

# L'observatoire de l'intégration des réfugiés



LETRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°32 DÉCEMBRE 2008

## L'accueil au niveau local, un chantier en cours

La dimension locale de l'intégration est déterminante. Des outils existent, tant au niveau de l'Etat que des collectivités, mais la coordination des dispositifs et des acteurs fait encore défaut.

**A**u moment où une nouvelle réorganisation de la politique nationale d'intégration se profile, le système mis en place depuis cinq ans doit encore faire ses preuves. En avril 2003, après douze ans de mise en sommeil, le Comité interministériel à l'intégration avait réaffirmé le rôle central de l'Etat. Si ce dernier fixe des objectifs nationaux pour l'accueil et l'intégration des étrangers, c'est au niveau local que se pose la question de leur intégration au quotidien. La réussite des parcours des réfugiés dépend, dans chaque contexte local, des démarches entreprises auprès des différents services et des contacts établis à cette échelle, et nécessite une articulation des politiques locales de l'Etat et des collectivités.

### Une politique d'Etat territorialisée

En 2003, l'Etat s'était engagé dans la formalisation d'un service public de l'accueil (SPA), confié en 2005 à un nouvel opérateur, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem), centré sur le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) et territorialisé en une cinquantaine de plateformes et de délégations. Mais les prestations qui y sont délivrées ne constituent qu'une première étape du parcours d'intégration des réfugiés. Ces derniers doivent faire appel aux services de droit commun et éventuellement à des dispositifs spécifiques pour le poursuivre. La qualité de l'accueil et la réussite des politiques d'intégration passent dès lors par la coopération de tous les acteurs locaux : les collectivités locales, les services déconcentrés de l'Etat, l'Anaem, les services de droit commun et les associations.

C'est aux services déconcentrés de l'Etat qu'incombe le rôle de coordinateur. Pour ce faire, ils disposent d'outils de programmation et d'intervention, dont les objectifs et le contenu ont été reformulés en 2003<sup>1</sup>. A l'échelle départementale, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) doivent mettre en cohérence les interventions des différents acteurs et organiser l'articulation entre le SPA et les dispositifs de droit commun, par le biais des plans départementaux d'accueil

(PDA). Ces derniers constituent le volet « accueil » du programme régional d'intégration des populations immigrées (PRIPI) élaboré par les directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS). Pour autant, la coordination et la répartition des rôles des différents acteurs sont encore floues sur le terrain. En 2007, le ministère de l'Immigration avait commandé une évaluation externe des PRIPI, devant aboutir au lancement d'une nouvelle génération de programmes. Le rapport établi par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) souligne le manque de mise en perspective des PDA au sein des PRIPI, de suivi et de lisibilité des programmes, et de mobilisation des collectivités territoriales<sup>2</sup>.

### Des collectivités qui s'engagent

Les collectivités territoriales ont en effet un rôle à jouer, davantage encore depuis la décentralisation. En charge de la mise en œuvre des politiques sociales sur leur territoire, elles se trouvent confrontées au défi de l'intégration des populations étrangères. Dans les villes en particulier, où vivent la majorité des migrants, cette dernière constitue un enjeu important pour la cohésion sociale. Certaines communes, qui n'ont au demeurant aucun moyen de réguler les flux d'immigration sur leur territoire (qui est une compétence nationale), ont développé des actions et des politiques locales d'intégration.

Pour cadrer leurs actions, les communes ont à leur disposition des dispositifs aidés par l'Etat. Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), successeurs des contrats de ville à partir de 2006, per-

mettent aux municipalités de mettre en œuvre des actions en faveur de l'intégration. Puisque les CUCS abordent les domaines de l'accès à l'emploi, du logement, de l'éducation, de la santé et de la citoyenneté, elles s'y inscrivent de manière transversale. Par ailleurs, depuis 1996, le dispositif des agents de développement local pour l'intégration propose aux collectivités un poste de médiateur, assurant un accompagnement local collectif pour résoudre des difficultés liées à des problématiques spécifiques aux nouveaux arrivants (l'accès aux droits des familles, la prise en charge des migrants âgés, les relations avec l'école, etc.).

Les actions mises en place dans le cadre de ces dispositifs ne sont cependant pas intégrées à une politique d'intégration affichée, et se perdent souvent dans l'ensemble des mesures relatives à la politique de la ville. Certaines municipalités sont néanmoins allées plus loin et ont élaboré une politique publique spécifique. C'est ainsi que la Ville de Paris a fait de l'intégration des résidents étrangers non-communautaires une de ses priorités. Dotée d'une délégation à la politique de la ville et à l'intégration en 2002, elle a chargé sa Mission intégration d'améliorer l'accès

peut se faire que sur la base d'une volonté forte de l'équipe politique.

### Vers une meilleure coordination

L'efficacité des politiques d'accueil et d'intégration au niveau local dépend donc d'éléments, qui, s'ils sont identifiés depuis longtemps, n'en restent pas moins à l'ordre du jour : l'articulation entre les acteurs et les dispositifs, et entre l'action de l'Etat et celle des autorités locales, exigent une volonté politique marquée. Une prise de conscience de la nécessité de mieux coordonner les actions et de mutualiser les savoirs semble néanmoins émerger. De nombreuses expériences réussies au niveau local restent en effet inconnues à l'échelle nationale. La diversité des configurations de l'accueil et de l'intégration d'un contexte local à l'autre pose, par ailleurs, la question de l'égalité de traitement et de l'accès aux droits. Afin d'encourager la diffusion des bonnes pratiques et des connaissances, des réseaux d'échange se sont créés, tels le Réseau pour l'égalité des chances et pour l'intégration (Réci) et le réseau Idéal.

Cependant, des incertitudes subsistent quant à l'avenir. En janvier, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) remplacera l'Anaem et reprendra les missions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) liées aux nouveaux arrivants. Cette réorganisation remédiera-t-elle aux limites du système actuel ? « Nous avons des interrogations actuellement, en raison de la recomposition de nos partenaires institutionnels. Que va devenir l'Anaem ? Quelle évolution pour l'Acsé ? », a confié Dominique Marchesseau, de la Mission politique d'intégration de la ville de Nantes, lors du Petit-déjeuner organisé par France terre d'asile le 3 décembre sur le rôle des collectivités locales dans les politiques d'accueil et d'intégration. « Pour le travail fait avec les associations, on s'interroge également au sujet des financements de l'Acsé qui diminuent. La ville ne pourra pas combler tout ce qui manquera. » La diminution des crédits alloués aux deux agences en 2009, bien que partiellement compensée par une réforme des taxes payées par les étrangers, risque en effet de compromettre la réalisation des objectifs ambitieux que l'Etat s'est fixé pour l'intégration, et de mettre à mal les initiatives existantes. D'autant plus que reste posée la question du transfert aux collectivités des crédits liés aux politiques sociales dont elles ont la charge depuis la décentralisation.



aux droits des nouveaux arrivants, de promouvoir la citoyenneté de résidence, de lutter contre les discriminations et de valoriser l'apport culturel des migrations. La mise en place d'une telle politique ne

<sup>1</sup> Circulaires DPM/ACI1 n°2003-537 du 24 novembre 2003 et DPM/CAI1/2005 du 13 janvier 2005.

<sup>2</sup> Préfecture de la région Picardie, Programme régional d'intégration des populations immigrées - Bilan 2007 - plan d'action 2008, juin 2008, p. 4.

## LA PAROLE À

# L'engagement de l'Etat et des collectivités dans l'intégration locale

**Brigitte FRENAIS-CHAMAILLARD, sous-directrice de la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC), ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire**

En 2009, l'Office de l'immigration et de l'intégration remplacera l'Anaem. Quelles seront ses missions ? Vont-elles évoluer au niveau local ?

En ce qui concerne les questions d'intégration, l'Office de l'immigration et de l'intégration sera chargé, sous réserve du vote de la loi, de l'accueil des étrangers appelés à séjourner durablement en France et de les engager dans un parcours d'intégration dans la société française. Il aura, de plus, compétence pour la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés aux besoins d'intégration des étrangers, pour une durée supérieure à cinq ans, notamment pour ceux qui souhaitent accéder à la nationalité française. Au niveau local, ses missions devront davantage s'inscrire dans le cadre des programmes régionaux et départementaux d'intégration, élaborés et mis en œuvre sous l'autorité des préfets. Il s'agit de faire émerger une véritable politique d'intégration bien distincte d'autres politiques dans un souci de clarification et d'efficacité.

Quel est le bilan des outils d'encadrement des politiques locales d'intégration, tels que les PRIPI et les PDA ?

Des plans régionaux pour l'intégration des

populations immigrées (PRIPI) ainsi que des plans départementaux pour l'accueil (PDA) ont été développés à compter de 2003. Une évaluation récente de ces plans a été conduite par le Crédoc à la demande du ministère. Elle a mis en évidence les effets positifs de la dynamique engagée par cette programmation mais aussi ses limites, notamment l'articulation insuffisante entre le niveau régional et le niveau local, ainsi que le nombre limité d'outils d'évaluation. La Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) du ministère chargé de l'intégration souhaite se fonder sur les résultats de cette évaluation pour redéfinir cet exercice de programmation aux niveaux régional et départemental et le rendre plus opérationnel.

Quelles sont les évolutions envisagées ?

Une nouvelle génération de PRIPI et de PDI, en substitution du PDA, est appelée à voir le jour, pour en faire de véritables outils de programmation des actions d'intégration au niveau local, articulés autour d'orientations nationales fixées en amont et fondés sur des diagnostics locaux et des dotations financières déléguées au niveau régional. L'enjeu est d'en faire des outils permettant de renforcer la coordination interministérielle au niveau local et la collaboration avec les collectivités locales, acteurs de premier plan de cette politique. Par ailleurs, la DAIC a soutenu la création du Réseau intégration et prévention des discriminations, créé par l'association IDEAL-Connaissances

en 2007 et qui vise à repérer et à développer la mutualisation des expériences innovantes et des bonnes pratiques entre collectivités territoriales, services déconcentrés (DRASS, DDASS...) et structures du niveau national.

**Prunelle GORGET, animatrice du Réseau intégration et prévention des discriminations**

Quels sont les objectifs et le fonctionnement du réseau ?

Le Réseau intégration et prévention des discriminations fait partie d'IDEAL-Connaissances, une structure spécialisée depuis plus de vingt ans dans la mutualisation des savoirs par le biais de communautés professionnelles. L'objectif de ce réseau est de proposer, à ses membres et aux professionnels chargés de l'intégration dans les collectivités, un outil de mise en commun des savoir-faire, de dialogue et de décloisonnement. Il associe une activité d'animation de la communauté, par un site internet, et d'organisation de rencontres nationales. A ce jour, le réseau compte quatre cents membres, dont deux-cent-cinquante collectivités locales.

A quels besoins des collectivités territoriales la création du Réseau intégration correspond-elle ?

Avant 2007, le thème de l'intégration était abordé dans plusieurs autres réseaux liés à l'action sociale. La question s'y est révélée de plus en plus présente. Il existe une importante disparité de niveaux d'expérience et

d'engagement à l'échelle nationale. Des villes comme Nantes ou Paris fournissent des exemples de politiques locales d'intégration très structurées, mais de nombreuses collectivités ne possèdent pas de plans d'action territoriaux aussi développés. Elles avaient besoin d'un retour d'expérience sur ce qui pouvait être mis en place. Nous avons donc fait appel à nos partenaires institutionnels, la DAIC et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances notamment, pour créer un réseau dédié à cette thématique.

Quel est l'engagement des collectivités dans le développement d'une politique locale d'intégration ?

Par le biais du réseau et des expériences qui y sont relatées, nous avons pu observer que les initiatives sont nombreuses au niveau local. Mais la plupart d'entre elles, qui traitent pourtant de l'intégration et de la prévention des discriminations, ne sont pas affichées en tant que telles. Elles sont intégrées à une politique d'action sociale plus générale, dans le cadre de la politique de la ville et des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) par exemple. Pour qu'une politique d'intégration soit portée par la ville, il faut une volonté politique très forte. Un travail important subsiste pour aboutir à une meilleure prise en compte de la thématique par les collectivités, travail auquel le Réseau intégration et prévention des discriminations participe.

## ZOOM

# Nantes, une politique locale d'intégration exemplaire

**T**erritoire peu concerné par l'immigration jusqu'aux années 2000, la ville de Nantes a vu, depuis, le nombre d'installations d'étrangers non-communautaires s'accroître puis se stabiliser autour de mille adultes par an. L'augmentation des flux migratoires a poussé l'équipe municipale à prendre en considération leurs besoins spécifiques et à s'engager dans le domaine de l'intégration. « Nous avons réellement pris en compte la question de l'accueil des populations étrangères, avec la désignation en 2001 d'un adjoint dédié à cette thématique et la création de la Mission politique d'intégration en 2002. Cette politique publique a été validée en 2004 et a fait l'objet d'une contractualisation avec toutes les directions municipales », explique Dominique Marchesseau de la Mission politique d'intégration au cours du dernier Petit-déjeuner organisé par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés. Par le biais de cette politique, la Ville s'efforce de favoriser l'accès de tous aux droits et aux services publics, de promouvoir la diversité des cultures, de mener des actions de lutte contre les discriminations et de former la société d'accueil.

### L'accueil, première étape du parcours

Même si l'accueil proprement dit relève du domaine de compétence de l'Etat, la mu-

nicipalité a choisi de s'impliquer sur cette thématique essentielle et a élaboré un vaste plan d'actions avec l'ensemble des acteurs du territoire. Elle s'est engagée dans un partenariat avec la plate-forme de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) dès sa mise en place, dans le cadre du plan départemental d'accueil piloté par la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), et a ainsi pu proposer des solutions complémentaires au dispositif étatique. Pour l'apprentissage de la langue par exemple, un travail de clarification de l'offre de formation linguistique proposée par l'Anaem, par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), par diverses associations et par les ateliers sociolinguistiques financés par la Ville, a abouti à l'élaboration d'un « guide de l'apprentissage du français » destiné aux professionnels et aux bénévoles associatifs. La direction municipale de la petite enfance a aussi été mobilisée pour résoudre les problèmes de garde d'enfant des femmes en formation. La Ville est également présente aux côtés de l'Anaem à chaque séance d'accueil, pour faire connaître aux nouveaux arrivants leurs droits et les services municipaux.

La municipalité a par ailleurs développé une expertise propre dans le domaine de

l'accueil, en instaurant au sein de sa Mission politique d'intégration un poste à temps plein réservé à l'accompagnement administratif : « Parce que le besoin s'en est fait sentir, et en complémentarité avec les dispositifs existants, nous avons mis en place un accueil pour les situations administratives complexes », souligne Dominique Marchesseau. En outre, elle travaille en partenariat avec des associations sur les thèmes de l'accès aux droits, de la réussite éducative, de la médiation et de l'interprétariat. En portant une attention particulière à la sensibilisation et à la formation de la société d'accueil, à l'accueil des migrants dans les administrations notamment, la politique de la Ville de Nantes s'inscrit pleinement dans la conception de l'intégration comme un processus à double sens.

### Donner une voix à tous les habitants

La promotion de la citoyenneté des étrangers passe par le soutien de toutes les formes de participation civique, des initiatives des associations de migrants et d'aide aux migrants à la promotion du dialogue interculturel. Un projet sur la mémoire de l'immigration à Nantes, par exemple, verra le jour en 2010. La pierre angulaire de l'action de la Ville dans ce domaine reste néanmoins son conseil consultatif des

résidents étrangers non-communautaires. Prenant le parti de faire de tous les habitants des citoyens à part entière, elle a voulu créer un lieu d'interpellation et de dialogue entre les étrangers, le Conseil et les services municipaux et les organismes extérieurs. « Le Conseil nantais de la citoyenneté des étrangers est un levier très important, qui a permis de développer les actions avec l'ensemble des directions municipales. Sans lui, il aurait été plus difficile de les mobiliser. »

### Une démarche transversale

L'originalité de la politique nantaise réside en effet dans sa recherche de transversalité. Loin de centraliser le pilotage des actions, la Mission politique d'intégration s'évertue à mobiliser les directions municipales, afin qu'elles prennent en compte la problématique dans leurs propres politiques : « C'est un croisement permanent entre le plan global d'intégration et de lutte contre les discriminations, les plans territoriaux de quartiers et les plans thématiques des directions, qui sont toutes mobilisées : l'éducation et la petite enfance, l'action sociale, la santé, le logement, la direction culturelle, l'international, la direction du personnel. » Par cette approche, la Ville de Nantes entend faire de l'intégration une priorité de tous les acteurs municipaux et de tous ses partenaires.

## LES ACTUALITÉS SOCIALES

La loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile du 20 novembre 2007 a récemment posé les bases d'une politique d'intégration accordant à l'Etat un rôle plus marqué, notamment vis-à-vis de la mise en œuvre de dispositifs ou d'actions en faveur de l'intégration des primo-arrivants, dont les réfugiés. Un décret vient de paraître, un an après, qui en précise certaines modalités<sup>1</sup>, auxquelles s'ajoutent d'autres dispositions mises en place, ou sur le point de l'être, par le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire<sup>2</sup>.

### L'emploi au centre de la politique d'intégration

Avec ce décret, le bilan de compétences professionnelles, rendu obligatoire depuis quelques mois dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) - et destiné à faciliter, pour les signataires, l'élaboration d'un projet professionnel ou de formation - sera désormais financé et organisé par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers

# Les mesures en faveur de l'intégration renforcées

et des migrations (Anaem). Concrètement, le bilan de compétences durera au maximum trois heures. En outre, le parcours du bénéficiaire fera l'objet d'une évaluation trois puis six mois après le bilan. Cependant, les mineurs et les étrangers âgés de plus de cinquante-cinq ans, ceux initialement admis au séjour pour des raisons professionnelles et ceux qui sont en emploi ou à la recherche d'un emploi, soit environ 40 % de l'ensemble des signataires du CAI, n'en bénéficieront pas.

Par ailleurs, le décret précise que l'Anaem et le Pôle emploi, issu de la fusion entre l'ANPE et les Assedic prévue pour janvier 2009, doivent établir par convention les modalités de leur action commune pour favo-

riser l'insertion professionnelle des signataires du CAI inscrits comme demandeurs d'emploi. Une action qui porte, en fait, sur l'échange d'informations au sujet de leur parcours professionnel, des prestations dont ils ont bénéficié et des préconisations issues de leur bilan de compétences.

Enfin, il est question, pour le ministère, de développer les partenariats entre l'Etat et les branches professionnelles en pénurie de main-d'œuvre, les dispositifs de parrainage et de rapprochement direct avec les entreprises pour les jeunes diplômés, le soutien à la création d'entreprises, ainsi que les outils de prévention contre la discrimination et la promotion de la diversité en entreprise.

### La parentalité encadrée

Cela étant, les nouvelles dispositions ne concernent pas seulement l'insertion professionnelle. Une circulaire intitulée « ouvrir l'Ecole aux parents pour réussir l'intégration » a, par exemple, été signée le 25 juillet 2008 par le ministre de l'Immigration et par celui de l'Education nationale afin de permettre aux parents immigrés n'ayant pas signé le CAI de bénéficier de formations linguistiques, civiques et de soutien à la scolarité de leurs enfants dans le même établissement scolaire que ces derniers.

D'autre part, le décret met en place le CAI pour la famille (CAIF). Un étranger admis au séjour et son conjoint de nationalité étrangère devront, si un ou plusieurs de leurs enfants ont bénéficié de la procédure de regroupement familial, conclure avec l'Etat un CAIF par lequel ils s'engagent à suivre une formation, d'au moins un jour, sur les droits et devoirs des parents en France, ainsi qu'à respecter l'obligation scolaire. Le CAIF comporte, cependant, certaines dispositions coercitives, dont on peut se demander si elles ont réellement pour objectif de favoriser l'intégration. Ainsi, en cas de non respect de l'obligation scolaire, les allocations familiales pourraient être suspendues ou supprimées, tandis que les étrangers n'ayant pas suivi la formation précitée pourraient se voir refuser le renouvellement de leur titre de séjour. Cette dernière disposition ne concerne pas les réfugiés.

<sup>1</sup> Décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008.

<sup>2</sup> MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTEGRATION, DE L'IDENTITE NATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE, *Thèmes et débats de la conférence ministérielle de Vichy des 3 et 4 novembre 2008*, 59 p.

## La rétroactivité des droits aux prestations familiales pour les réfugiés enfin reconnue

Avec la circulaire n° 2008-030 du 29 octobre 2008 de la Caisse nationale des allocations familiales un pas a été franchi concernant les droits aux prestations familiales pour les réfugiés. Celle-ci reprend, en effet, les éléments jurisprudentiels relatifs à l'octroi des prestations familiales pour cette catégorie d'étrangers. Etant donné que la reconnaissance du statut de réfugié est rétroactive jusqu'à la date d'entrée en France, les droits aux prestations familiales peuvent donc aussi être ouverts rétroactivement à une date antérieure à la date de délivrance du récépissé de demande de titre de séjour portant la mention « reconnu réfugié ». Cela étant, la délivrance de ce récépissé est un préalable indispensable à l'ouverture des droits. Une fois les conditions remplies, les droits prennent effet rétroactivement à partir du mois suivant la date d'entrée en France.

Jusqu'à la publication de cette circulaire, les caisses d'allocations familiales étaient tenues d'appliquer la jurisprudence. En réalité, certaines le faisaient automatiquement, tandis que d'autres pas du tout, sauf en cas de recours devant la commission de recours amiable ou devant le tribunal administratif. Désormais, la nouvelle circulaire permet d'uniformiser les pratiques.

## L'INTÉGRATION EN EUROPE

Même si la politique d'intégration se fait progressivement une place dans le discours européen, son cadre demeure encore peu formalisé et repose essentiellement sur des déclarations assez générales, comme les principes de base communs. Au niveau national, on trouve divers modèles d'intégration, tantôt assimilationniste tantôt multiculturaliste, évoluant en fonction de la conjoncture politique. Selon Dirk Gebhardt, chargé de programme Migration et Intégration à Eurocities, un réseau de 135 grandes villes européennes<sup>1</sup>, qui s'est exprimé lors du dernier Petit-déjeuner de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés, le problème posé par ces modèles est qu'ils « s'articulent autour de concepts comme l'égalité, la non-discrimination, l'inclusion sociale, la citoyenneté ou encore la diversité culturelle qui sont souvent mal définis ou utilisés de façon contradictoire ». Dans ce contexte, la dimension locale de l'intégration prend toute son ampleur.

### Les acteurs locaux en première ligne

Les villes n'ont attendu ni les instances européennes ni l'implication des Etats pour investir le terrain de l'intégration, en développant leurs propres approches. Ces politiques locales d'intégration européennes présentent une grande hétérogénéité d'un contexte local à l'autre. Ceci s'explique en partie par la variété de compétences dont disposent les municipalités dans ce domaine. Un autre facteur déterminant réside dans le fait que les villes se situent à des étapes différentes dans le développement d'une stratégie en faveur de

# Les villes européennes, précurseurs de l'intégration

l'intégration. Ainsi, comme l'explique Dirk Gebhardt : « On voit une variation très forte au sein d'un même pays, comme en Espagne entre Barcelone et Madrid, ou entre Amsterdam et Rotterdam. L'approche d'Amsterdam en matière d'intégration, basée sur la diversité culturelle, est plus proche de celle de Londres que de celle de Rotterdam, qui n'est pourtant qu'à une demi-heure. »

### Le pragmatisme du niveau local

En dépit de ces disparités, les villes convergent clairement sur un élément : leur approche est beaucoup plus pragmatique que celle adoptée au niveau national. En effet, les différences sont marquées entre Etat et ville. « Au niveau local, les politiques ne sont pas aussi restrictives qu'elles peuvent l'être sur le plan national. Dans les villes, il faut bien vivre avec les personnes présentes, même quand il s'agit de sans-papiers. Les villes n'ont pas intérêt à ce que ces populations n'aient pas accès aux services de base parce que cela peut créer des problèmes de cohésion sociale », souligne Monsieur Gebhardt. C'est bien à l'échelle locale que les difficultés et les réussites de l'intégration sont les plus visibles et que les problématiques du logement, de l'emploi et de l'interaction avec la société d'accueil sont les plus concrètes. Les enjeux

de la dimension locale ont ainsi conduit certaines villes à impulser et à mettre en œuvre des pratiques innovantes en faveur de l'intégration.

### De bons ingrédients pour l'intégration

Le travail mené par le réseau Eurocities, concrétisé par des projets comme INTI-Cities par exemple, a pour objet l'évaluation entre pairs des politiques locales d'intégration, en se fondant sur un système de référence commun. Ces comparaisons ont permis de mettre en évidence les éléments constitutifs d'une bonne pratique en matière de gestion de l'intégration. « Ce qui fait se ressembler de plus en plus les différents modèles de politiques locales », affirme Monsieur Gebhardt « c'est la promotion de l'idée d'une bonne gestion de l'intégration. » Celle-ci peut se traduire par la volonté politique et l'engagement manifesté d'une ville et de ses responsables politiques en direction de la société d'accueil locale, de l'administration et des personnes immigrées, comme l'a fait Londres, qui a beaucoup insisté sur l'apport des migrants au succès de la ville.

On constate d'ailleurs que les villes mettent l'accent sur certains aspects plus que sur

d'autres dans leur gestion locale de l'intégration. « Par exemple, la ville de Barcelone organise l'accueil des étrangers en partenariat avec des associations. Elle utilise le capital culturel et social de ces associations de manière très forte dans sa politique d'intégration » note le représentant d'Eurocities. De son côté, Amsterdam a voulu miser sur une politique de diversité culturelle, grâce notamment à des quotas pour l'emploi des personnes d'origine étrangère dans le secteur public. La ville de Lyon s'est quant à elle concentrée sur des actions de sensibilisation en matière de lutte contre les discriminations, par le biais de la Mission égalité. L'ensemble de ces éléments, à défaut de constituer une politique harmonisée, participe à la normalisation de la politique d'intégration locale, ce qui apparaît comme indispensable aux yeux de Dirk Gebhardt : « Pour que l'intégration aille au-delà d'un discours peu opérationnel, qu'elle devienne une politique comme toutes les autres à l'échelle locale et qu'elle soit capable d'offrir une perspective d'inclusion sociale aux personnes immigrées et à leurs enfants. C'est en tout cas un espoir que j'ai. »

<sup>1</sup> EUROCITIES, *Contribution to good governance concerning the integration of immigrants and reception of asylum seekers*, disponible sur [www.eurocities.eu](http://www.eurocities.eu)

<sup>2</sup> [www.inti-cities.eu](http://www.inti-cities.eu)

## ACTUALITÉS

# Regroupement familial : la Commission européenne promet un suivi renforcé

Dans un rapport rendu public le 8 octobre, la Commission européenne dresse un bilan mitigé de la mise en œuvre de la directive relative au regroupement familial, applicable aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans un des Etats membres<sup>1</sup>. A l'heure où les politiques d'immigration légale connaissent une réorientation visant à favoriser l'immigration économique, les garanties en matière de respect de la vie familiale ne semblent pas correspondre, pour les Etats, aux priorités politiques du moment. La procédure de regroupement familial a d'ailleurs connu des modifications dans plusieurs pays depuis l'adoption de cette directive en 2003, des changements allant dans un sens toujours plus restrictif. C'est notamment le cas en France alors que le nombre de personnes ayant rejoint un membre de leur famille était inférieur à 17 000 en 2007. L'évaluation menée sur l'application de ce texte, premier instrument législatif sur l'immigration légale adopté au niveau européen, met en évidence de fortes disparités entre pays, ce qui est d'autant plus préoccupant lorsque l'on sait que l'immigration familiale représente une des principales sources d'immigration dans l'Union européenne.

### Un droit à géométrie variable

Alors que la directive garantit l'existence de ce droit, son application dans les Etats membres se révèle très peu unifiée. Des divergences apparaissent tout d'abord en ce qui

concerne les membres de la famille admissibles au regroupement : certains pays ne prennent en compte que la famille nucléaire, d'autres offrent aussi cette possibilité au partenaire non marié, aux enfants adultes ou aux parents à charge. Des variations s'observent ensuite par rapport aux conditions d'exercice de ce droit. Si l'on prend l'exemple de l'exigence de ressources stables et régulières, le rapport note que « tous les Etats membres, sauf la Suède, appliquent ce critère mais avec des modalités variables. » Enfin, pour ce qui est des droits garantis aux membres de la famille du demandeur, la Commission constate des procédures différentes en matière de facilitation de l'obtention de visas ou de délivrance d'un titre de séjour autonome. Il résulte souvent de ces conditions des délais importants entre la date de la demande et l'arrivée de la famille. En France, aucune étude n'évalue cette durée. L'accès à l'emploi des membres de la famille n'est pas non plus automatique : il peut, selon le pays, être soumis à l'obtention d'un permis de travail ou même ne pas exister du tout.

En principe, les réfugiés sont censés bénéficier d'une procédure plus favorable, exigence que ne respectent toutefois ni Chypre ni Malte. Ils ne doivent notamment pas être soumis à la condition relative au logement, exemption que ne met pas en pratique la Pologne. Un autre point qui distingue la procédure applicable aux réfugiés porte sur les mesures d'intégration, disposition facultative de la directive, mais introduite dans certaines législations nationales. Ces mesures ne peuvent s'appliquer aux membres de la famille d'un réfugié qu'une fois que le regroupement familial a été accordé.

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire, exclus du champ d'application de la directive, ont fait l'objet, dans certains Etats membres (Autriche, Finlande, France, Pays-Bas, Portugal), de normes plus favorables qui leur ouvrent également l'accès à ce droit.

Laissant une grande latitude aux Etats membres dans la transposition des normes, transposition qui s'écarte d'ailleurs fréquemment des engagements de ces pays en matière de droits fondamentaux, la directive se révèle peu contraignante et son impact sur l'harmonisation en matière d'immigration assez limité. En particulier, souligne la Commission européenne, « les dispositions facultatives de la directive relatives à certaines conditions d'exercice du droit au regroupement familial ont été appliquées de manière trop large ou excessive. » Face à ces constats, la Commission promet de suivre de près la question en lançant prochainement une consultation plus large, sous la forme d'une livre vert, sur l'avenir du régime de regroupement familial.

### Refonte en vue

Face à ces constats, la Commission promet de suivre de près la question en lançant prochainement une consultation plus large, sous la forme d'une livre vert, sur l'avenir du régime de regroupement familial.

<sup>1</sup> COMMISSION EUROPEENNE, Rapport de la Commission pour le Parlement européen et le Conseil sur l'application de la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, 8 octobre 2008, 16 p.

## LIBRE OPINION

# Mettre fin à l'absurde règlement Dublin

Depuis 2003, le règlement Dublin II détermine l'Etat membre responsable d'une demande d'asile déposée dans l'Union européenne. Concrètement, cela signifie que les demandes doivent être déposées dans l'Etat par lequel les personnes sont entrées dans l'Union, au risque d'y être renvoyées si elles cherchent malgré tout protection ailleurs. S'agissant dans la plupart des cas de pays frontaliers d'Europe du Sud, où les conditions d'accueil et les procédures de reconnaissance du statut sont défectueuses, ce règlement soumet les demandeurs aux plus faibles niveaux de protection de l'Union.

Même s'il n'a *a priori* rien à voir avec l'intégration, le règlement a des conséquences dramatiques sur la vie des demandeurs d'asile et des futurs réfugiés. Ainsi, les demandeurs en attente d'un transfert sont privés de protection et d'assistance pendant de nombreux mois, qu'il s'agisse de l'hébergement dans les centres pour demandeurs d'asile, des soins de première nécessité ou de l'allocation temporaire d'attente. Et lorsqu'ils obtiennent le statut c'est après de longs mois de dénuement et de violence institutionnelle. Il n'est donc pas étonnant que, pour éviter d'être placés en rétention et transférés, ils soient nombreux à renoncer à demander l'asile, à choisir la clandestinité, et à tenter, par exemple, de franchir la Manche au péril de leur vie.

Au regard de ces constats, le règlement Dublin doit être révisé et basé sur le respect des droits des personnes à un accès équitable à la procédure d'asile et à une vie décente. D'autant plus que la prise en compte des critères personnels du demandeur d'asile dans la détermination de l'Etat responsable de son accueil, de ses liens familiaux, culturels et linguistiques avec certains pays, est un préalable indispensable à sa future intégration. Le commissaire européen Jacques Barrot ne dit finalement pas autre chose, nous donnant ainsi acte de la justesse de nos analyses.

L'Union européenne n'honore pas ses obligations communautaires et internationales en continuant à appliquer cette réglementation injuste, coûteuse et peu efficace. En faisant porter la charge de l'accueil des réfugiés aux pays européens les moins équipés pour le faire, le règlement Dublin est loin de constituer l'outil de solidarité européenne dont nous avons besoin. Il est urgent de le réformer.

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

## PORTRAIT

### « Pour nous, la vie vient juste de commencer »

Originaire du Kazakhstan, Natalya est arrivée en France en 2003. Rejointe par son mari, Vladimir, quelques mois plus tard, ils obtiennent leur statut de réfugié en 2005. « Nous savions que notre vie se ferait en France, c'est pour cela que nous avons tout fait pour exister dans ce pays. » Dès sa prise en charge au CADA de Périgueux, en Dordogne, toute la famille suit des cours de français. Vladimir et Natalya se portent volontaires pour être bénévoles aux Restos du cœur. « Cela nous a permis de rencontrer des gens, de ne pas rester repliés sur nous-mêmes. » Après cette expérience, ils sont recrutés par le Secours populaire à Toulouse. L'un, en tant que chauffeur-livreur, l'autre en tant qu'employé polyvalent. Pourtant cette période professionnelle ne dure qu'un temps et la famille se retrouve rapidement sans ressources : « Nous avions toujours les Assedic mais nous ne supportions pas de rester sans rien faire. »

Cette énergie amène Vladimir à rapidement retrouver un emploi au sein d'une en-

treprise d'installation de fenêtres dans la banlieue de Bordeaux, un métier qu'il pratiquait au Kazakhstan. La famille déménage une nouvelle fois. « C'était pas facile de changer encore de ville mais nous savions qu'il fallait continuer à aller de l'avant pour réussir. » A Bordeaux, Natalya s'inscrit dans une formation universitaire pour devenir informaticienne et trouver un emploi qui corresponde un peu plus au niveau d'études qu'elle avait dans son pays d'origine. Un diplôme universitaire de technologie en poche, elle cherche actuellement un emploi, tandis que Vladimir est devenu commercial pour un grand groupe de la région. La famille semble sur la voie de la stabilité. Pourtant, pour le couple Kazakh, rien n'est encore acquis : « Pour nous, la vie vient juste de commencer. Nous comptons acheter un appartement pour que notre fille ait un toit quand nous ne serons plus là. Elle va grandir ici et j'espère qu'un jour elle nous offrira des petits-enfants. Son bonheur en France, ce sera un peu notre réussite. »

## BRÈVES

### Les CPH poursuivent leur action commune

Le 5 décembre dernier, France terre d'asile et l'Aftam ont organisé la quatrième réunion des directeurs de centres provisoires d'hébergement (CPH). La réunion a permis de préciser les objectifs de leur action collective. Les directeurs ont décidé d'établir un état des lieux afin de formuler, au cours du premier semestre 2009, des propositions de redéfinition de leur mission.

### Vers un régime d'asile européen commun

La Commission européenne a présenté, le 3 décembre dernier, ses propositions de modifications du règlement Dublin II et de la directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Elles constituent le lancement de la deuxième phase d'harmonisation du droit d'asile en Europe. Des propositions de révision des directives sur les conditions d'accès à la protection et sur la procédure d'asile seront présentées au printemps 2009. Ces textes doivent ensuite être adoptés par le Parlement européen et les Etats membres.

### 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