

# L'observatoire de l'intégration

des réfugiés statutaires



La Lettre N°29

bimestriel - juillet 2008

## Faire de l'accueil dans les administrations un moteur de l'intégration

**O**fpra, préfecture, Anaem, caisse d'allocations familiales (CAF), poste ou Anpe... Autant d'interlocuteurs participent à accueillir les primo-arrivants, dont les réfugiés statutaires, dans leurs démarches du quotidien. Toutes ces procédures s'inscrivent dans le processus d'intégration, d'abord parce qu'elles permettent aux migrants d'organiser leur vie en France, c'est-à-dire dans un environnement culturel, souvent linguistique, nouveau. Elles représentent aussi des moments d'interaction avec la société d'accueil et permettent de se familiariser avec ses règles et son fonctionnement. S'y retrouver parmi l'ensemble des acteurs institutionnels et administratifs, s'orienter, comprendre les démarches relèvent parfois de l'exploit, tant celles-ci sont de plus en plus imbriquées. En ce qui concerne les réfugiés, il apparaît que leur statut spécifique, ainsi que les droits qui y sont rattachés, sont souvent mal connus des administrations. Par ailleurs, la non-reconnaissance, par certaines d'entre elles, des récépissés délivrés dans l'attente des documents définitifs - et ce, en dépit des circulaires ou notes internes qui officialisent leur utilisation - peut créer des obstacles, par exemple lors de l'ouverture d'un compte à La Poste, d'une demande de logement social ou pour accéder aux prestations sociales et familiales. En matière d'insertion professionnelle, les agents de l'Anpe ne sont pas toujours sensibilisés à la situation de ces demandeurs d'emploi et ne prennent pas suffisamment en compte leur parcours antérieur.

Du côté de la société d'accueil, cette problématique met en évidence sa capacité (ou non) à favoriser l'intégration de celles et ceux ayant vocation à s'installer à long terme. Et dans une logique d'accès aux droits, celle d'une administration à s'adapter au public qu'elle reçoit. Les relations établies avec les administrations constituent ainsi une première étape dans l'insertion sociale des primo-arrivants.

### Combiner démarche qualité et service adapté

L'amélioration de la qualité du service public, notamment de l'accueil des usagers dans les administrations, constitue un des pans du grand chantier de la modernisation de l'Etat. La mise en place d'une démarche qualitative dans les relations entre l'administration et les administrés s'est concrétisée par l'adoption de la Charte Marianne, d'abord mise en place à titre expérimental en 2004 dans six départements, puis généralisée à toutes les administrations de l'Etat en janvier 2005. Fin 2006, la Charte a évolué vers un référentiel auquel est associé le Label Marianne. Face aux difficultés auxquelles peuvent être confrontés les réfugiés dans l'accès à leurs droits et dans leurs relations avec les administrations, reste à savoir quelle place ils occupent dans cette logique de qualité des services publics.

Pendant longtemps, le fonctionnement de l'administration, devant garantir une égalité de traitement entre les administrés, a eu pour effet de retarder le développement d'une réflexion spécifique quant aux publics étrangers, ce qui est d'autant plus vrai dans le domaine de la protection sociale. Or, ceci ne doit pas constituer un obstacle à la prise en compte des spécificités des usagers, et, de manière individuelle, certaines administrations ont cherché à répondre aux besoins qui émergeaient dans leurs services. Offrir un accueil adapté aux migrants suppose souvent, par exemple, de leur consacrer un temps supplémentaire, ce qui n'est pas toujours évident à concilier avec des exigences de performance, notamment en termes de réduction de l'attente des usagers.

La modernisation des services administratifs se caractérise également par l'automatisation des traitements, selon la formule consacrée « tapez 1, tapez 2, tapez 3 », et la mise en place de nouveaux outils de communication. Ces modalités d'accueil n'apparaissent pas adaptées à l'ensemble des publics reçus, faute de traductions suffisantes. C'est notamment l'inconvénient des plates-formes d'accueil informatiques, « où les usagers sont confrontés à un écran et doivent rentrer un certain nombre d'informations pour avoir accès au traitement en cours de leur dossier. Cela va au-delà

du problème purement linguistique, c'est un problème de maîtrise des nouveaux outils de communication », insiste Dominique Piquemal, déléguée du Médiateur de la République à la Préfecture de Bobigny.

### Vers une charte de l'accueil des étrangers

S'il est évident que de nombreuses administrations ont pris une certaine avance dans la mise en place d'outils et d'actions visant à améliorer l'accueil des migrants, c'est le cas de la CAF de la Seine-Saint-Denis<sup>1</sup>, la généralisation de ces pratiques fait aujourd'hui défaut. Comme le fait remarquer Monsieur Delevoye, Médiateur de la République : « Je suis très préoccupé en constatant que chaque organisme ou collectivité met en place ses propres mesures d'accueil et qu'il n'y ait pas de connexion et de concertation entre elles. » Au vu de ce qui existe déjà, les exemples de bonnes pratiques ne manquent pas. Il s'agit maintenant d'étendre, à toutes les administrations, un certain nombre d'objectifs d'amélioration de l'accès aux droits des migrants, qu'ils soient d'ordre pratique, linguistique ou encore par le biais de la sensibilisation des personnels administratifs, pourquoi pas sous la forme d'une charte spécifique, qui viendrait compléter le référentiel Label Marianne expérimenté actuellement...

Bien accueillir, c'est d'abord informer et orienter les administrés, afin de faciliter l'accès aux services, et donc, à leurs droits. Pour cela, une solution consiste à centraliser l'information, en favorisant le regroupement de différentes administrations dans un même lieu, par la généralisation, par exemple, des Pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (Parads) et des Maisons des solidarités<sup>2</sup>, projets impulsés à l'échelle locale pour améliorer l'accès effectif aux droits sociaux des personnes en difficulté. De telles initiatives de mise en réseau d'informations et de services s'avèrent d'une grande efficacité pour atténuer le manque de coordination globale et donc l'existence d'une multiplicité d'actions déconnectées. Un autre objectif est d'impliquer davantage les acteurs de la société civile, qui sont en contact avec les migrants, en encourageant le dispositif d'adultes relais, mais aussi en partageant leur expertise et leurs connaissances quant à ce public. Il faut ensuite savoir tirer profit des nouveaux outils informatiques et de

communication, lesquels offrent une certaine facilité d'accès, mais nécessitent d'être repensés, optimisés pour rendre leur utilisation plus facile et moins abstraite pour les migrants. Ceci passe par la mise à disposition d'interfaces traduites en plusieurs langues, sans toutefois se limiter à l'anglais ou l'espagnol, ainsi qu'une explication traduite de leur fonctionnement et de leurs avantages, en termes de rapidité par exemple.

Enfin, et c'est peut-être par là qu'il faut commencer, les administrations doivent continuer à développer le dialogue interculturel, en misant sur la formation des agents d'accueil. A l'heure actuelle, « il y a certainement un problème de formation et je crois que sur la notion de multiculturalité française, autant la laïcité est une chance et d'égalité des chances pour notre pays, autant elle a peut-être été une malchance par l'absence de toute forme de sensibilisation et d'accès à la culture de l'autre, à la religion de l'autre », note avec regret le Médiateur de la République. La formation doit faire figure de priorité, afin de sensibiliser les agents aux cultures étrangères, mais aussi aux différents statuts juridiques des migrants. Mais cela va au-delà de cet apprentissage. Comme le signale Chahla Beski-Chafiq, Directrice de l'ADRIC<sup>3</sup> : « La notion de l'accueil dans le domaine de l'interculturel ne se réduit pas à un apport de connaissances sur les "cultures" d'origine des populations concernées. C'est plutôt une démarche méthodologique et compréhensive d'amener l'agent à travailler sur sa propre posture. » Ainsi, la formation prend tout son sens lorsque la personne se sent valorisée et qu'elle comprend le rôle important qu'elle peut jouer dans l'intégration sociale de l'autre. Pour ces agents, qui incarnent symboliquement l'accueil offert par la France, se sentir mieux dans leur fonction devient un moyen d'aborder, d'une toute autre manière, l'acte d'accueillir, ce qui contribue, selon le Médiateur de la République, « à apaiser les relations entre administrations et administrés » et représente un rouage indispensable dans le mécanisme d'intégration.



Avec le soutien du Fonds européen pour les réfugiés

<sup>1</sup> Voir le Zoom p. 2.

<sup>2</sup> Délégation aux usagers et aux simplifications administratives, Charte Marianne - Guide méthodologique - Complément accueil des personnes présentant des difficultés spécifiques, mai 2005, p. 16.

<sup>3</sup> Agence pour le développement des relations interculturelles pour la citoyenneté, www.adric.eu.

## LA PAROLE À...

# L'accueil des étrangers dans les administrations en question(s)

Retour sur les interventions du petit-déjeuner de l'Observatoire de l'intégration, organisé le 21 mai 2008.

**Jean-Paul DELEVOYE**, Médiateur de la République

## Quel regard portez-vous sur l'accueil dans les administrations françaises aujourd'hui ?

L'accueil est, malheureusement, encore très souvent traité de manière secondaire. Les administrations ont tendance, soit pour des contraintes budgétaires, soit pour des contraintes culturelles, à minorer la qualité de l'accueil et à se réfugier derrière une automaticité des traitements. Je crois qu'une administration moderne, c'est une administration qui doit avoir un accueil et un traitement des réclamations irréprochables, or ce n'est pas le cas en France. Mon institution traite environ 60 000 dossiers de réclamations par an, dont plus de la moitié sont en réalité des demandes d'information. Je crois qu'aujourd'hui, l'iniquité la plus difficile à accepter, c'est l'accès aux droits et à l'information. Obtenir la bonne information, au bon moment, au bon endroit, c'est extrêmement compliqué, surtout qu'en général, une personne qui recherche une information auprès de l'administration est déjà dans une situation plutôt délicate. C'est un enjeu de société majeur que cette capacité à accueillir, mais l'accueil ne doit pas non plus uniquement être la gestion brutale et sèche d'une décision, souvent pas expliquée. L'accueil doit apaiser et favoriser l'écoute, ne pas aggraver. C'est trop souvent un parcours du combattant.

## Comment améliorer cet accueil pour les étrangers ?

Certes, la déontologie de l'administration voudrait qu'il n'y ait pas de différence d'accueil quelles que soient l'ethnie, la religion, la couleur de peau ou la situation de la personne et je me refuserai systématiquement à stigmatiser telle ou telle catégorie d'administrés. Toutefois, il me semble nécessaire que nous réfléchissions à l'adaptation du système d'accueil par rapport à certaines typologies physiques, culturelles ou religieuses. Il faut une inversion culturelle du système administratif français, ce qui implique de mettre en place une nouvelle organisation, dont l'accueil et l'égalité d'accès seraient la priorité.

## Et concernant la sensibilisation des agents ?

La qualité de l'accueil, facteur d'apaisement des relations entre citoyens et administrations, passe également par la revalorisation des métiers de l'accueil et des personnes qui les exercent. Mieux comprendre l'autre mérite de suivre des formations adaptées, afin d'éviter que des phénomènes culturels amènent à des incompréhensions extrêmement conflictuelles. Je suis d'ailleurs de ceux qui pensent que la formation des hauts fonctionnaires devrait inclure des stages obligatoires d'accueil, parce que c'est à l'accueil que l'on voit la réalité des problèmes rencontrés par l'administration. L'accueil est aussi une source des dysfonctionnements à corriger.

**Chahla BESKI-CHAFIQ**, Directrice de l'Agence de développement des relations interculturelles pour la citoyenneté (ADRIC)

## Quelle est l'approche de l'ADRIC en matière d'interculturalité ?

Nous travaillons depuis plus de quinze ans dans le domaine de la sensibilisation et de la qualification des acteurs, en adoptant une approche qui consiste à promouvoir la diversité culturelle dans une logique de développement de la citoyenneté démocratique et laïque. L'interculturalité est une notion très vague et générale, derrière laquelle on peut mettre beaucoup de choses. Il faut toujours expliciter de quelle interculturalité nous parlons. Ici, nous faisons référence à l'interculturel dans le milieu migratoire, dans le contexte de la société d'accueil, ce qui renvoie effectivement à la notion de l'accueil, qui prend ici toute son importance.

## Quel rôle peut jouer l'agent d'accueil ?

Quand on ne connaît pas la langue, on est d'emblée dans une position de dominé, et ce, quelque soit l'attitude de l'agent. Les personnels d'accueil ont un rôle essentiel à jouer pour aider ceux qui arrivent à se repérer, à développer des capitaux sociaux, culturels et relationnels et à accéder à l'information. La posture de l'agent qui se trouve en face de nous est donc très importante. Ainsi, on peut voir que l'interculturalité ne se réduit pas seulement à la connaissance de la langue, mais concerne le dialogue au sens large qui s'instaure entre l'agent et une personne qui

n'est pas dans la même position, justement parce qu'elle est dans une trajectoire d'immigration.

## Que peut apporter une formation dans le domaine de l'interculturalité ?

En amenant les agents d'accueil à travailler sur leur propre posture, ils prennent conscience de la fonction considérable qu'ils peuvent avoir dans l'insertion de l'autre, même si ce n'est que par un petit dialogue, et se sentent ainsi valorisés dans leur métier. La formation les amène également à travailler sur les trajectoires d'immigration et leurs causes, ce qui permet d'humaniser le public et de comprendre pourquoi ces personnes sont là. On évite ainsi d'homogénéiser le public immigré. En même temps, ce genre de formation permet d'acquérir des connaissances et de s'engager dans une réflexion permettant d'en finir avec les images clichées de ce public. Elles permettent enfin de mieux gérer les risques de conflits communicationnels liés aux mauvaises compréhensions mutuelles, dues à la diversité des codes socioculturels. Il s'agit en fait, par ce type de formation, d'acquérir une aptitude nécessaire à un meilleur accueil et accompagnement des publics étrangers et immigrés. On parle de compétence lorsqu'il s'agit d'informatique ou de comptabilité, mais pas lorsqu'il s'agit d'interculturalité. Pourtant, la formation dans ce domaine permet aux agents d'acquérir une réelle compétence professionnelle, qui améliorera leur travail au quotidien.

## ZOOM

## Une action réfléchie de la CAF 93

La Caisse d'allocations familiales de la Seine-Saint-Denis se situe au troisième rang national par son nombre d'allocataires (286 776), dont environ un tiers sont des étrangers. Soucieuse d'offrir un accueil de qualité à ses allocataires, elle a établi, depuis plusieurs années, une politique d'amélioration de leurs conditions d'accueil et de leur accès aux droits. Certains temps forts de cette réflexion fondamentale ont abouti à des modifications substantielles, comme en 2000, lors de la mise en place de l'accueil de proximité et d'une analyse du métier de technicien à l'accueil. Les publics étrangers, loin d'être laissés pour compte, font l'objet d'une attention particulière par le biais d'actions visant à faciliter leurs démarches et à favoriser le dialogue interculturel.

### Une formation toujours plus adaptée

C'est dans le cadre de cette réflexion approfondie sur l'amélioration des services et de l'accueil des allocataires, qu'une formation spécifique a été conçue par l'institut régional de formation pour les techniciens de la CAF. « En effet, c'est une spécificité de notre CAF. Cette formation a été construite autour de trois grands thèmes : la problématique générale de l'accueil, l'accueil des publics défavorisés et celui des publics étrangers, englobant la notion d'interculturalité », explique Sylvaine Gaglione, cadre prestations de l'organisme. Cette administration entre à nouveau dans une phase de renouvellement, toujours centrée sur l'accueil : « Notre réflexion actuelle a pour objectif de ren-

forcer le professionnalisme du métier d'accueil et de développer l'adaptation des agents à la diversité des publics reçus. Ceci devrait donner lieu à une refonte de la formation, avec la mise en place d'un suivi et, vraisemblablement, la création d'un poste de référent accueil. »

Parallèlement à cela, l'offre de formation sur la thématique étrangers, destinée à toutes les CAF d'Ile-de-France, s'est fortement enrichie, proposant aujourd'hui neuf formations, sur des problématiques telles que la communication interculturelle, la connaissance de l'Islam et du monde musulman, la sensibilisation sur les familles africaines, les familles du sous-continent indien ou encore les populations originaires d'Europe de l'est. Cette diversification marque, elle aussi, un développement significatif dans la connaissance des publics reçus et dans la prise en compte de leurs spécificités.

### Des adultes relais pour accueillir et orienter

Combinée à la mise en œuvre de la politique de la ville, l'évolution de la question de l'accueil, et notamment de sa professionnalisation, s'est traduite, en 2000-2001, par la création de postes d'adultes relais, chargés d'exercer une activité d'accueil et d'orientation des publics allocataires de la CAF pour leur accès aux droits. « Puisque nous étions en recherche de moyens, de solutions pour

répondre aux difficultés, notamment la barrière de la langue et de la culture, et d'accès aux droits, c'est vrai que les adultes relais ont paru pour nous une opportunité pour aller un peu plus loin dans notre accueil, puisqu'ils pouvaient représenter une médiation entre notre administration et nos allocataires », rappelle Sylvaine Gaglione.

La CAF 93 a donc choisi de contractualiser avec quatorze associations actives dans divers quartiers, ce qui correspond à vingt-et-un postes, en partie financés sur les fonds propres de l'organisme. Elle complète ce financement par une formation de trois jours pour ces adultes relais sur le fonctionnement de l'organisme, ainsi que ses principaux services et prestations. Des séances ultérieures sont également organisées afin de les maintenir à jour sur les nouvelles prestations familiales, les réorganisations et priorités internes, comme le chantier accueil. Repérés « dans le bon sens du terme » au sein de l'institution, les adultes relais constituent « des personnes ressources qui travaillent en lien direct avec les techniciens et cadres des différents services, ainsi qu'avec les assistants sociaux. Ils peuvent également mettre en place des permanences particulières en direction des allocataires en difficulté et proposer un accompagnement physique lorsque cela est nécessaire », précise Christine Rey-Alluaume, cadre du secteur action sociale. Le processus de contractualisation se poursuit, avec pour objectif d'étendre le dispositif à chaque localité de Seine-Saint-Denis, afin d'offrir un accueil de proximité adapté aux besoins.

LES ACTUALITÉS SOCIALES

Créée en 2004, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) représente une avancée certaine pour la promotion de l'égalité. Quatre ans après sa mise en place, son activité s'est intensifiée et diversifiée, laissant entrevoir l'ampleur du problème social auquel elle s'attaque.

Les interventions de la Halde sont multiples. Elle peut ainsi être saisie par une personne, directement ou indirectement, s'estimant victime d'une discrimination et instruire une réclamation grâce à son pouvoir d'investigation. Ainsi, en 2007, elle a enregistré une augmentation de 53 % des réclamations par rapport à 2006, soit 6 222 réclamations au total<sup>1</sup>. Une hausse confirmant, d'ailleurs, que l'emploi représente toujours le premier domaine de discrimi-

# La Halde : une activité accrue et diversifiée

nation, avec plus de la moitié des réclamations, et l'origine des personnes le premier critère invoqué, pour plus d'un quart des réclamations, même si le critère relatif au handicap physique et à la santé a progressé. Il est, de plus, intéressant de noter que, concernant ce thème de l'emploi, 38 % des réclamations ont porté sur la carrière contre seulement 12 % pour

l'embauche. Davantage sollicitée, car sans doute mieux (re)connue<sup>2</sup>, la Halde est également intervenue plus souvent devant les tribunaux, car elle peut présenter ses observations sur les faits incriminés devant les juridictions civiles, pénales ou administratives. Enfin, dans le cadre de l'action menée en faveur de la promotion de l'égalité, la Haute autorité a mis l'accent sur

le logement en expliquant aux propriétaires et agents immobiliers, par le biais des représentants du secteur, comment louer sans discriminer. Une action de sensibilisation renforcée par une conférence de consensus sur la diversité sociale dans l'habitat et qui a donné lieu à des recommandations faites au gouvernement.

En 2007, la Halde a également engagé une nouvelle série de tests de discriminations sur une vingtaine d'entreprises tirées au sort. Les résultats mettent, notamment, en évidence que les candidats d'origine étrangère ont 22,77 % de chance en moins que les autres d'être convoqués pour un entretien sur un même poste. Ces tests ont cependant suscité une polémique, d'une part en raison d'un écart important entre leurs résultats et ceux d'un « testing » réalisé par le Bureau international du travail et, d'autre part, des critiques quant à la conduite de l'enquête émanant des entreprises elles-mêmes<sup>3</sup>. Des critiques qui révèlent que la mesure des discriminations s'avère compliquée et qu'il n'est pas toujours aisé de démontrer l'existence de ces dernières, tant il est vrai qu'en ce domaine l'expérience méthodologique française a peu de recul.

## Le ministère de l'Immigration répond aux questions de France terre d'asile

Le 6 mars 2008, France terre d'asile adressait au Haut comité pour le logement des personnes défavorisées un courrier relatif à l'application du droit au logement opposable (Dalo) aux réfugiés statutaires et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. L'ambiguïté de certaines dispositions de la loi du 5 mars 2007 et du décret du 28 novembre 2007 pouvait inquiéter quant au bénéfice effectif du droit au logement aux personnes sous la protection de la France.

La réponse du ministère de l'Immigration aux interrogations de France terre d'asile est encourageante pour les réfugiés statutaires mais déçoit pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire. En premier lieu, le ministère, rappelant le caractère reconnaissant du statut de réfugié, reconnaît que la durée d'hébergement permettant d'être considéré comme prioritaire par les commissions de médiation court à partir de l'admission en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et non à partir de la reconnaissance de la qualité de réfugié par l'Ofpra ou la CNDA. De même, le ministère a dissipé les craintes de l'association relatives aux conditions de permanence de la résidence en France permettant de bénéficier du Dalo, celle-ci ayant relevé que la loi ne statuait pas clairement sur les droits conférés par le récépissé de titre de séjour portant la mention « reconnu réfugié ». Le ministère confirme ainsi qu'un projet de décret inclura les réfugiés titulaires de ce récépissé parmi ceux qui remplissent les conditions de résidence nécessaires.

En revanche, le ministère confirme que les bénéficiaires de la protection subsidiaire, titulaires d'un titre de séjour temporaire « vie privée et familiale » devront justifier d'au moins deux années de résidence en France pour prétendre au Dalo. Une décision qui, malheureusement, accentue les différences de traitement entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, en particulier en termes d'accès aux droits sociaux.

<sup>1</sup> HALDE, *Rapport annuel 2007*, 188 p.  
<sup>2</sup> Selon un sondage de l'Institut CSA, réalisé en décembre 2007, 84 % des personnes interrogées estiment que l'existence de la Halde est utile pour lutter contre les discriminations. En outre, durant plusieurs mois la Halde a, en 2007, lancé une vaste campagne de communication (panneaux publicitaires, etc.) pour faire connaître son action.  
<sup>3</sup> LIBERATION, *La Halde : un discours mais pas de méthode*, 11 juin 2008.

L'INTÉGRATION EN EUROPE

Le Grand Duché du Luxembourg est un pays atypique. Petit par sa taille et par sa population, il s'affirme pourtant comme une puissance économique d'envergure. Celui-ci bénéficie effectivement d'une forte croissance (6,2 % en 2006)<sup>1</sup> et d'un niveau de vie très élevé, notamment grâce à ses activités bancaires qui en font l'une des premières places financières mondiales. Atypique, le pays l'est aussi dans son rapport à l'immigration : en 2006, presque 40 % des habitants du Grand Duché étaient des étrangers<sup>2</sup>. Une proportion inégalée en Europe.

### Différents niveaux de protection

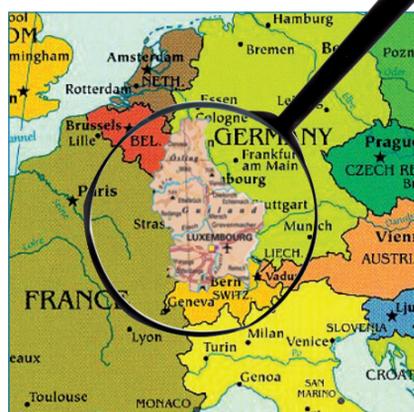
Bien qu'il s'agisse surtout d'une immigration européenne de travail, le motif de l'asile n'en est pas, pour autant, laissé de côté avec 0,9 demandeur d'asile pour 1 000 habitants contre 0,5 pour la France. Après avoir accueilli, durant les années 1990, des personnes en provenance de l'ex-Yougoslavie, le Grand Duché voit arriver depuis le début des années 2000 des Africains, notamment Nigériens. Il n'en reste pas moins qu'en 2007, sur 426 demandeurs de protection internationale<sup>3</sup>, 325 provenaient d'Europe et 58 d'Afrique. Cela étant, la majorité des personnes n'a pas bénéficié, cette année-là, du statut de réfugié. Ainsi, 167 personnes avaient obtenu le statut de réfugié, 155 le statut de tolérance, 224 une protection à titre humanitaire<sup>4</sup>. En effet, le statut de tolérance n'est accordé que pour quelques mois renouvelables. Réservé aux déboutés qui ne peuvent, à cause d'une impossibilité matérielle, retourner immédiatement dans leur pays, il permet de bénéficier, pour ceux qui ne travaillent pas, d'une aide équivalente

# Intégration des réfugiés : le Luxembourg peut mieux faire

à celle que reçoivent les demandeurs de protection internationale (« gîte et couvert » gratuits, frais médicaux remboursés, assistance judiciaire, ticket annuel de transport, allocation mensuelle) et, pour ceux qui travaillent, des droits sociaux basiques (allocations familiales et sécurité sociale). Quant à la protection à titre humanitaire, elle assure également un accès à ces droits sociaux fondamentaux, sur la base d'une autorisation provisoire de séjour d'une année, renouvelable si les personnes travaillent et si elles occupent un logement non subventionné par l'Etat. En comparaison, les réfugiés sont mieux lotis car ils obtiennent un titre de séjour de cinq ans, renouvelable, et peuvent bénéficier du revenu minimum garanti<sup>5</sup>.

### Le logement et la langue : deux problèmes majeurs

En dépit de ces différences, le pays offre à tous de réelles perspectives d'intégration. La situation de l'emploi est plutôt bonne<sup>6</sup>, bien que les réfugiés éprouvent quelques difficultés à faire reconnaître leurs compétences, de sorte qu'ils travaillent souvent dans les secteurs professionnels souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre. L'Etat assure, par ailleurs, un stage de réinsertion professionnelle, ainsi que plusieurs me-



sures spécifiques dans le cadre du revenu minimum garanti. Il n'y a pas vraiment de politique d'intégration en tant que telle, cependant un projet de loi relatif à l'intégration des étrangers vient d'être élaboré.

En bref, malgré un contexte favorable, des efforts restent à faire, d'autant que le logement et la langue s'avèrent des problèmes majeurs. « Il existe un véritable droit à l'hébergement pour les demandeurs de protection internationale. Heureusement, leur nombre équivaut à l'offre de places en foyer. En fait, le problème commence après l'obtention de la protection. Il n'y a pas assez de logements à bon marché à louer, surtout dans un pays où 70 à 80 % des gens sont propriétaires. », explique ainsi Marie-Christine Wirion, de la fondation Caritas Luxembourg ; tandis que sa collègue

Nonna Séhovic ajoute « La politique commence à en tenir compte, mais pour les réfugiés cela revient à chercher la quadrature du cercle : il faut trouver des logements plus loin et plus petits. »

Quant à la langue, la question se pose de savoir quelle place il faut accorder, dans un pays « trilingue », à l'enseignement de chacune d'elle (le français étant la langue administrative, le Luxembourgeois la langue du quotidien et l'Allemand la première langue étrangère enseignée).

Dans ce contexte, plusieurs structures associatives se mobilisent. Caritas, par exemple, dispose d'un service « solidarité et intégration » consacré aux réfugiés et propose diverses prestations dont une en faveur du logement, ainsi que deux projets d'aide à l'intégration avec le centre « Oasis » et « Passe-partout ». La fondation gère des appartements qu'elle met à disposition des réfugiés (contrat d'hébergement limité à trois ans). Avec le centre « Oasis », elle assure des activités socio-éducatives et culturelles, mais aussi des traductions, des cours de langue en français et en luxembourgeois, ainsi que du soutien scolaire. Le projet « Passe-partout » prend, quant à lui, en charge les mineurs non accompagnés (gestion de tutelle) et accompagne les 16-25 ans dans le cadre de leurs formations. Une action associative d'autant plus nécessaire qu'elle permet de pallier les carences étatiques du Grand Duché.

<sup>1</sup> STATEC LUXEMBOURG, *Le Luxembourg en chiffres 2007*, p. 30.  
<sup>2</sup> SOPEMI, *Perspectives internationales*, OCDE 2007, p. 282-283.  
<sup>3</sup> Equivalent de demandeurs d'asile.  
<sup>4</sup> Auxquelles s'ajoutent quelques cas de protection subsidiaire.  
<sup>5</sup> Equivalent du revenu minimum d'insertion en France.  
<sup>6</sup> Seulement 4,5 % de la population active était en chômage en 2006, STATEC Luxembourg, op. cit., p. 12.

# A la recherche de solutions durables en Ethiopie

Située dans la Corne de l'Afrique, l'Ethiopie est enclavée entre différents pays en proie, pour certains, à de très fortes tensions internes voire à des guerres (Soudan, Erythrée, Somalie). Second pays d'Afrique par la taille de sa population, multiethnique et multiconfessionnelle<sup>1</sup>, elle fait, en outre, souvent figure de grande puissance africaine. D'ailleurs, sa capitale, Addis-Abeba, abrite aujourd'hui le siège de l'Union africaine, ainsi que le siège de la Commission économique pour l'Afrique. Pour autant, l'Ethiopie reste un pays parmi les plus pauvres au monde, et ce en dépit de ses potentialités agricoles (culture céréalière, café<sup>2</sup>). Une situation économique préoccupante, compliquée par la présence d'environ 100 000 réfugiés, de diverses origines (Soudanais, Somalis, Erythréens, Afars<sup>3</sup>, etc.) répartis dans sept camps ; tandis que le contexte politique s'avère toujours difficile : régime autoritaire, velléités d'indépendances persistantes de la part de certaines régions, relations tumultueuses avec les voisins érythréens et somaliens...

## Le problème épineux des Somali

C'est dans la province orientale d'Ogaden, peuplée de Somali arrivés pour la plupart au début des années 1990, que la situation des réfugiés inquiète le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)<sup>4</sup>. Celle-ci mérite un traitement urgent, au risque de voir l'état des camps de réfugiés se dégrader. Certes, l'Ethiopie est signataire de

la Convention de Genève de 1951 et de celle de l'Organisation de l'unité africaine sur les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969, mais elle éprouve quelques difficultés à tenir ses engagements au regard de la charge que les réfugiés représentent. De fait, en 2004, elle a réaffirmé, à travers sa Proclamation pour les réfugiés, les réserves qu'elle avait formulées, concernant les droits relatifs à l'emploi et à l'éducation, au moment de la signature des deux conventions précitées. Comme le résume Radoslaw Jerzy Ficek, salarié de France terre d'asile, qui va coopérer avec le HCR dans le cadre d'une mission de plusieurs semaines dans la province d'Ogaden : « *Beaucoup de Somalis sont là depuis plus de dix ans. C'est une population démunie, en situation de survie, avec peu de perspectives d'intégration locale. Leur présence pose aussi un problème de sécurité. Il y a de la criminalité et des violences dans les camps, des jeunes forment des gangs, etc. C'est l'impasse. L'Ethiopie n'a pas forcément les moyens d'absorber toute la population réfugiée.* » En outre, les besoins en eau et en bois de cette population génèrent des tensions avec les autochtones. Aussi, depuis 2007, le HCR travaille avec le gouvernement éthiopien pour l'appuyer et pour trouver une solution globale.

## La réinstallation privilégiée par le HCR

Trois types de stratégie ont été mises en œuvre par le HCR : le renforcement de la capacité de l'Etat éthiopien à identifier

et à répertorier les réfugiés ; la prise en compte de leurs difficultés et de leurs besoins spécifiques ; la mise en place de solutions durables telles que l'intégration locale, le retour volontaire et la réinstallation. Les deux premières solutions étant très largement insuffisantes, notamment pour les Somalis, le HCR a choisi d'insister, en 2008 comme en 2007, sur la réinstallation. Avec d'autres personnes, Radoslaw Jerzy Ficek aura donc pour mission de confirmer le besoin de protection et de déterminer si la réinstallation est une solution adaptée aux cas qu'il examinera, sachant que le HCR a surtout l'intention de l'appliquer aux Somali présents depuis plusieurs années et dont l'exil prolongé a affecté leur situation personnelle, minorant ainsi leurs chances d'intégration locale ou de retour. Reste que ce type de programme, bien qu'essentiel, n'est pas la panacée, faute d'une solidarité internationale plus affirmée concernant l'accueil et la prise en charge des populations réfugiées.

<sup>1</sup> Près de la moitié des Ethiopiens sont chrétiens, 40 % musulmans et 10 % animistes.

<sup>2</sup> Le café représente, pour l'économie nationale, plus de 40 % des exportations. Sa production locale fait de l'Ethiopie le premier exportateur en Afrique et le sixième au monde.

<sup>3</sup> Les Afars forment un groupe ethnolinguistique, de confession islamique sunnite, vivant à Djibouti, en Ethiopie et en Erythrée.

<sup>4</sup> UNHCR, *Country operation plan 2008 : Ethiopia*, 48 p.

## LIBRE OPINION

### Déclaration commune des associations gestionnaires de CPH : Extraits

Le Dispositif national d'accueil est aujourd'hui déséquilibré. Alors que la capacité d'accueil des CADA, en dix ans, a été multipliée par dix atteignant aujourd'hui 20 689 places, celle des CPH a stagné avec une capacité de 1 026 places. En outre, tous les départements de France sont dotés d'au moins un CADA, mais les deux tiers des départements ne disposent pas de CPH. Par ailleurs, l'Ile-de-France, qui concentre 43,2 % des demandeurs d'asile soit 15 359 personnes en 2007, ne dispose que de 176 places en CPH.

Et pourtant, les CPH constituent un outil au service de l'intégration à l'efficacité éprouvée. Ils contribuent efficacement à la fluidité du Dispositif national d'accueil : en 2007, 25 % des réfugiés statutaires sortant de CADA ont intégré un CPH. Aujourd'hui, les CPH ont acquis une expertise sur l'accompagnement social et professionnel des réfugiés statutaires et des bénéficiaires de la protection subsidiaire y compris les plus vulnérables. Cette action se réalise pour un prix de journée moyen inférieur de plus d'un tiers par rapport au CHRS classique.

Face à ces constats, les signataires de la présente déclaration demandent :

**1 – La création de 1 000 places CPH d'ici à 2012** afin de porter la capacité globale à 2000 places. Le programme pluriannuel de création de places devrait permettre d'une part, une répartition équilibrée dotant chaque région d'un outil de ce type et d'autre part, un renforcement dans les régions accueillant l'essentiel des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires.

**2 – L'amplification et la reconnaissance de la mission d'insertion des CPH** par leur mise en synergie avec les plateformes d'accueil des primo arrivants pilotées par l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations, par l'élargissement des critères d'admission aux personnes issues de l'asile bénéficiant d'une régularisation aujourd'hui hébergées au titre de l'urgence et en CADA et par sa fonction d'outil privilégié dans le cadre des programmes de réinstallation.

**3 – L'association des CPH aux modalités de mise en œuvre du Contrat d'Accueil d'Intégration réfugié.** Les CPH ont vocation à être un maillon privilégié et complémentaire à l'échelle des territoires de la politique nationale d'intégration, prévue dans le cadre de la loi Hortefeux

**4 – Un meilleur pilotage national du dispositif afin de gagner en efficacité et en transparence.** Les présents signataires regrettent l'absence de concertation sur la question de l'intégration des réfugiés statutaires et sollicitent en conséquence l'ouverture d'un véritable dialogue avec les pouvoirs publics afin d'envisager ensemble les évolutions nécessaires des CPH.

Signataires :

CASAR – AFTAM – FJT – France Terre d'Asile – Association Unioniste Le Rocheton – CNHR – FOL – ATE – AIR – Aléos – COS – ARSEEA – UCJG Robert Monnier

Contact : France terre d'asile - 01 53 04 39 99

## BRÈVE

### Forte augmentation du nombre de réfugiés dans le monde

Selon le rapport global du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le nombre de réfugiés dans le monde a augmenté de 15,15 % en 2007, passant de 9,9 à 11,4 millions. Une tendance qui confirme la hausse constatée en 2006, alors qu'entre 2001 et 2005 le nombre de réfugiés avait baissé. Plus de 80 % des réfugiés sont accueillis dans les pays frontaliers de leur pays d'origine. Les réfugiés constituent toutefois une part minoritaire de l'ensemble des personnes victimes de migrations forcées, dont le nombre s'élève à 67 millions en 2007. En effet, le HCR dénombre 4,6 millions de réfugiés palestiniens, 26 millions de déplacés internes en raison d'un conflit, dont 13,7 millions bénéficient de l'assistance du HCR, et 25 millions de déplacés internes à la suite d'une catastrophe naturelle.

### Présidence française de l'Union européenne

France terre d'asile présente dix propositions pour une Europe de l'asile et des migrations protectrice, solidaire, juste et citoyenne. Retrouver les propositions sur [www.france-terre-asile.org](http://www.france-terre-asile.org)

## PORTRAIT

### De bons samaritains

La parabole du bon samaritain narre comment un inconnu en aide un autre. Elle pourrait s'appliquer au cas de Monsieur et Madame Mafun, réfugiés congolais installés à Laval. Ce couple avec deux enfants a obtenu le statut de réfugié le 23 mai 2003. Depuis cette date, Monsieur et Madame ont déployé de l'énergie pour trouver un emploi afin de gagner leur vie. Ils sont ainsi passés par différents stages et formations avant d'enchaîner les emplois précaires. Désormais, Madame Mafun occupe deux emplois à mi-temps, en CDI, comme agent d'entretien. De son côté, Monsieur Mafun va commencer un emploi de dessinateur projeteur - après avoir été éducateur, agent de tri, peintre, menuisier, manutentionnaire - la vie en France l'ayant poussé au pragmatisme : « *Au début, j'étais trop sûr de moi. Les gens me disaient "tu n'es qu'un débutant". Alors la chance est partie. Au Congo je travaillais dans la gestion des entreprises. J'avais un bac plus trois. Mais j'ai eu des problèmes pour la reconnaissance des diplômes.* »

Pour autant, ils n'ont jamais renoncé à s'occuper des autres. C'est ainsi qu'en 2004, Monsieur Mafun a créé une association, qu'il dirige, pour les enfants victimes de la guerre, en relation avec la Croix rouge française au Tchad : « *On n'a pas choisi le Congo parce que je suis réfugié (...). On a pensé que les gens ne savent généralement pas qu'il y a une guerre dans un pays comme le Tchad. La Croix rouge nous a dit qu'ils n'ont pas beaucoup d'aides là-bas.* »

Depuis sa création, l'association organise des événements culturels en France, comme des fêtes et des tournois de football, aide des enfants au Tchad en leur apportant un soutien financier pour la nourriture, l'habillement et les frais de scolarité. En outre, un orphelinat devrait être construit sur place grâce aux fonds récoltés. Une action qui semblait naturelle à ce couple, car comme l'explique Monsieur Mafun : « *Quand on est arrivés, on a été très soutenus par le CADA. Nous aussi on peut aider les autres. On sait ce qui se passe en Afrique.* »

## 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, 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