

L'observatoire de l'intégration des réfugiés

France
Terre
d'Asile
www.france-terre-asile.org

LETTRÉ BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°31 NOVEMBRE 2008

L'Europe de l'asile à l'heure de la réinstallation des réfugiés

Alors que les besoins en matière de réinstallation s'accroissent, l'Europe reste à la traîne. Cependant, la situation change. Les pays membres acceptent de s'impliquer davantage et vont prochainement mettre en place un programme commun de réinstallation.

Fin 2007, le monde comptait 11 390 600 réfugiés, un nombre quasiment aussi important que la population de Cuba ou de la Zambie. Selon le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), 86 % des réfugiés dans le monde vivaient cette année-là dans des pays pauvres limitrophes ou proches de leur pays d'origine¹. Un déséquilibre dans l'accueil qui a poussé le HCR à développer trois types de solutions, dites durables, dont la réinstallation par laquelle une personne reconnue réfugiée quitte son premier pays d'accueil pour s'installer dans un autre pays tiers. Conçue pour que les pays partagent plus équitablement la charge de l'asile, elle demeure, cependant, marginale – moins de 1 % des réfugiés dans le monde en ont bénéficié en 2007 – et n'est envisagée qu'en dernier ressort, lorsqu'un réfugié ayant besoin d'une solution durable ne peut retourner dans son pays d'origine ou n'est plus en sécurité dans le premier pays d'accueil. De plus, les besoins en réinstallation sont grandissants. Ils pourraient concerner 560 000 personnes en 2009, un nombre largement supérieur à ce que les Etats proposent en termes d'accueil, d'autant que leur implication s'avère, malheureusement, très inégale. Les Etats-Unis ont, par exemple, réinstallé 48 300 personnes en 2007², le Canada 11 200 et l'Australie 9 600, soit respectivement 64 %, 15 % et 13 % de tous les réinstallés cette année-là, alors que les pays européens (Norvège et Islande comprises) en ont accueilli 5 610, soit environ 7 %.

Des progrès récents

Cela étant, la réinstallation connaît une avancée majeure au sein de l'Union européenne (UE). Tout d'abord, depuis la mise en œuvre par le HCR de l'initiative « Convention plus » des accords ont été passés avec plusieurs pays européens. Ces derniers se sont ainsi engagés à réinstaller un contingent annuel de personnes. C'est le cas, par exemple, du Royaume-Uni, de la République tchèque, du Portugal, de la Roumanie et de la France qui a signé, en février 2008, un accord pour une centaine de dossiers par an³. Or, ce type d'accord devrait probablement s'étendre à l'Espagne, au Luxembourg et à la Hongrie. De fait, la réinstallation passerait progressivement, dans ces pays, d'une solution *ad hoc*, rarement utilisée, à une solution systématisée.

Une évolution que soutient la Commission européenne à travers ses différentes communications depuis 2003 et qui s'inscrit dans la continuité du programme de La Haye et du Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun. Ainsi, le Fonds européen pour les réfugiés prévoit, pour la période 2008-2013, de financer davantage les actions en faveur de la réinstallation. Plusieurs décisions concrètes ont, par ailleurs, été prises, surtout ces derniers mois. C'est le cas, par exemple, avec les programmes de protection régionaux (PPR) destinés à renforcer la solidarité européenne avec les autres pays d'accueil des réfugiés et qui existent depuis 2005⁴. Or, le 17 juin 2008, la Commission européenne a annoncé, à travers son plan d'action en matière d'asile, qu'ils seraient évalués, corrigés et probablement étendus à l'Afrique du nord, à la Corne de l'Afrique, à l'Afghanistan

la définition de critères communs et de mécanismes de coordination entre Etats⁵. Bien que l'on ne connaisse pas encore son contenu, celui-ci peut constituer un réel progrès. Ainsi que l'explique Annette Bombecke, chargée du plaidoyer au Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) : « *Ce programme est potentiellement une bonne mesure. Il pourrait inciter les pays qui ne font pas de réinstallation à s'impliquer. Mais il pourrait aussi permettre à ceux qui ne sont pas en mesure de mettre en œuvre un programme national d'intégration de mieux préparer l'accueil et l'intégration. Il permettrait également de partager les expériences et les bonnes pratiques (...)* Il est, cependant, important, selon l'ECRE, que les organisations non gouvernementales aient un rôle de premier plan à jouer, notamment pour faciliter le départ des personnes, car elles disposent d'une expertise. »



et au Moyen-Orient. D'autre part, la Commission présentera, en juillet 2009, des propositions pour mettre en œuvre un programme européen de réinstallation – dont la participation reposera sur le volontariat – à travers

Enfin, la réinstallation des réfugiés irakiens, qui constitue une illustration de la volonté de l'UE de s'impliquer davantage dans la mise en œuvre de cette solution durable, se poursuivra, si l'on en croit le Conseil de l'UE sur la justice et les affaires intérieures du 25 septembre 2008⁶. L'Europe paraît donc vouloir rattraper son retard, d'autant que le sujet a été de nouveau évoqué à l'occasion de la conférence ministérielle européenne des 8 et 9 septembre.

Le risque de la sélection

Bien qu'il faille saluer ces progrès récents, il ne faudrait pas faire de la réinstallation une panacée. Celle-ci comporte, en effet, certaines ambiguïtés et certains risques. D'une part, la sélection des personnes suscite quelques interrogations, lorsque les Etats ne se contentent pas d'accepter les cas proposés par le HCR mais interviennent aussi dans le choix des personnes. Dans

un pays comme le Canada, par exemple, certaines associations critiquent le fait que la réinstallation constitue un moyen officieux de maîtriser l'immigration pour motif humanitaire au détriment de la demande d'asile formulée sur le sol canadien⁷. Qu'en sera-t-il en Europe lorsque l'usage de la réinstallation aura pris de l'ampleur ? L'avenir le dira. En attendant, l'utilisation par certains pays européens d'un critère de sélection comme celui de potentiel d'intégration (en dehors des cas d'urgence humanitaire), laisse planer une certaine inquiétude à cause du risque qu'il ne concurre

rence, à terme, le critère de la vulnérabilité des personnes. En Norvège, par exemple, le potentiel d'intégration est évalué d'après le niveau d'éducation, l'expérience professionnelle, les compétences linguistiques et les liens familiaux.

Une intégration à plusieurs vitesses

D'autre part, la réinstallation en soi ne suffit pas à garantir l'avenir des réfugiés si l'intégration n'est pas pensée. Certes, la plupart des pays ont prévu des mesures spécifiques allant dans ce sens. C'est le cas en Europe où le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède, la Grande-Bretagne, l'Irlande et les Pays-Bas déploient des programmes d'intégration spécifiques insistant généralement sur l'apprentissage de la langue, la familiarisation avec le fonctionnement et les valeurs de la société d'accueil, ainsi que l'insertion socioprofessionnelle. Reste que les disparités entre pays sont importantes. Le Danemark a, par exemple, mis en place un programme d'intégration pour les réinstallés dont ils peuvent profiter pendant trois ans. Avant la réinstallation, les personnes signent une déclaration d'intégration reflétant un certain engagement de leur part : volonté de trouver un emploi, nécessité d'apprendre la langue et participation à un programme d'intégration. L'Islande propose, en revanche, un programme d'aide pendant seulement une année, mais les réinstallés disposent d'un soutien financier et ne sont pas tenus de contractualiser préalablement leur participation. Des disparités qu'il faudra, sans doute, prendre en compte avec la mise en place d'un programme européen de réinstallation.

Un autre problème se pose également : celui de l'équité entre réfugiés réinstallés et réfugiés ayant obtenu l'asile dans le pays d'accueil, étant donné que les premiers peuvent prétendre bénéficier d'un programme d'intégration spécifique. Au Canada, où la réinstallation est ancienne et substantielle, des recherches ont mis en évidence des écarts en début de parcours d'intégration entre ces deux catégories de réfugiés. Or, à l'instar de ce pays, la réinstallation en Europe pourrait très bien créer un système d'intégration à plusieurs vitesses.

La prise de conscience récente dans l'UE de l'importance de la réinstallation comme solution durable et la volonté de la développer sont une bonne chose. Elles soulignent que la protection internationale n'est pas laissée de côté au seul profit de l'immigration économique. Cela étant, la réinstallation ne doit pas se faire au détriment de ceux qui viennent demander l'asile, au risque qu'un progrès ne se transforme en régression. Et c'est là, probablement, tout l'enjeu de la mise en place imminente d'un programme européen de réinstallation.

¹ HCR, 2007 *Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 21 p.

² Les quotas de réinstallation ont cependant baissé depuis 2001. Les Etats-Unis ont réinstallé plus de 72 000 réfugiés en 2000 et 85 000 en 1999.

³ Voir le Zoom en page 2.

⁴ Les PPR concernent des zones géographiques spécifiques (les pays de la région des grands lacs en Afrique, l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie), qui constituent des pays tiers d'accueil des réfugiés, et visent à améliorer sur place les conditions de la protection humanitaire. Une partie des réfugiés est, cependant, réinstallée dans l'UE, afin de soulager ces pays d'accueil.

⁵ COMMISSION EUROPEENNE, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action en matière d'asile. Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union*, 17 juin 2008, 13 p.

⁶ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE SUR LA JUSTICE ET LES AFFAIRES INTERIEURES, Communiqué de presse, 25 septembre 2008, 14 p.

⁷ FRANCE TERRE D'ASILE, "Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : Politiques comparées", *Les cahiers du social*, n° 20, à paraître.

■ LA PAROLE À

Vers un programme européen de réinstallation

Jean-Pierre GUARDIOLA, chef du service de l'asile, ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

Les programmes nationaux de réinstallation se multiplient depuis quelques années en Europe. Quelle est l'évolution de la position de la France à ce sujet ?

Jusqu'à une date récente, la France avait une position plutôt restrictive en matière de réinstallation, limitée à l'examen de quelques cas individuels de personnes placées sous mandat strict du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), en dehors de tout quota prédéfini. Depuis lors, la position française a évolué, d'abord avec la signature le 4 février 2008 de l'accord-cadre de coopération entre la France et le HCR qui prévoit que « le HCR soumettra aux autorités françaises une centaine de dossiers par an ». En application de cet accord, le HCR a soumis à ce jour au service de l'asile du ministère de l'Immigration 68 dossiers, représentant 255 personnes. 9 dossiers ont été traités et 37 personnes ont été accueillies en France à ce titre.

Plus de deux millions d'Irakiens ont quitté leur pays et vivent dans des conditions difficiles, ce qui crée des tensions dans les pays frontaliers. Quelle solution la France propose-t-elle face à cette situation ?

Indépendamment de l'application de l'accord-cadre et suite à une décision prise par le pré-

sident de la République, le service de l'asile a organisé l'accueil en France de ressortissants irakiens qui sont menacés dans leur pays ou réfugiés dans des pays de la région, principalement la Syrie et la Jordanie, notamment des membres de minorités religieuses persécutées. La priorité a été donnée à des personnes qui, n'étant pas obligatoirement placées sous le mandat strict du HCR, ont de la famille en France ou qui ont des liens culturels avec notre pays. A ce jour, 512 personnes sont arrivées en France dans le cadre de ce programme. Un petit nombre d'entre elles a été accueilli dans leur famille. Les autres sont prises en charge dans le dispositif national d'accueil et bénéficient des droits sociaux correspondant à leur statut.

Quel a été le rôle de la présidence française dans le développement de la réinstallation en dans l'Union européenne ?

En janvier dernier, les ministres de six pays européens, qui ont déjà une politique active en matière de réinstallation (Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), ont écrit à M. Hortefeux pour lui proposer de développer cette pratique au niveau communautaire. Le ministre a répondu positivement à cette invitation et c'est ainsi que, dans le cadre du Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté à l'initiative de la présidence française de l'Union européenne, le Conseil européen est convenu de « renforcer la coopération avec le Haut commissariat des Nations unies pour

les réfugiés ... en progressant sur la base du volontariat, sur la voie de la réinstallation sur le territoire de l'Union européenne de personnes placées sous la protection du HCR, notamment dans le cadre des programmes de protection régionaux ». C'est dans ce contexte que le Conseil Justice et affaires intérieures du 27 novembre dernier a invité les Etats membres « à accueillir des réfugiés irakiens en situation particulièrement vulnérable ... sur la base du volontariat et en fonction des capacités d'accueil des Etats membres et des efforts d'ensemble en matière d'accueil de réfugiés qu'ils ont déjà accomplis. ». L'objectif pourrait être d'accueillir jusqu'à 10 000 réfugiés environ. La France prendra, bien entendu, comme elle a déjà commencé à le faire, sa part dans la réalisation de cet objectif.

Vincent COCHETEL, directeur adjoint de la division de la protection au Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés

Pourquoi les pays européens sont-ils beaucoup moins impliqués dans la réinstallation que des pays comme les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie ?

La forte augmentation des demandes d'asile en Europe à la fin des années 1980 a mis un frein brutal à des programmes de réinstallation qui fonctionnaient dans plusieurs pays européens.

Qu'est-ce que le programme européen de réinstallation va, selon vous, apporter par rap-

port aux initiatives des différents pays européens qui existent déjà ?

Nous espérons qu'un programme commun européen permettra à davantage de pays de l'Union de participer aux efforts de réinstallation et d'offrir ainsi une solution et une protection durable à un plus grand nombre de réfugiés. La contribution de l'Europe aux efforts mondiaux en matière de réinstallation est, à l'heure actuelle, inférieure à 5 %. Nous espérons également que le programme commun européen amènera des simplifications dans les processus décisionnels liés à la réinstallation.

Le critère du « potentiel d'intégration », retenu par certains pays pour sélectionner une partie des réfugiés réinstallés, ne risque-t-il pas de concurrencer à terme celui de leur vulnérabilité ?

La réinstallation est un outil de protection, pas un instrument pour faciliter les migrations liées au besoin de main-d'œuvre. Une minorité de pays européens utilise ce critère sans qu'aucune étude n'ait, à ce jour, démontrée que son utilisation permet une meilleure intégration des réfugiés réinstallés. L'intégration des réfugiés dans les pays de réinstallation ne dépend pas seulement de leur degré de participation et de leurs aptitudes, mais bien plus de l'accueil qui leur est réservé, ainsi que des services mis en place pour faciliter leur intégration graduelle.

■ ZOOM

Réinstallation des réfugiés dans l'Union, panorama des programmes

Cinq pays de l'Union européenne disposent traditionnellement de programmes de réinstallation. Pourtant, depuis 2004, de plus en plus d'Etats ont développé cet outil de protection au travers de quotas annuels.

La Suède

La Suède a mis en place des programmes annuels de réinstallation depuis 1950. Les quotas annuels sont discutés chaque année devant le parlement. Ils oscillent entre 1 200 et 1 900 personnes depuis leur création. En 2006, 1 700 personnes ont trouvé refuge en Suède. Elles étaient majoritairement colombiennes, afghanes et iraniennes.

Les Pays-Bas

Le premier programme de réinstallation néerlandais date de 1977. Il permettait d'accueillir un quota annuel de 250 réfugiés. Ce chiffre atteint 500 personnes en 1987. Il s'organise aujourd'hui autour d'un programme tri-annuel de 1 500 personnes, ce qui offre la possibilité au pays d'avoir une certaine marge de manœuvre concernant les quotas annuels à remplir. Les réfugiés accueillis en 2006 sont principalement birmans et éthiopiens.

Le Danemark

Le Danemark accueille des réfugiés dans le cadre de la réinstallation depuis 1956. Ce n'est pourtant qu'en 1978 que le gouvernement a financé des programmes de réinstallation. De 1983 à 2005, un quota de 500 réfugiés par an est accepté. A partir de 2005,

le pays passe à un quota tri-annuel de 1 500 places révisable tous les trois ans. Celui-ci peut en effet faire l'objet de certains ajustements chaque année. Les principales nationalités représentées en 2006 dans ce cadre sont congolaise, birmane et burundaise.

La Finlande

La Finlande a instauré son premier programme de réinstallation en 1979. Depuis cette date, le gouvernement propose un quota annuel approuvé par le parlement. En 2001, celui-ci a été fixé à 750 places. Ce quota est parfois dépassé comme en 2005 avec 766 réfugiés réinstallés, parfois en deçà des objectifs annuels comme en 2006, année où le pays n'a accueilli que 547 réfugiés, principalement des Birmans, des Iraniens et des Somaliens.

L'Irlande

L'Irlande bénéficie d'un programme de réinstallation depuis 1998. Initialement, le gouvernement s'était engagé à accueillir dix dossiers qui incluaient les familles proches des réfugiés concernés. En 2005, ce quota passe à 200 personnes. Il comprend la famille nucléaire mais aussi les parents de réfugiés. En 2006, l'Irlande a surtout accepté des réfugiés iraniens et kurdes.

Le Royaume-Uni

Chaque année depuis 2004, le Royaume-Uni s'engage à accueillir 500 réfugiés. Ces derniers rentrent dans le cadre du principal programme de réinstallation du pays. Parfois, ce quota n'est pas atteint, parfois, il est dépassé comme en 2006, où le gouvernement a accueilli 545 réfugiés. Parmi les pays d'origine les plus représentés cette année là, on compte le Congo, l'Ethiopie, la Birmanie et la Mauritanie.

Le Portugal

En juillet 2007, le gouvernement portugais a adopté une résolution qui autorise la réinstallation de 30 personnes au minimum chaque année. Cette possibilité a été intégrée à la loi portugaise sur l'asile.

La France

Au début du mois de février 2008, à l'occasion de la signature d'un accord cadre entre le HCR et le gouvernement français, ce dernier a annoncé son intention de rejoindre le cercle des pays qui reçoivent régulièrement des réfugiés à la recherche de la protection qu'ils ne peuvent plus obtenir dans leur pays d'accueil. La France va ainsi instaurer une procédure régulière avec un quota annuel fixé à cent dossiers, qui

signifie l'accueil d'environ cinq cents personnes par an.

La République tchèque

Le 24 juillet 2008, la République tchèque a décidé de mettre en place un programme de réinstallation. Le gouvernement s'engage, dans un premier temps, à accueillir une quarantaine de réfugiés originaires de Birmanie depuis la Malaisie mais souhaite augmenter très vite le nombre de réfugiés accueillis dans les prochaines années. Le 31 octobre dernier, 23 d'entre eux sont arrivés à Prague.

La Roumanie

Le système roumain de réinstallation présente deux aspects. Les réfugiés qui arrivent en Roumanie dans le cadre de la réinstallation peuvent être accueillis au sein d'un centre de transit. Dans ce cas, ils n'ont pas vocation à s'installer durablement sur le territoire. Ils sont temporairement mis à l'abri de manière à leur éviter de subir une situation particulièrement dangereuse avant d'être réinstallés sur un autre territoire. Parallèlement à cette option, le parlement a voté un programme afin d'accepter un quota annuel de réfugiés accueillis cette fois-ci à long terme. Ce quota devrait s'élever à 120 réfugiés entre 2008 et 2010, soit 40 réfugiés par an, en moyenne.

■ LES ACTUALITÉS SOCIALES

Le budget consacré à l'intégration doit connaître, en 2009, une nouvelle baisse. En effet, en dépit de la volonté affichée de renforcer l'intégration des nouveaux arrivants en France, les crédits demandés pour cet exercice ne s'élèvent qu'à 77 800 000 euros contre 180 millions d'euros en 2008. Une baisse considérable à laquelle le gouvernement apporte plusieurs justifications.

Un nouvel opérateur en partie financé par les étrangers

Cette diminution s'explique en partie par le redéploiement des crédits relatifs à la lutte contre les discriminations vers la politique de la ville. Elle s'explique également par une volonté de rationaliser le service public de l'accueil dans un objectif de limiter les dépenses publiques tout en améliorant la qualité du service. Ainsi, conformément aux décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques, l'année 2009 verra la création d'un nouvel opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Cette struc-

Des ressources en baisse pour un enjeu grandissant

ture résultera de la fusion d'une partie des activités de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), notamment celles liées à la formation linguistique des migrants et à l'intégration des primo-arrivants, avec les missions de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem).

La ligne budgétaire qui concerne l'accueil, l'intégration des étrangers primo-arrivants et l'apprentissage de la langue française passe d'une dotation d'un peu plus de 44 millions d'euros à seulement 15 millions d'euros. Cette baisse serait compensée par des ressources dont disposera l'Ofii au terme de la réforme des taxes et redevances payées par les étrangers et leurs employeurs. L'objectif

est que l'action publique en matière d'intégration soit en grande partie autofinancée par ces taxes, autrement dit que l'étranger finance lui-même les outils de son intégration.

Sur le plan des effectifs, la naissance de ce nouvel opérateur devrait conduire à la suppression d'une centaine d'emplois. Celle-ci sera partiellement compensée par le transfert de soixante emplois sur deux ans en provenance de l'Acsé.

Des défis croissants pour l'intégration des réfugiés

L'avenir nous dira si ces taxes compenseront la diminution des crédits alloués à l'intégration, et surtout, si elles suffiront à ré-

pondre aux besoins des primo-arrivants. En effet, l'Ofii aura la tâche de mettre en place les nouveaux dispositifs décidés par la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, comme le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille, les tests et les formations à l'étranger et la généralisation du bilan de compétences.

Par ailleurs, comme l'a souligné la commission des finances du Sénat, le montant prévu pour les centres provisoires d'hébergement des réfugiés, soit 12 millions d'euros, « pourrait être insuffisant si le nombre de réfugiés venait à augmenter dans l'année à venir¹ ». Or, l'engagement de la France à accueillir sur son territoire près d'un millier d'Irakiens va créer de nouveaux besoins. De même, le nombre de demandes d'asile sur les neuf premiers mois de l'année 2008 est en hausse par rapport à celui pour la même période en 2007, passant de 25 688 à 29 555, hausse qui se répercutera éventuellement sur le nombre de réfugiés. Si l'on ajoute à cela les centaines de personnes admises dans le cadre du programme de réinstallation mis en place par la France en 2007, il est évident qu'il y aura globalement plus de réfugiés à intégrer en 2009. De nouveaux besoins qui n'ont pas été pris en compte par la loi de finances.

¹ Examen des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » par la commission des finances du Sénat.

La validation des acquis de l'expérience : un dispositif encore fragile

Dans un rapport présenté le 4 septembre, Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, tire un bilan mitigé du dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE). Instauré par la loi de modernisation sociale de janvier 2002, le dispositif est loin d'atteindre l'objectif de 60 000 procédures abouties par an, avec seulement 77 000 personnes certifiées depuis 2002. Le rapport fait état d'une importante déperdition de candidats, de procédures longues et complexes et d'un accompagnement insuffisant.

La VAE constitue une opportunité pour les réfugiés qui occupent des emplois sous-qualifiés et qui peinent à faire reconnaître leurs compétences acquises dans leur pays d'origine, ou qui cherchent à se reconvertir dans une activité où la demande de main-d'œuvre est importante. Le dispositif cible, en effet, en priorité les personnes, estimées à six millions, peu qualifiées, en reconversion ou visant les professions réglementées. C'est pourtant chez ces publics que la VAE est la plus méconnue. Le rapport préconise d'améliorer l'information qui leur est fournie et de renforcer leur accompagnement, de l'élaboration du projet de VAE au montage du dossier, afin d'intégrer la certification dans un parcours global d'accès à la formation ou à l'emploi.

■ L'INTÉGRATION AU CANADA

Le Canada prend de plus en plus de place dans le débat français sur l'immigration. Pays accueillant un nombre important de nouveaux arrivants, et ce depuis qu'il existe, il fait parfois figure d'exemple à suivre par sa capacité à intégrer (en 2006, la population immigrée représentait ainsi 19,8 % de la population canadienne). L'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires a donc cherché à comparer les deux pays du point de vue des politiques menées et des outils existants, notamment en matière d'intégration des réfugiés¹.

Deux modèles

Il est assez courant d'opposer la France et le Canada d'après leur modèle culturel d'intégration : assimilationniste pour le premier pays, multiculturaliste pour le second. Ainsi, la France conçoit l'intégration à travers l'assimilation, c'est-à-dire à travers un processus basé sur un projet de nation unitaire qui promeut l'égalité de traitement et la réduction des différences. Dans cette acception, l'intégration confère à la personne un statut de citoyen émancipé des contraintes et des « lois » de sa communauté d'origine. La République française ne reconnaît donc pas les communautés mais les individus. L'Etat fédéral canadien, en revanche, fait des groupes ethno-culturels ou des communautés ayant une identité spécifique des interlocuteurs. Depuis les années 1980, la politique menée insiste sur l'égalité de traitement, la lutte contre les discriminations et l'incitation des communautés à participer pleinement à la société canadienne. Malgré cette opposition fondamentale, la recherche harmonieuse du « vivre en-

semble » et la gestion quotidienne de la pluralité culturelle reposent sur le principe intrinsèque de l'adhésion à des valeurs communes et sur un contrat social, formalisé ou pas, entre le migrant et la société d'accueil. En réalité, les différences concernent surtout la forme des politiques menées et leur fondement, bien que les deux pays accordent tous deux un rôle prépondérant à l'accueil des primo-arrivants et ont défini des normes minimales de prise en charge dans les domaines de la formation linguistique, du revenu minimum pour les personnes sans ressources et de l'accès à des prestations pour aider à l'intégration.

Deux politiques

En France, la politique d'intégration a connu récemment une importante recentralisation administrative. Elle est, désormais, animée par un seul grand ministère et quelques opérateurs publics qui dépendent de celui-ci. De plus, l'intégration des réfugiés s'appuie encore essentiellement sur l'accès aux services de droit commun – c'est-à-dire dans le cadre de politiques relevant de différents ministères et d'actions menées à destination d'un large public – même si la situation évolue².

France-Canada : des systèmes d'intégration différents, des problèmes analogues

Au Canada, la politique d'intégration est beaucoup plus spécialisée. Elle s'inscrit, en fait, dans la continuité d'une politique d'immigration volontariste. Des programmes fédéraux prévoient, par exemple, des services spécifiques d'accompagnement et d'aide à l'installation pour tous les nouveaux arrivants. Ces programmes, mis en œuvre par des organisations associatives subventionnées, sont censés aider les immigrants à devenir autonomes rapidement. A cela s'ajoute un programme de réinstallation ambitieux pour les réfugiés et un programme de parrainage privé – dans lequel s'implique la société civile – qui prévoient aussi une aide spécifique à l'installation. Enfin, des actions provinciales viennent compléter, mais aussi complexifier, la politique d'intégration fédérale.

Des difficultés d'intégration similaires

L'existence de systèmes d'intégration élaborés n'empêche pas les problèmes et les carences. Tout d'abord, le manque de moyens financiers et humains alimente souvent les critiques des associations, de part et d'autre de l'Atlantique. Ensuite, se pose le problème de la concentration géographique des réfugiés dans les grandes unités urbaines avec pour corollaire les disparités

dans l'accueil, dans l'accès à un logement et à un emploi. Enfin, leur insertion socioprofessionnelle s'avère plus compliquée. Les enquêtes statistiques mettent, en effet, en évidence des différences entre migrants selon le motif d'immigration. En France, la catégorie juridique « conjoints de Français » apparaît comme celle qui a la plus forte probabilité d'occuper un emploi, alors que les réfugiés et les personnes admises au titre du regroupement familial sont les moins employés³. Même type de constat au Canada : tandis que la catégorie des immigrants travailleurs qualifiés a un taux d'emploi de 60 % après six mois dans le pays et de 70 % après deux ans, les réfugiés affichent des taux s'élevant respectivement à 20 % et à 40 %⁴. Au final, en dépit des différences marquées entre les deux systèmes, les réfugiés connaissent des difficultés d'intégration analogues, que ni la France ni le Canada n'ont encore réussi à surmonter complètement.

¹ FRANCE TERRE D'ASILE, « Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : Politiques comparées » *Les cahiers du social*, n° 20, à paraître.

² L'article L.711-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit, depuis novembre 2007, un accompagnement spécifique afin de favoriser l'insertion socio-économique des réfugiés.

³ DREES, « Qui sont les nouveaux bénéficiaires d'un titre de séjour en France ? », *Etudes et résultats*, n° 612, décembre 2007, 8 p.

⁴ SOOJIN Y., OUELLET E., WARMINGTON A., *Refugee integration in Canada : a survey of empirical evidence and existing services*, Centre for Refugee studies, 2007, 27 p.

■ ACTUALITÉS

Conférence de Vichy : vers une approche commune pour l'intégration

Sous l'impulsion de la présidence française de l'Union européenne, la question des migrations et de la construction d'une politique migratoire commune a occupé une place centrale dans les discussions des Etats membres. Ces discussions se sont concrétisées par l'adoption du Pacte européen sur l'immigration et l'asile par le Conseil européen les 15 et 16 octobre. Si le premier axe du Pacte fait référence à l'intégration, ce thème reste secondaire aux objectifs tenant de la gestion des flux migratoires. D'autant plus que la conception de l'intégration proposée, qui insiste sur les devoirs des migrants, n'a pas fait l'unanimité auprès des Etats membres. Ainsi, l'Espagne s'est opposée à la proposition française d'inscrire dans le Pacte l'obligation pour les migrants de signer un contrat d'intégration. Le Pacte ne mentionnant, par ailleurs, pas de mesures concrètes, la conférence ministérielle sur l'intégration qui s'est tenue à Vichy les 3 et 4 novembre était attendue pour préciser les nouvelles orientations européennes en la matière.

Une « boîte à outils » hétéroclite

Une déclaration proposée par la France a été adoptée à l'issue des débats. Conçue comme une « boîte à outils », voulant toucher à toutes les facettes du processus

d'intégration, elle énumère des préconisations diverses et variées, qui reprennent en partie les conclusions des conférences précédentes¹. C'est ainsi que les thèmes abordés passent de la promotion des valeurs de l'Union européenne et des parcours d'intégration à l'accès à l'emploi, l'intégration des femmes, l'éducation des enfants et le dialogue interculturel... Sans pour autant réellement proposer de mesures concrètes.

Un effort pour la gouvernance des politiques d'intégration

Le principal apport de cette troisième conférence réside plutôt dans le rôle accordé au réseau de points de contact nationaux (PCN) sur l'intégration. Mis sur pied par la Commission européenne à la suite des conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures (JAI) d'octobre 2002, il a pour fonction de favoriser l'échange d'informations sur ce thème et la coordination des politiques nationales et des initiatives européennes. La déclaration adoptée à Vichy fait de ce réseau un acteur incontournable des initiatives européennes à venir, en lui confiant l'amélioration de la gouvernance des politiques d'intégration. Le réseau des PCN doit fournir le cadre d'une coopération effective des Etats membres, et diriger la réflexion commune sur l'évaluation des politiques d'intégration.

Plus concrètement, le réseau sera en charge de coordonner l'élaboration des modules communs pour l'intégration présentés dans le rapport de la Commission pour la conférence². A la suite de l'identification des bonnes pratiques réalisée pour le manuel sur l'intégration³, ces modules doivent regrouper les mesures qui se sont révélées efficaces, et constituer ainsi un cadre de référence commun pour chaque aspect des politiques d'intégration (l'accès à l'emploi, la formation linguistique, etc.). La promotion des valeurs de l'Union européenne a été particulièrement mise en avant par la présidence française et fera l'objet d'un module spécifique.

La Conférence de Vichy s'inscrit dans la mise en pratique des principes de base communs définis en 2004 après la conférence de Groningen, et traduit une volonté d'avancer en direction d'une approche concertée en matière de politiques d'intégration. Il faudra néanmoins attendre les conclusions du Conseil JAI des 27 et 28 novembre pour savoir quels engagements concrets seront pris sur cette base.

¹ A Groningen aux Pays-Bas en 2004 et à Potsdam en Allemagne en 2007.
² COMMISSION EUROPEENNE, *Strengthening actions and tools to meet integration challenges, Report to the 2008 Ministerial Conference on Integration*, staff working document SEC(2008) 2626, 8 octobre 2008.
³ COMMISSION EUROPEENNE, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, mai 2007, 96 p.

■ LIBRE OPINION

CARTON ROUGE AU LÉGISLATEUR

Depuis de nombreuses années, France terre d'asile soulève la question de la sous-dotation chronique de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Un nouveau rapport du Sénat vient conforter notre analyse.

En 2008, au titre de l'hébergement d'urgence, 35,3 millions d'euros ont été votés en loi de finances initiale, qui ont, bien entendu, été insuffisants pour héberger les demandeurs d'asile qui ne peuvent avoir accès à un hébergement spécialisé. Le 24 octobre dernier, un décret d'avance de 12 millions supplémentaires est venu à la rescousse des acteurs institutionnels et associatifs en région, le plus souvent tardivement et dans la confusion la plus totale. Ainsi, des tensions récurrentes apparaissent dans des villes de province et il n'est pas rare que les demandeurs d'asile se voient privés d'accès à la procédure et restent à la rue. La conséquence est connue : ils se replient sur l'Ile-de-France, territoire totalement saturé, et pèsent sur le dispositif d'urgence généraliste.

Tout le monde sait cela, et en premier lieu... le législateur.

Une exécution 2009 non tenable

Une nouvelle fois en 2009, le budget proposé, qui supprime près de 1 000 places d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile, est inférieur aux besoins réels. Le rapporteur spécial du Sénat estime, sur ce point, l'exécution du budget 2009 non réalisable et pointe le montant qu'il sera nécessaire de rajouter en cours d'année, entre 23 et 28 millions d'euros, selon le niveau auquel se situera la demande d'asile. Le même raisonnement et la même démonstration peuvent être faits pour le montant de l'allocation temporaire d'attente... Tout cela n'est évidemment pas sans rapport avec la grande pauvreté, le manque de logements, d'hébergements, la prise en charge déficiente des mineurs... thèmes si âprement débattus ces derniers jours.

Budgets sous-dotés, programmation pluriannuelle inexistante, pilotage à vue... Au moment où la révision générale des politiques publiques est le maître mot, l'alpha et l'oméga de la politique gouvernementale, il serait bon que le législateur s'adresse un véritable carton rouge.

Proposition évidemment aussi peu réaliste que les prévisions budgétaires 2009 !

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

■ PORTRAIT

« Aujourd'hui, je me sens un peu Vendéen. »

« Au début j'avais peur. Peur de quitter ma communauté, peur d'être montré du doigt à cause de ma couleur de peau. » Pour Wismick, la mobilité a ressemblé à un grand saut dans l'inconnu. Reconnu réfugié en 2007, cet Haïtien de 37 ans est accueilli à la plate-forme francilienne de promotion de l'insertion par la mobilité de France terre d'asile, quelques mois plus tard. Il construit rapidement un projet de mobilité vers la Vendée. Il se retrouve dans la petite ville de Chavagnes-en-Paillers pour travailler en intérim comme opérateur de production dans une entreprise agro-alimentaire. « C'était un peu éloigné de ma formation initiale de peintre en bâtiment mais bon, j'étais content de retrouver un emploi. » Et puis, sur place, Wismick court de surprise en surprise. « J'ai eu la chance de faire des rencontres très rapidement. En fait, en Vendée contrairement à Paris, personne ne passe inaperçu. On se reconnaît, on se salue. Quand on débarque seul, sans attaches, je peux vous dire que cela réchauffe le cœur. »

A l'issue de sa période d'intérim, Wismick suit une formation de soudeur, un secteur d'activité très porteur dans la région. Il ne tarde pas à trouver un CDD à Montaigu, une ville un peu plus grande. Logé pendant quelques mois dans une habitation privée, il vient d'obtenir un logement social de deux pièces dans lequel il prend enfin le temps de se poser. Il a d'ailleurs entamé, il y a quelques mois, une procédure de rapprochement familial. « Je commence à regarder l'avenir avec plus de confiance et j'imagine ma vie quand ma femme et mes trois enfants m'auront rejoint. » En ce moment, Wismick passe son permis de conduire pour emmener les enfants à l'école le matin quand cela sera nécessaire. En Vendée, il retrouve peu à peu une certaine maîtrise sur son existence. « Je me fabrique des repères, j'ai mes habitudes. On peut dire qu'aujourd'hui je me sens un peu Vendéen. »

■ BRÈVE

Les positions de France terre d'asile sur l'intégration

A l'occasion de la Conférence de Vichy des 3 et 4 novembre 2008, France terre d'asile a rappelé les principes qu'elle défend pour l'intégration des migrants. Les Etats membres et l'Union européenne doivent mettre en avant les valeurs de tolérance et de solidarité, et renforcer leurs actions à destination des migrants. Ils doivent, par ailleurs, promouvoir une égalité de

statut et de droits entre ressortissants de pays tiers et ressortissants communautaires, pour instaurer une citoyenneté européenne de résidence. Pour plus d'informations voir la rubrique « L'intégration des migrants » sur www.france-terre-asile.org.

L'Observatoire de l'intégration des réfugiés

EST UNE PUBLICATION DE FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs

Directeur général : Pierre Henry

Rédacteurs en chef : Fatiha Mlati, Matthieu Tardis

Comité de rédaction :

Christophe Andréo, Samantha Dallman, Antoine Janbon,

Isabelle Pelletier

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



Avec le soutien du
Fonds européen
pour les réfugiés

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