de l'intégration en Normandie

France terre d'asile a organisé à Caen le 1<sup>er</sup> avril 2008, la première rencontre régionale de l'intégration en Normandie avec la participation de nombreux acteurs associatifs et institutionnels, soit près de 200 personnes. L'organisation d'une conférence régionale sur l'intégration s'avérait nécessaire compte tenu des évolutions législatives récentes : loi de décentralisation de 2004 qui confère aux conseils généraux la gestion de la politique locale d'insertion ; déconcentration géographique des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), implicitement encouragée par la réforme de l'allocation temporaire d'attente ; instauration d'un accompagnement personnalisé des réfugiés pour l'accès à l'emploi et au logement avec la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile de 2007... Or, même si la Normandie ne constitue pas l'une des principales régions d'accueil des réfugiés, elle s'est, depuis plusieurs années, particulièrement investie pour améliorer l'hébergement des personnes et leur accompagnement vers l'autonomie. Ainsi, en 2007, la région comptait 896 primo demandeurs d'asile hors mineurs accompagnants, soit 3,76 % de la première demande nationale ; 355 nouveaux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, soit 4 % du nombre total de personnes ayant obtenu une protection cette année-là et 3 075 personnes protégées déjà présentes, soit 2,35 % de celles vivant en France. En revanche, elle abritait au 31 décembre 2006, un nombre substantiel de places en CADA : 1 420 réparties sur 20 centres. Une région relativement exemplaire, en somme, par l'attention qu'elle porte à ses réfugiés, comme l'illustre les deux articles suivants.

## Des collectivités territoriales s'investissent dans l'insertion des réfugiés

**A**vec l'achèvement de l'acte II de la décentralisation sanctionné par la loi relative aux libertés et responsabilités locales d'août 2004, les conseils généraux sont devenus les fers de lance de la politique territoriale d'insertion. L'attribution de nouvelles compétences a permis aux collectivités territoriales de s'adapter aux besoins locaux, dès lors qu'il y avait une réelle volonté politique de le faire. Cette attribution a, cependant, été perçue par nombre de conseils généraux comme une contrainte supplémentaire dont la charge financière n'était pas toujours compensée. En outre, l'initiative laissée aux acteurs publics locaux a pu générer certaines disparités territoriales. D'où l'intérêt de savoir mettre en valeur les départements sachant s'investir et se mobiliser, comme ceux de l'Eure et de la Seine-Maritime. Les dispositifs qu'ils ont mis en place méritent effectivement qu'on s'y arrête, car les réfugiés en profitent directement ou indirectement en tant que bénéficiaires du RMI.

### L'Eure : un département expérimentateur

L'implication de l'Eure dans l'insertion n'est pas une nouveauté. En 2004, le département a été « le pionnier du revenu de solidarité active (RSA) », comme le signale Geneviève Besson, directrice du service de lutte contre les exclusions au Conseil général. « Le Président du Conseil général a fait preuve d'un volontarisme fort au moment où Martin Hirsch, alors président d'Emmaüs, prônait la mise en place d'expérimentations », poursuit-elle. Une volonté d'expérimenter qui a, d'ailleurs, poussé le département à mettre en place des dispositifs peu répandus voire, pour certains, inédits sur chacune de ses unités territoriales d'action

sociale (UTAS). L'UTAS du nord pilote ainsi le dispositif RSA destiné à inciter les bénéficiaires du RMI à reprendre une activité professionnelle ; l'UTAS du centre et du sud a développé le parrainage en entreprise, un dispositif qui consiste à faire découvrir l'entreprise aux bénéficiaires du RMI et à les parrainer pour y entrer ; l'UTAS de l'est assure une action en faveur de la mobilité géographique et de la mise en situation de travail en entreprise ; enfin, l'UTAS de l'ouest gère une plate-forme d'accueil pour les bénéficiaires du RMI. Celle-ci s'avère particulièrement intéressante pour les réfugiés, quand on connaît les obstacles administratifs qu'ils rencontrent souvent, dans la mesure où elle permet à l'usager, toujours selon Geneviève Besson, « d'ouvrir son droit à l'allocation RMI, à la CMU ainsi que d'élaborer son contrat d'insertion dans la même journée, plutôt que de passer d'un guichet d'une administration à l'autre en différant dans le temps les réponses ». Mais le département n'est pas en reste concernant les actions spécifiques en faveur des réfugiés : le CADA France terre d'asile d'Evreux dispose ainsi de deux postes à temps plein, afin de suivre les réfugiés bénéficiaires du RMI, les personnes régularisées et les conjoints de Français.

### La Seine-Maritime : une volonté de ne laisser personne de côté

Contrairement à son homologue, la Seine-Maritime ne constitue pas un territoire d'expérimentations. L'accent est essentiellement mis sur un suivi personnalisé des personnes bénéficiaires du RMI. Bertrand Letout, chef du service coordination des référents et développement de l'accompagnement résume ainsi la politique départementale : « L'objectif est de faire en sorte que tous les bénéficiaires du RMI aient un référent. On a souhaité

s'adresser à des associations connues pour leur expertise, leur expérience avec certains publics, ceci afin d'être plus efficace dans l'accompagnement. En fait, le département est très impliqué dans l'accompagnement des minimas sociaux. On ne veut laisser personne de côté. C'est pourquoi on a une action en faveur des réfugiés bien qu'ils ne soient pas nombreux. » De fait, le Conseil général finance également les associations France terre d'asile et l'AFTAM, qui assurent un rôle de référent RMI pour les réfugiés et, plus largement, pour les migrants. La première association offre - dans le cadre du Conseil emploi formation réfugiés, partiellement financé par le département - un accompagnement socioprofessionnel personnalisé et l'accès à des ateliers ou à des informations collectives adaptés à ce type de public. Elle gère, en outre, un dispositif d'information et de ressources pour les étrangers (DIRE), afin d'orienter au mieux les primo-arrivants, que le Conseil général finance aussi. Au final, les résultats sont plutôt positifs. D'après Sophie Toupin, responsable départementale pour France terre d'asile : « Nous n'avons pas de réfugiés au RMI sur une longue durée, le RMI c'est pour eux vraiment un tremplin, juste une affaire de quelques mois. »

Bien que ces départements ne s'avèrent pas encore, numériquement parlant, des terres d'accueil pour les étrangers, ils n'en restent pas moins des exemples positifs en termes de volonté politique et de bonnes pratiques. Une situation qui s'explique assez bien par la sensibilité des acteurs locaux à l'égard de l'insertion de ces publics en difficulté, car ainsi que l'explique Bertrand Letout : « Il faut aussi être présent sur la question des primo-arrivants. »

## Saint-Lô : un partenariat pour favoriser l'insertion des réfugiés

**A**vec ses 33 nouveaux demandeurs d'asile en 2007, dont 11 ont obtenu une protection, et ses 121 réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, le département de la Manche ne figure, certes, pas en tête des départements d'accueil. Pour autant, la faible présence de ce public ne signifie pas une absence de problèmes concernant son insertion. Ici comme ailleurs, le manque de maîtrise du français et de qualifications reconnues constituent de vrais handicaps pour les réfugiés, même si le contexte économique local (élevage, agriculture, agro-alimentaire, industrie nucléaire, tourisme) offre quelques opportunités comme le signale Maud Vallée, chargée d'insertion au CADA de France terre d'asile à Saint-Lô : « Les personnes qui se débrouillent en français trouvent assez vite du travail, dans les six mois, à condition de ne pas être trop exigeantes et de rechercher activement. »

### Une volonté d'agir ensemble

Les difficultés sont cependant aisément surmontées grâce à l'implication des acteurs institutionnels et associatifs locaux. Il existe ainsi un dispositif « relais insertion », géré par France terre d'asile, et assurant un suivi socioprofessionnel (logement, emploi) personnalisé. En outre, l'association

a signé une convention avec l'ANPE de Saint-Lô qui satisfait les différents protagonistes et permet un meilleur suivi pour les réfugiés. A l'origine de ce partenariat, la volonté de compléter l'accueil des réfugiés fait par l'ANPE, ainsi que l'explique la responsable du CADA de France terre d'asile, Catherine Danais : « L'entretien avec le conseiller ANPE était trop court, environ vingt minutes, alors qu'il faudrait leur consacrer au moins deux heures. Le conseiller et les réfugiés ne se comprenaient pas, le premier demandait un interprète, en plus de cela quand on appelait on ne tombait pas sur le même conseiller, bref c'était difficile... » Partant de là, rendez-vous fut pris avec le directeur de l'ANPE, lequel se montra sensible à l'engagement d'un partenariat qu'il voulut contractualiser. A l'origine, un document de ce type existait déjà, qui permettait de s'en inspirer : France terre d'asile avait effectivement signé, le 12 juin 1998, une convention nationale avec l'ANPE, alors que l'association assurait la coordination et l'animation du secrétariat du Dispositif national d'accueil.

### Un travail quotidien en binôme

Aujourd'hui, l'accompagnement des réfugiés vers l'emploi s'en trouve nettement amélioré. D'une part, le personnel du

CADA ne traite qu'avec un seul et même référent, qui connaît les parcours et les spécificités des réfugiés. D'autre part, ces derniers sont positionnés sur de nombreuses offres d'emploi, ce qui facilite leurs démarches auprès des employeurs. Il ne faudrait pas croire pour autant que le partenariat se limite à cela. Ainsi, la chargée d'insertion et la conseillère ANPE échangent régulièrement par téléphone et par mail et se rencontrent une fois par mois pour faire le point sur les réfugiés, dont certains sont convoqués à l'entretien suivant l'état de leur situation. Une collaboration étroite entre professionnelles dont on pourrait dire qu'elle relève d'une sorte de travail en « binôme ».

Enfin, la convention a ouvert au personnel du CADA de France terre d'asile de nombreuses portes, car comme l'explique Catherine Danais : « Trouver un emploi, c'est faire marcher son réseau. Eh bien là c'est pareil, nous avons constitué notre réseau, cela nous a aidé. Un directeur de l'ANPE qui voulait s'investir, c'était primordial. Quant à la convention, elle nous a permis de bénéficier du soutien de l'ANPE avec les autres institutions. Et puis le directeur de l'ANPE connaissait le maire, mais aussi la direction départementale des affaires sanitaires et sociales... Finalement cela a mis en confiance nos partenaires. »

LES ACTUALITÉS SOCIALES

Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ont souvent incarné, à travers leur action médico-sociale, la main « gauche » de l'Etat : celle qui panse et qui aide. Elles assument, en outre, un rôle prépondérant concernant la gestion financière et sociale de l'accueil d'urgence et de l'hébergement des demandeurs d'asile et ce d'autant plus qu'elles constituent, pour les associations, un interlocuteur privilégié susceptible de faciliter les relations avec d'autres services étatiques. Or, pris dans le maelstrom de la réforme générale des politiques publiques (RGPP) - lancée en juillet 2007, dans le prolongement de la dernière décentralisation, mais aussi de la régionalisation amorcée par le gouvernement Raffarin - les DDASS vont disparaître. Un changement administratif majeur qui ne va pas sans susciter de l'inquiétude au sein du monde associatif, car par quel(s) type(s) de structure(s) seront-elles remplacées ?

Chronique d'une disparition annoncée

Deux nouvelles structures vont, en fait, se substituer aux directions régionales des affaires sanitaires et sociales et aux DDASS : d'une part, les agences régionales de santé, prévues pour le 1<sup>er</sup> janvier 2009, qui prendront en charge le secteur hospitalier mais aussi la médecine de ville, la santé publique, la veille et la sécurité

<sup>1</sup> La révision générale des politiques publiques, Conseil de la modernisation des politiques publiques, 4 avril 2008.

# Le démantèlement des DDASS : au revoir l'Etat social ?

sanitaires en lien avec les préfets de département et le secteur médico-social ; d'autre part, les directions régionales de la cohésion sociale regroupant les services intervenant dans le domaine de la cohésion sociale, de la vie associative et de l'égalité des chances, ainsi que l'actuelle direction régionale de la jeunesse et des sports. Ces structures devraient être rattachées au Préfet de région. Il n'y a, en revanche, pas de calendrier précis pour le second type. En outre, si la refonte au niveau régional est acquise, il paraît présomptueux d'affirmer que les futures directions régionales de la cohésion sociale seront déclinées au niveau départemental. Dans le rapport rédigé à la suite de la réunion du Conseil de la modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, il est, certes, écrit « qu'une Direction départementale de la cohésion sociale pourra être mise en place, conformément au principe voulant que les services départementaux de l'Etat soient organisés en fonction des bénéficiaires de chaque politique publique<sup>1</sup>. » Mais il ne s'agit que d'une possibilité.

Le rapport révèle aussi que ces futures directions régionales auront un rôle renforcé en matière de politique de la ville et veilleront à la bonne application du Plan espoir banlieues. Elles devraient incorporer les échelons régionaux de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), dont l'action sera recentrée sur la mise en œuvre de ce Plan. En revanche, l'hébergement d'urgence et l'asile ne sont pas évoqués. On ne sait donc pas si leur gestion locale quotidienne, ainsi que les actions menées en faveur de l'accueil des primo-arrivants, seront également assurées par cette nouvelle structure alors que les DDASS en ont aujourd'hui la charge. Si cela n'est pas le cas, de qui cela dépendra-t-il alors ?

Un seul opérateur pour l'asile et le suivi des réfugiés

Il faut peut-être chercher la réponse du côté du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Effectivement,

un nouvel opérateur, rattaché à celui-ci, sera fondé sur la base de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations et récupèrera les tâches de l'Acsé tournées vers l'accueil des primo-arrivants. Cet opérateur, dont on ne sait s'il sera décliné localement, mettra en place une politique individualisée afin de favoriser l'intégration des nouveaux immigrants et de leur famille. On peut alors se demander s'il aura en charge les aspects liés à l'asile dont les DDASS s'occupent encore actuellement, ce qui l'inscrirait dans une tendance - amorcée depuis quelques temps - de centralisation du secteur des migrations et de l'asile vers un seul ministère.

Les contours de la réforme se préciseront courant juillet 2008, au fur et à mesure de l'avancée des travaux et des consultations, et à l'autonomie 2008 quand le Parlement légifèrera. Or, compte tenu des hypothèses avancées, il est à craindre, pour le secteur de l'asile, que la dimension sociale incarnée par les DDASS ne s'efface au profit d'une logique davantage axée sur le contrôle et la comptabilité. En effet, comme le fait remarquer Pascal Hoste, directeur de la DDASS de la Manche : « Quand on est demandeur d'asile, on va à la préfecture pour les titres de séjour mais à la DDASS pour les problèmes sociaux, de logement, etc. C'est une autre approche ! » Une autre approche qui fait des DDASS des acteurs particulièrement impliqués pour préparer et faciliter le processus d'intégration, mais dont les jours sont comptés...

L'INTÉGRATION EN EUROPE

Avant de subir la perte des deux tiers de son territoire et de la moitié de sa population à l'issue de la Première Guerre mondiale, la Hongrie se caractérisait par sa société multiculturelle et plurilingue. Plus tard, pendant la période communiste, marquée par une circulation des individus fortement limitée et contrôlée, le pays est resté, contrairement aux Etats de l'Ouest, en dehors des arrivées massives de travailleurs immigrés, de demandeurs d'asile et d'étudiants<sup>1</sup>.

Après avoir frôlé le cap des 11 500 en 1999, puis connu une chute brutale à partir de 2002, le nombre de demandes d'asile déposées en Hongrie augmente à nouveau depuis 2005. Les réfugiés sont cependant encore peu nombreux : sur les 2 120 demandeurs d'asile en 2006, seuls 99 ont obtenu le statut de réfugié. Pour 2007, ces chiffres étaient respectivement de 3 419 et de 169<sup>2</sup>. L'Office de l'immigration et de la nationalité, qui dépend du ministère de l'Intérieur, estime à environ 800 le nombre de réfugiés statutaires installés sur le territoire.

Du transit à l'installation

A l'instar d'autres pays d'Europe de l'Est, la Hongrie a longtemps représenté un pays de transit dans les parcours migratoires : d'ailleurs, nombreux étaient les demandeurs d'asile qui quittaient le territoire avant la fin de leur procédure. Ce phénomène s'observe de moins en moins aujourd'hui. On assiste même au retour d'un certain nombre de personnes, ayant auparavant obtenu une protection en Hongrie, mais qui avaient choisi de poursuivre leur route vers d'autres pays voisins, attirées

# La Hongrie : en attente d'une véritable stratégie d'intégration

par de supposées meilleures opportunités. « Une fois qu'ils ont épuisé toutes les possibilités et tenté leur chance dans d'autres pays, il arrive que les gens reviennent, même après de nombreuses années. Pour ceux-ci, le retour a un goût amer : en raison de leur absence du pays, ils obtiennent difficilement des aides de l'Etat », explique András Kováts, directeur de Menedék, l'association hongroise pour les migrants.

Une réflexion globale défailante

Alors que les besoins pour une stratégie d'intégration se font de plus en plus ressentir, celle-ci continue à faire défaut. A partir de l'année 2006, l'Office de l'immigration et de la nationalité a entrepris un travail sur l'intégration des migrants et des réfugiés. Ce thème devait même faire l'objet d'une loi spécifique. Or, les tensions politiques en 2007, ainsi que l'instabilité dont souffre actuellement la coalition de gauche au pouvoir, retardent ce projet, qui n'est jusqu'à présent pas réapparu sur l'agenda politique. Le pays s'est toutefois pourvu d'une nouvelle loi sur l'asile, en vigueur depuis le 1er janvier 2008. Celle-



ci ne fait aucunement référence à l'intégration, dont les dispositions devront figurer dans l'autre texte législatif, toujours attendu. Jusqu'à l'adoption de celui-ci, c'est un décret du gouvernement datant de 2007 qui traite des questions d'intégration, mais uniquement sous l'angle de la prise en charge et des soins. En ce qui concerne les aides financières auxquelles peuvent prétendre les réfugiés, elles semblent intéressantes sur le papier : aides à l'installation, allocation pour les frais de scolarité, aides au logement, etc. En réalité, toutes ces demandes sont soumises à une décision discrétionnaire des autorités, et même

lorsqu'elles sont accordées, les sommes versées ne suffisent pas à couvrir les dépenses courantes.

Une externalisation qui fragilise

Le désengagement de l'Etat crée une situation fragile, manquant de perspective globale et de cohérence. En effet, les initiatives en faveur de l'intégration des réfugiés dépendent quasi-exclusivement de la société civile et sont financées par l'Union européenne, en particulier par le Fonds européen pour les réfugiés. « Le problème majeur auquel nous sommes confrontés ici est celui de l'externalisation des activités d'intégration vers des structures associatives. Le système de financements actuel, dont l'horizon ne dépasse pas le court terme, a un impact négatif sur la pérennité et la viabilité des projets », rappelle András Kováts, « ce qui a pour conséquence de fragiliser l'intégration ».

Ceci s'illustre notamment dans le centre ouvert de Bicske, près de Budapest, où les personnes ayant obtenu le statut de réfugié peuvent séjourner pendant une période de six mois, renouvelable une fois. En théorie, il est prévu que les réfugiés aient accès à 520 heures d'apprentissage linguistique. En pratique, le gouvernement tarde à mettre en place cette formation. Des cours ont certes lieu, grâce à plusieurs associations, mais leurs actions manquent de coordination, chacune faisant de son mieux, mais aucune ne pouvant combler à elle seule l'absence de l'Etat...

<sup>1</sup> Discours de Ferenc Köszeg, Président du Hungarian Helsinki Committee, Refugees and Immigrants - towards a more open society, 30 juin 2005, Bruxelles.  
<sup>2</sup> HCR, Refugee Statistics - Eastern EU Border States, Regional Asylum Trends 2005-2007, www.unhcr-budapest.org.

# Réfugiés irakiens : l'accueil désordonné de l'Union européenne

**2** 003-2008 : cinq années de conflit en Irak. Le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) évalue à plus de deux millions le nombre d'Irakiens ayant fui leur pays au cours de cette période<sup>1</sup>. Ceux d'entre eux ayant déposé une demande d'asile dans l'Union européenne (UE) ne représentent qu'une infime proportion de l'ensemble des Irakiens en exil. Il n'en demeure pas moins que leur nombre a doublé en l'espace d'une année, pour atteindre 38 286 en 2007<sup>2</sup>, inversant ainsi la tendance générale à la baisse des demandes d'asile dans les pays industrialisés. Depuis 2006, l'Irak représente ainsi le premier pays d'origine des demandeurs d'asile dans l'UE. Alors que tous les Etats s'accordent à reconnaître la gravité de la crise humanitaire qui sévit actuellement en Irak, peu d'entre eux prennent leurs responsabilités face à ces populations réfugiées. A l'heure actuelle, la réponse européenne à la crise des Irakiens déplacés apparaît comme très hétérogène.

## Des divergences et leurs conséquences

Les taux d'admission à la protection des demandes d'asile reflètent un manque de cohérence certain dans le traitement des ressortissants irakiens : plus de 80 % pour l'Allemagne ou Chypre en 2007, 13 % au Royaume-Uni mais 0 % en Grèce et en Slovaquie<sup>3</sup> ! Les types de protections varient eux aussi sensiblement, mais globalement,

les Etats accordent davantage de protections subsidiaires ou complémentaires que de statuts de réfugié. En Suède, pourtant premier pays d'accueil des Irakiens dans l'UE, sur les 10 713 Irakiens ayant obtenu une protection en 2007, seuls 177 d'entre eux ont été reconnus réfugiés au sens de la Convention de 1951<sup>4</sup>. En 2007 toujours, en France, sur les 145 décisions sur des demandes irakiennes, 122 personnes ont eu une protection, dont 38 protections subsidiaires<sup>5</sup>. Parallèlement à cela, plus de 5 000 Irakiens ont été interpellés en situation irrégulière sur le sol français...

Les effets du manque de solidarité entre les Etats concernant la prise en charge de ces populations commencent à se faire ressentir. La Suède, qui a accordé jusqu'à présent plus de protections aux Irakiens que tous les autres Etats membres réunis, adopte depuis juillet 2007 une position plus restrictive, en exigeant des demandeurs d'asile qu'ils prouvent être individuellement menacés ; se référer à la situation de violence généralisée prévalant en Irak ne suffit donc plus. Les premiers chiffres de l'asile pour 2008 font d'ailleurs état d'une diminution brutale du nombre de protections accordées<sup>6</sup>.

## La réinstallation en pleine expansion

Les Etats membres de l'UE offrent encore relativement peu de solutions de réinstallation aux réfugiés les plus vulnérables,

exilés principalement en Jordanie et en Syrie. En 2007, seules 1 650 personnes ont été réinstallées en Europe (Norvège et Islande comprises). Or, cette procédure se développe. Outre les sept pays ayant déjà mis en place des programmes de réinstallation (le Danemark, la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni), d'autres Etats s'y intéressent et s'y engagent : la France par exemple, par le biais de l'accord-cadre signé avec le HCR et de la proposition d'accueillir cinq cents Irakiens.

Le Parlement européen a récemment souligné la nécessité de soulager le sort des réfugiés irakiens, en leur donnant notamment « plus de possibilités de trouver refuge dans des Etats membres de l'Union, par des programmes de réinsertion [...] ou par des demandes individuelles d'asile »<sup>7</sup>. Le recours à la réinstallation ne doit effectivement pas se faire au détriment des procédures d'asile existantes, les Etats ayant déjà à assurer une protection efficace aux réfugiés irakiens vivant sur leur sol...

<sup>1</sup> <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/iraq>

<sup>2</sup> HCR, *Asylum levels and trends in industrialised countries 2007*, mars 2008, tableau 4, p. 16.

<sup>3</sup> Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), *Five years on Europe is still ignoring its responsibilities towards Iraqi refugees*, p. 2.

<sup>4</sup> Bureau suédois de l'immigration.

<sup>5</sup> OFPRA, *Rapport annuel 2007*.

<sup>6</sup> *Migration Policy Group, Migration News Sheet*, mars 2008, p. 12.

<sup>7</sup> Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil du 13 mars 2008, sur le rôle de l'Union européenne en Irak (2007/2181 (INI)).

## LIBRE OPINION

# Confusion et désinformation

L'heure est à la confusion ! La question de l'immigration en fournit un nouvel exemple. Laissons de côté l'étonnante erreur du président de la République lors de son intervention télévisée, le 24 avril dernier, confondant procédure de régularisation et de naturalisation. Donnons l'absolution à Yves Calvi pour ne pas avoir exercé son droit de suite.

Revenons plutôt sur la polémique que semblent apprécier nombre de responsables politiques à droite comme à gauche avec la complicité de quelques commentateurs autorisés.

La phrase en vogue du côté de quelques rédactions en chef est la suivante : « *Dis Coco, t'es pour la régularisation au cas par cas, ou pour la régularisation globale ?* »

Cette intelligente question a donc été posée aux Français, qui ont, avec générosité, plébiscité « le cas par cas » à plus de 68 %. Parce qu'ils savent bien, les Français, que le global favorise l'immigration clandestine ! C'est du moins ce que leur ont dit Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal. Et pourtant, ces deux là ne sont d'accord sur rien. Ne serait-ce pas que quelque chose cloche ? Comme si c'était une circulaire qui faisait appel d'air et non les inégalités Nord-Sud.

A combien de régularisés au cas par cas est-on dans le global ou le massif ? Quelques centaines ? Trente mille comme en Angleterre ? Sept cent mille comme en Espagne ? Deux cent mille comme en Allemagne ? Sur combien de temps ? Un mois ? Une année ? Combien de crises médiatiques et d'expositions de « sans-papiers » faut-il pour passer de l'un à l'autre ?

La méthode du cas par cas est l'ouverture d'un dossier au nom d'un individu. Il n'y a jamais eu d'autre méthode appliquée dans notre pays, pas plus sous un régime de droite que de gauche. Imagine-t-on un ministre dire : « Tous les étrangers non communautaires sont régularisés ? » L'examen de la situation individuelle doit se faire sur la base d'un critère clairement connu de tous, applicable à tous. La promesse d'un contrat de travail ou la possession d'une fiche de paie par exemple. D'autres critères ne sont pas exclus, cumulatifs ou alternatifs, comme par exemple une durée de présence obligatoire sur le territoire national. Il suffit de les énoncer. C'est ce qui, en République, en rend le principe acceptable. Justement ce qui manque aujourd'hui.

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

## BRÈVE

### Intégration et relations avec les administrations

France terre d'asile organise un quatrième « Petit-déjeuner de l'Observatoire », qui abordera la question de l'accueil des réfugiés dans les administrations : comment sont-ils pris en compte dans le cadre de l'amélioration de l'accueil des usagers ? Quels outils existent ? Quelles sont les perspectives ? Cette rencontre-débat aura lieu le mercredi 21 mai, à 8h30, au 24 rue Marc Seguin - 75018 Paris - Métro Marx Dormoy. Renseignements et inscription : 01.53.04.39.77 - sdallman@france-terre-asile.org

### L'asile et l'immigration en Europe à la Cité de la Villette

Les 12 et 13 juin 2008, une conférence sur les enjeux du pacte européen sur l'asile et l'immigration, sera organisée par France terre d'asile, en collaboration avec le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) au Centre des congrès de la Cité des sciences et de l'industrie de la Villette à Paris. Cette conférence sera l'occasion de s'interroger sur le défi de l'immigration, les régularisations, l'évolution du droit d'asile dans la construction européenne et la mise en œuvre du régime d'asile européen commun. Renseignements et inscription : 01.53.04.39.99 - infos@france-terre-asile.org

## PORTRAIT

### Un parcours sans regret

Installée en Maine-et-Loire depuis 2003 avec son mari et ses cinq enfants, Lolita, d'origine tchétchène, vient de terminer un contrat à durée déterminée d'un an et demi au restaurant de l'Alpa situé à Angers. Elle compte, à présent, obtenir un diplôme dans ce domaine. « *Ils étaient très contents de moi à l'Alpa et voulaient m'aider en me proposant une formation d'agent polyvalent de restauration, mais c'était à Rennes. C'est trop loin et je n'ai pas de moyen de locomotion.* » C'est finalement au Greta d'Angers qu'elle décide de s'inscrire en vue de décrocher un certificat d'aptitude professionnelle (CAP). « *C'est une formation sérieuse et intensive* » et Lolita semble plus motivée que jamais.

Elle a pourtant dû accepter de faire le deuil de son métier d'origine, celui de pharmacienne. Après s'être renseignée et avoir accompli plusieurs stages, elle admet que la perspective de devoir passer un concours et de reprendre des études pendant trois ans ne l'enchantait guère. « *Vu ma situation - j'ai encore quatre enfants à charge - je ne pense pas y arriver et j'ai laissé tomber l'idée.* » Mais, elle insiste : « *Je ne regrette pas. La cuisine, j'aime ça aussi, c'est un métier que je peux faire, j'y arrive bien et mes employeurs sont satisfaits.* »

En restant active professionnellement et en s'occupant des démarches de la vie quotidienne, elle a vite su communiquer en français et pour établir des contacts « *ça va tout seul depuis que je parle mieux* ». Elle tient toutefois à préciser que sa famille a fixé des règles : « *Dehors, on parle français, mais à la maison, on ne parle que tchétchène car je ne veux pas que les enfants oublient leur langue natale !* »

« *Quand je suis arrivée en France, je me demandais si l'on allait réussir ou pas, c'était très dur* », mais aujourd'hui, c'est rassurée que Lolita évoque son parcours : « *Quand je regarde dans le passé, je pense que ce n'était pas une faute de venir ici et je suis contente.* » Preuve que l'on peut faire contre mauvaise fortune bon cœur...

## 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, Fatima Mlati  
Rédacteur en chef adjoint : Matthieu Tardis  
Comité de rédaction :

Christophe Andréo, Samantha Dallman  
[www.france-terre-asile.org](http://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° 0310H89348  
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