

L'observatoire de l'intégration des réfugiés



LETTRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°34 AVRIL 2009

La participation civique des réfugiés à pas comptés

Libertés politiques, droit de vote, structures consultatives, les moyens pour les réfugiés de faire entendre leur voix au sein de la société d'accueil prennent des formes très diverses. Pourtant, des progrès restent à accomplir pour leur permettre de réellement trouver leur place dans le paysage démocratique local.

Le Conseil de l'Europe¹ a rappelé récemment qu'une des clefs de l'intégration des migrants est leur participation civique au sein de la société d'accueil. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité pour les réfugiés, condamnés le plus souvent à un double silence. En effet, ils restent exclus du droit de vote dans de nombreux Etats européens mais également dans leur pays d'origine qu'ils ont fui à la suite de persécutions. Pourtant, leur volonté d'exister en tant que citoyen et de s'engager au sein du pays qui les protège est réelle. Une étude effectuée en Belgique² montre ainsi que la plupart a rapidement le souci de s'investir dans la vie locale soit au travers d'une association, d'un parti politique ou d'un syndicat. Selon les personnes interrogées, cette volonté de participer correspond à un besoin de créer des liens mais également d'être inclus dans un tissu social.

Des situations nationales très diverses

Selon le Conseil de l'Europe, il s'agit donc pour la société d'accueil de mettre en œuvre toutes les mesures favorisant cette participation. Ces réformes passent par la possibilité pour les migrants de voter au moins au niveau local. L'Etat doit également garantir l'exercice d'un certain nombre de libertés politiques comme le droit de créer une association sans autorisation préalable ou celui de s'affilier à un parti politique. Il s'agit enfin de mettre en place, sous certaines conditions, des structures de consultation au sein desquelles les étrangers pourront faire entendre leur point de vue et être consultés sur les questions qui les touchent directement. Ainsi, le Conseil appelle à la ratification de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, qui revient sur ces mesures. Ce texte, ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 5 février 1992, est entré en vigueur le 1 mai 1997. Au 13 février 2009, il n'a pourtant été ratifié que par huit des quarante-sept membres.

En dépit de ce cadre juridique commun, l'indicateur des politiques d'intégration des migrants (MIPEX) sur la participation politique³



au sein de vingt-huit pays, dont tous ceux de l'Union européenne, montre que les Etats connaissent des situations très diverses en la matière. Si la plupart d'entre eux, hormis quelques rares exceptions comme l'Estonie, reconnaît aux étrangers les principales libertés politiques, la législation est beaucoup moins uniforme concernant le droit de vote des étrangers non communautaires aux élections locales. Ainsi, en fonction de leur histoire, de leur situation démographique, des liens qu'ils entretiennent avec leurs anciennes colonies, les Etats membres l'Union donnent la possibilité ou pas aux étrangers non communautaires de participer aux élections sur le plan local⁴. La France fait partie des onze Etats à ne pas avoir reconnu ce droit. Le principal argument invoqué est qu'en facilitant la naturalisation des étrangers, il n'est pas nécessaire de favoriser l'émergence d'une citoyenneté extra-européenne.

Associer les étrangers au processus de décision politique

A côté du droit de vote, d'autres formes de participation politique ont plus récemment vu le jour. Ainsi, les instances de consultation des résidents étrangers se sont multipliées partout en Europe à partir des années 1960. Ces instances présentent deux avantages majeurs : associer les immigrés au processus de décision politique et

sensibiliser la population du pays à l'idée de participation des étrangers. « Elles existent indépendamment du droit de vote au point que dans certains pays, les deux formes de participation coexistent », explique Sonia Gsir, auteure d'un rapport sur les conditions de fonctionnement de ces conseils, réalisé en 2004 à la demande du Conseil de l'Europe⁵. En France, c'est à Strasbourg, en 1993, que ce type de structure est né pour la première fois sur simple délibération du conseil municipal⁶. Ces structures se sont ensuite développées à Nantes et Grenoble, deux villes reconnues pour la qualité de leur politique d'intégration. Aujourd'hui, plusieurs dizaines de municipalités sont dotées de conseils consultatifs avec plus ou moins d'efficacité. Il faut noter que les communes ayant récemment créé ces instances sont celles qui ont le plus milité pour le droit de vote des étrangers comme La Courneuve ou Saint-Denis, en région parisienne.

Des résultats mitigés en termes de participation

Malgré certains résultats probants en France comme partout en Europe, ces structures font l'objet depuis leur apparition de nombreuses cri-

tiques. Parmi les principales d'entre elles, il faut noter le manque de représentativité de certains membres ou au contraire l'absence de visibilité des nationalités minoritaires, les divergences récurrentes entre les conseillers, le fait d'être uniquement focalisé sur les thèmes de l'immigration sans traiter des autres sujets de la collectivité en général. De la même manière, elles apparaissent pour certains comme un moyen pour les Etats de ne pas accorder le droit de vote aux élections locales. En Belgique par exemple, les premiers conseils ont vu le jour en 1960 dans l'optique de favoriser le droit de vote des étrangers aux élections locales. Or, ces derniers n'ont obtenu ce droit qu'en 2004. Il faut enfin préciser que leur rôle est exclusivement consultatif. « Si l'on regarde les objectifs généraux de ces conseils, ces organes se réunissent souvent de manière trop ponctuelle pour influencer sur la politique de la municipalité. En général donc, ces conseils ont un impact en matière d'intégration mais pour la participation politique, les résultats sont plus diversifiés, voire mitigés », rappelle Sonia Gsir.

Ainsi, si l'on observe l'état du droit de vote en Europe et la présence, encore trop rare, d'instances de participation véritablement influentes sur le fonctionnement de la collectivité, les étrangers non communautaires en général et les réfugiés en particulier, restent majoritairement condamnés au silence dans la société d'accueil et voient ainsi leur intégration freinée. Un phénomène qui devrait perdurer en l'absence d'une adhésion massive au cadre juridique posé par la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Le droit de vote des étrangers en France, un débat récurrent

Claude Cheysson, ministre des Relations extérieures de François Mitterrand affirme en août 1981, quelques mois après la promesse du candidat socialiste de donner le droit de vote aux élections locales : « Je ne sais pas si cela sera possible. »

Nicolas Sarkozy déclare le 25 octobre 2005 au journal Le Monde, alors qu'il est ministre de l'Intérieur : « A titre personnel, je considère qu'il ne serait pas anormal qu'un étranger en situation régulière, qui travaille, paie des impôts et réside depuis au moins dix ans en France, puisse voter aux élections municipales. »

Le 1^{er} mars 2009, Eric Besson, ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, intervenant lors de l'émission Ripostes sur France 5, se déclare favorable au droit de vote des étrangers aux élections locales et affirme : « Je vais essayer de plaider à l'intérieur de mon nouveau parti. »

¹ GREENWAY J., Mesures pour améliorer la participation démocratique des migrants, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 6 juin 2008, 27 p.

² KAGNE B., Pratiques d'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile en Région Wallonne, Academia Press, 2008, p. 95.

³ MIGRATION POLICY GROUP ET BRITISH COUNCIL, Index des politiques d'intégration des migrants, septembre 2007, 190 p.

⁴ Voir p. 3.

⁵ GSIR S. et MARTINELLO M., Les structures consultatives locales pour résidents étrangers, Conseil de l'Europe, 2004, 70 p.

⁶ Selon l'article L.2143-2 du Code général des collectivités territoriales, quelle que soit la taille de la commune, tout conseil municipal peut créer un comité consultatif sur tout problème d'intérêt communal concernant une partie ou la totalité du territoire communal.

LA PAROLE À

Une participation civique encore fragile

Paul ORIOL, président de l'Association pour une citoyenneté européenne de résidence.

Au sein des différents pays de l'Union européenne, la France n'accorde toujours pas le droit de vote aux étrangers non communautaires pour les élections locales. Comment l'expliquer ?

On aurait en effet pu croire, à la suite de l'adoption du Traité de Maastricht de 1992, qui crée une citoyenneté européenne, que la France allait aussi accorder le droit de vote aux personnes originaires de pays tiers à l'Union. Il n'en a rien été. Il y a désormais sur le territoire de l'Union, trois catégories de citoyens : les nationaux qui ont tous les droits politiques, droits de vote et d'éligibilité à toutes les élections, les citoyens de l'Union européenne qui bénéficient des mêmes droits aux élections municipales et européennes et la troisième catégorie, celle des ressortissants des Etats tiers qui restent exclus de tous droits électoraux. Cette distinction génère de nombreux paradoxes. En effet, si les ressortissants de l'Union peuvent voter, ils ne peuvent pas toujours être élus maire ou maire adjoint. Ainsi Daniel Cohn-Bendit, de nationalité allemande, représente la France au Parlement européen mais ne peut pas être maire d'une commune de 350 habitants. En effet, le maire est grand électeur et participe à l'élection des sénateurs, donc à la souveraineté nationale dont l'exercice est réservé aux nationaux en vertu de la Constitution française.

Quels sont les obstacles juridiques à l'adoption d'une telle réforme ?

Je ne crois pas qu'il y ait véritablement d'obstacle juridique. La France a modifié quarante six articles lors de la dernière réforme de la Constitution mais en oubliant la question du droit de vote. Pour moi, les obstacles sont surtout politiques. En effet, nous pouvons constater que la plupart des présidents promette cette réforme durant leur campagne mais une fois au pouvoir, ils font preuve de beaucoup plus de frilosité. En fait, la classe politique reste tout à fait consciente que cette réforme passe par le feu vert du Sénat en raison de la nécessité, pour modifier le texte fondamental, d'obtenir la majorité des trois cinquièmes au Parlement. Malheureusement, le conservatisme des locataires du Palais du Luxembourg rend cette réforme très difficile.

Pourtant, une majorité de Français est pour le droit de vote ?

Oui, les sondages prouvent qu'un grand nombre de personnes est pour le droit de vote des étrangers aux élections locales tant sur le plan national qu'au niveau de l'Union. Le Parlement européen s'est prononcé à de nombreuses reprises en faveur de cette réforme, le président de la République est pour avec deux restrictions : le principe de réciprocité et la condition de résidence de dix ans. Il ne s'oppose plus pour des raisons de principe mais fixe simplement des modalités d'application. Le combat semble gagné sur le terrain idéologique. Ce n'est plus qu'une question de temps.

Sonia GSIR, attachée de recherche au Centre d'études de l'ethnicité et des migrations de l'Université de Liège.

Quand ont été créés les premiers conseils consultatifs ?

Les premières structures consultatives ont vu le jour en Belgique à la fin des années 1960. D'autres ont été créées en Allemagne et au Danemark dans les années 1980. Le mouvement s'est ensuite généralisé aux Pays-Bas et à l'Espagne. Le Conseil municipal des migrations de Barcelone, la Commission consultative communale pour étrangers de Luxembourg, le Conseil d'intégration de Copenhague, autant de dénominations pour qualifier ce type d'instance.

A quels objectifs répondent-ils ?

Actuellement, les objectifs des conseils consultatifs peuvent se résumer en deux phrases. D'abord, faire participer les résidents étrangers à la vie publique locale et, d'autre part, améliorer les relations entre les résidents étrangers et les autres composantes de la cité, c'est-à-dire les élus, l'administration ou les citoyens nationaux. Dans ce cadre, il existe plusieurs types d'actions portant sur des questions sociales, civiques, culturelles. Il faut préciser que celles-ci ne concernent pas uniquement la question des étrangers.

Selon quels critères, ces structures répondent-elles aux objectifs qui leur sont fixés ?

Je crois que le succès de ce type d'organe dépend très largement de la volonté politique de la municipalité qui l'encourage ou la conçoit. Si l'on crée un comité consultatif, il faut le doter des moyens de fonctionner sur le plan des ressources humaines, de la formation de ses membres, de son financement. En termes de composition, une parité est souhaitable entre d'une part, des résidents étrangers représentant de la manière la plus équilibrée les différentes communautés et, d'autre part, des représentants des autorités locales. Concernant la sélection, la préférence doit être donnée à une élection au sein même des différentes communautés de la ville, ou permettre aux associations de migrants de présenter certains de leurs membres. Enfin, en termes de fonctionnement, les membres doivent être informés et réellement consultés. Ils doivent avoir la capacité d'initier une consultation et le droit d'avoir une réponse. En fait, pour qu'il y ait un fonctionnement optimal de la consultation, il faut l'institutionnaliser. Cela passe par une définition précise des droits et des devoirs du conseil municipal et de l'organe consultatif.

ZOOM

A Paris, un conseil à la recherche de proximité

Bertrand Delanoë avait promis, lors de sa première campagne pour les élections municipales parisiennes, de doter la capitale d'un espace de participation pour les étrangers de Paris. C'est ainsi que le Conseil de la citoyenneté des Parisiens non communautaires (CCPNC) a vu le jour le 20 novembre 2001. Dès sa création, cette structure consultative se fixe pour but de « favoriser l'expression et la participation à la vie municipale des Parisiens de nationalité étrangère, non dotés du droit de vote », selon les propres termes de la délibération du Conseil de Paris qui l'a instituée. Elle poursuit également un objectif de cohésion sociale en permettant à des élus municipaux de dialoguer avec des personnes qui représentent une part importante de la population. L'équipe municipale a évidemment souhaité s'inspirer des expériences les plus emblématiques menées à Strasbourg, à Nantes ou à Grenoble avec cependant une différence. « En général, dans les conseils consultatifs, siègent à la fois des étrangers et des élus. Ce n'est pas le cas à Paris. Le Conseil est uniquement composé d'étrangers et présidé par le maire ou son représentant », a rappelé Isabelle Graux, coordinatrice de cette structure de 2001 à 2008, lors du Petit déjeuner de l'Observatoire de

l'intégration des réfugiés, le 11 mars dernier.

Un système de recrutement original

L'équipe municipale s'est appuyée sur un mode de recrutement original qui favorise une démarche volontaire des étrangers. Ainsi, la plupart des candidatures a été récoltée à l'issue des Assises de la citoyenneté organisées dans les différents arrondissements parisiens à l'automne 2001. Les candidats ont été retenus par le maire sur la base de plusieurs critères. Il s'agissait de s'assurer que le Conseil soit représentatif des populations étrangères de Paris et originaires des cinq grandes zones géographiques mondiales. « Nous avons insisté pour avoir des candidatures individuelles car la ville de Paris ne souhaitait pas que le Conseil soit uniquement composé des leaders des grandes organisations d'étrangers présentes à Paris. Le souci des élus était d'avoir des citoyens ordinaires de la ville. »

Une activité qui dépasse la problématique des étrangers

Au total, quatre-vingt-dix membres ainsi que trente suppléants composent le premier conseil consultatif parisien. Le Conseil évolue en commissions thématiques qui

travaillent sur des sujets aussi divers que les questions sociales, le cadre de vie, les transports ou l'environnement. « Nous ne voulions pas cantonner les étrangers aux questions n'intéressant que les étrangers. Il fallait que cette instance soit un outil de participation au service des habitants et de la démocratie locale. » Quatre à huit fois par an, l'assemblée plénière se réunit sous la présidence du maire. Elle formule des avis pouvant être suivis ou pas par la municipalité.

En sept ans de fonctionnement, le CCPNC a obtenu de nombreux résultats sur des questions aussi concrètes que la rénovation des foyers de travailleurs migrants de la capitale ou la réforme des aides facultatives du Centre d'action sociale de la ville. Son activité a donné une plus grande visibilité aux populations étrangères de la capitale et a conduit à des engagements politiques forts. Ainsi, à la suite d'un avis du Conseil, le maire de Paris s'est officiellement engagé en faveur du droit de vote des étrangers aux élections locales.

Un manque d'ancrage territorial

Pourtant, au-delà de ces succès, l'institution a dû faire face à de nombreuses difficultés. La première a été de faire travailler

ensemble plus de trente nationalités et d'arriver à trouver des positions communes lors de l'élaboration des avis remis au maire. Autre obstacle : le statut du Conseil. « Le fait pour les membres étrangers de n'avoir qu'un pouvoir consultatif a généré de la frustration et une certaine forme de désinvestissement. » Enfin, certains avis, en dépit du soutien du maire, n'étaient pas toujours suivis par les différentes directions de la ville. Le Conseil est très vite apparu éloigné des préoccupations des Parisiens résidents au sein des différents arrondissements et pas suffisamment ancré territorialement. C'est ainsi que la ville de Paris a souhaité, en s'appuyant sur les exemples des expériences menées dans les 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements, généraliser ce que l'on appellera désormais l'Assemblée des citoyens parisiens extracommunautaires. « Pour l'instant une charte est en cours d'élaboration pour que tous les conseils fonctionnent avec les mêmes règles. Une assemblée centrale qui sera l'émanation de ces assemblées locales devrait voir le jour en septembre 2009. » Une occasion pour cette nouvelle structure de devenir une vraie instance de proximité, et plus uniquement de représentation.

LES ACTUALITÉS SOCIALES

L'emploi des migrants constitue un problème préoccupant pour les pouvoirs publics. Par exemple, en 2007, 15,2 % des immigrés étaient au chômage contre 7,3 % des non immigrés, soit le double¹. Le ministère de l'Immigration a, d'ailleurs, pris de récentes dispositions à ce sujet dans le cadre de sa nouvelle politique d'intégration². De fait, les immigrés en emploi sont moins souvent l'objet d'attention. Certaines enquêtes font cependant exception et s'intéressent aux types d'emploi occupés par cette population et à ce que cela signifie en termes d'égalité de conditions de travail et de revenus comparativement aux non immigrés. La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), par exemple, vient de publier une enquête assez instructive d'après un large échantillon de 19 000 personnes tiré de l'enquête emploi réalisée annuellement³.

Des postures pénibles pour un travail monotone

Les résultats tendent à montrer que les salariés immigrés, plus particulièrement les étrangers (c'est-à-dire ceux, parmi les immigrés, qui n'ont pas été naturalisés), sont soumis à des conditions de travail spécifiques. En fait, selon cette étude, les immigrés et les étrangers s'avèrent, sur un certain nombre de points, plus mal lotis. La principale raison tient, tout d'abord, au fait qu'ils disposent moins souvent de diplômes et, donc, qu'ils occupent en nombre des emplois ouvriers. Les postures pénibles sont effectivement plus fréquentes pour les ouvriers (55 %) que pour les cadres (12 %). L'insertion professionnelle par la petite porte, autrement dit par le tr-

¹PERRIN-HAYNES J., « L'activité des immigrés en 2007 », *Insee première*, octobre 2008, p. 2.

²Voir à ce sujet la rubrique Actualités sociales de la Lettre n°32.

³DARES, « Les conditions de travail des salariés immigrés en 2005 : plus de monotonie, moins de coopération », *Premières synthèses informations*, février 2009, n° 09.2, 8 p.

Une étude révèle des conditions de travail plus difficiles pour les immigrés

chement d'emplois faiblement qualifiés, a donc comme conséquence des conditions de travail plus difficiles. Malgré tout, à type d'emploi équivalent, les immigrés et les étrangers paraissent davantage exposés à des postures pénibles ou fatigantes et jugent plus souvent leur travail monotone, répétitif, avec une faible autonomie.

Un manque de perspective

A cela s'ajoute le sentiment d'occuper un emploi qui n'offre guère l'opportunité d'apprendre

de nouvelles choses et qui les isole du contact avec le public. Les immigrés et les étrangers ont, par exemple, peu accès à l'informatique : moins de 30 % d'entre eux travaillent sur un ordinateur contre 62 % des femmes et 57 % des hommes non immigrés. Les difficultés linguistiques d'une partie d'entre eux contribuent, d'autre part, à renforcer cet isolement, ne serait-ce que vis-à-vis des collègues de travail, et à compliquer les rapports faute d'une meilleure coopération selon les déclarations des personnes interrogées. L'analyse portant sur trois

métiers spécifiques (ouvrier du bâtiment, employée de maison et agent d'entretien) confirme ces constats plus généraux.

En bref, l'intégration ne s'arrête pas à la porte de l'emploi. Si l'obtention d'un poste en est un préalable indispensable, il semble également nécessaire de réfléchir à l'amélioration des conditions de travail et aux possibilités de promotion offertes pour les migrants qui, à terme, occupent souvent des emplois indispensables mais faiblement qualifiés.

La politique d'intégration à l'échelle territoriale en 2009

En 2009, la nouvelle politique d'intégration des étrangers en situation régulière sera déclinée à l'échelle territoriale. Les préfets de région et de département ont ainsi reçu une circulaire (NOR IMI/C/09/00053/C) qui en précise les différentes modalités.

Tout d'abord, celle-ci rappelle la création de nouvelles structures dédiées à l'intégration - la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, qui dépend du ministère de l'Immigration, et son opérateur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) - ainsi que la mise en place d'une nouvelle architecture financière. Elle signale également le recentrage du périmètre d'intervention du ministère de l'Immigration sur les cinq premières années suivant l'arrivée des migrants en France. Durant cette période les personnes seront susceptibles de bénéficier d'actions spécifiques, en plus des dispositifs de droit commun. En revanche, passé cinq ans, il ne leur sera plus possible de prétendre bénéficier de services spécifiques, hormis pour certains publics particulièrement fragiles.

Enfin, et c'est là sans doute une innovation majeure dont l'avenir dira quelle est son efficacité, les préfets mettront en œuvre une nouvelle génération de programmes régionaux et départementaux d'intégration (Pripi et PDI) pour la période 2010-2013. Les PDI se substitueront aux plans départementaux d'accueil et prendront place dans les préfectures où sera créé un service de l'immigration et de l'intégration, suivant les besoins de chaque territoire. Les régions bénéficieront de crédits issus du programme de financement « intégration et accès à la nationalité française », tandis que l'OFII et les autres collectivités territoriales mèneront de concert les différents types d'action.

L'INTÉGRATION EN EUROPE

Depuis 1992, tous les citoyens de l'Union européenne qui résident dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, soit six millions de personnes, disposent du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans le pays où ils résident, dans les mêmes conditions que les nationaux. La législation est quelque peu différente au sein des vingt-sept pays de l'Union concernant les étrangers non communautaires qui, eux, sont près de quinze millions.

Citoyenneté et nationalité, intimement liées

La France comme neuf autres États européens (voir encadré) n'accordent aucun droit de vote à quelque élection que ce soit aux résidents de nationalité de pays tiers à l'Union. Selon Paul Oriol, président de l'Association pour une citoyenneté européenne de résidence, ce *statu quo* pourrait s'expliquer par le lien très important entre la citoyenneté et la nationalité dans certains pays. « En Italie par exemple, les mots citoyen et national expriment la même chose. Dans ces conditions, il semble difficile d'accorder le droit de vote à des citoyens étrangers », a-t-il rappelé lors du Petit déjeuner de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés organisé le 11 mars dernier. La position de

L'Europe divisée face au droit de vote des étrangers

ces États mène à des situations parfois paradoxales. « En France, par exemple, une partie des étrangers a le droit de vote tandis que d'autres, vivant dans le pays depuis plus longtemps et ayant des liens historiques avec leur ancienne puissance coloniale ne l'ont pas », explique Bernard Delemotte, membre du comité de rédaction de la Lettre de la citoyenneté¹.

Un droit accordé sous réserve de réciprocité

L'Irlande a été le premier pays à avoir accordé ce droit aux étrangers non communautaires en 1963. Aujourd'hui, douze pays reconnaissent cette possibilité sous condition d'une durée de résidence allant de six mois à cinq ans. D'autres États membres prévoient que le droit de vote peut être accordé aux étrangers non communautaires sous réserve de réciprocité. En Espagne, cette disposition, reprise dans la loi électorale générale, a permis d'octroyer le droit de vote aux Danois et aux

Norvégiens avant même l'adoption du Traité de Maastricht. Elle pourrait donner l'occasion aux ressortissants de plusieurs pays d'Amérique latine de voter aux élections locales, car les traités d'amitié et de coopération signés avec l'Argentine, par exemple, comportent une clause de réciprocité en la matière. Au Portugal, ce même principe existe. Il s'applique selon des modalités différentes aux pays lusophones comme le Brésil et à d'autres États comme le Chili ou Israël.

Quant au Royaume-Uni, il accorde depuis 1948, le droit de vote aux élections locales et nationales aux ressortissants de tous les États membres du Commonwealth résidant sur son territoire. « Dans ce pays, les ressortissants de cinquante-quatre pays, qui n'ont pas la nationalité britannique, ont le droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections. La même législation en France donnerait le droit de vote aux Vietnamiens, aux Mauritiens en passant par les Malgaches et les Algériens » souligne Paul Oriol. En effet, les dispositions portugaises relatives au droit de vote des ressortissants des pays lusophones et la législation électorale anglaise reflètent les liens qui unissent le Portugal et le Royaume-Uni à leurs anciennes colonies.

De simple résident à citoyen

La Belgique et le Luxembourg sont les deux derniers pays à avoir élargi le droit de vote aux élec-

tions locales à tous les étrangers en 2003 et 2004. A ce titre, il faut rappeler qu'au Luxembourg, les étrangers constituent plus du tiers de la population totale du pays. Autre remarque : les pays qui ont octroyé le droit de vote aux étrangers sont souvent ceux qui ouvrent plus facilement les possibilités d'acquisition de la nationalité. C'est le cas notamment de la Belgique, qui permet à tout étranger de devenir belge après une période de résidence régulière de sept ans.

Dans tous les pays concernés par cette mesure, l'octroi du droit de vote aux étrangers n'a en tous cas jamais été remis en question à l'occasion d'une alternance politique. Il faut préciser que l'attribution du droit de vote aux étrangers ne s'est pas traduite par une ruée des nouveaux citoyens vers les urnes. Aussi bien pour les européens que pour les ressortissants de pays tiers, la participation des étrangers aux élections reste en moyenne assez faible. Il semble qu'un étranger ait besoin d'un certain temps pour passer du statut de simple résident, plus ou moins accepté, à celui de citoyen, en particulier quand il est resté longtemps exclu de la citoyenneté du pays où il réside².

¹ La Lettre de la citoyenneté est une revue portant sur les questions de citoyenneté, de nationalité et de droits politiques en Europe. Elle est publiée six fois par an.

² CENTRE D'INFORMATION ET D'ÉTUDES SUR LES MIGRATIONS INTERNATIONALES, « Le droit de vote des étrangers », *Migrations et Société*, n°114, décembre 2007, p. 41.

12 pays accordent le droit de vote aux étrangers non communautaires sous condition de durée de résidence : l'Irlande, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, la Finlande, l'Estonie, la Hongrie, la Slovaquie, la Lituanie, la Slovénie, le Luxembourg et la Belgique.

5 pays reconnaissent ce droit sous condition de réciprocité : l'Espagne, le Portugal, le Royaume-Uni, la République tchèque et Malte, sachant que, dans ces deux derniers pays, ce droit n'est pas encore effectif.

10 pays n'accordent aucun droit de vote aux étrangers originaires d'un État tiers à l'Union : l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la France, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Pologne et la Roumanie.

ACTUALITÉS

Un début d'ouverture pour les emplois fermés

Le 11 février 2009, le Sénat a adopté, à l'unanimité des groupes politiques, une proposition de loi visant à supprimer les conditions de nationalité restreignant l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées. Ce texte donne le droit aux étrangers non communautaires, titulaires d'un diplôme français, d'exercer sans avoir à obtenir de dérogation ministérielle les professions de médecin, sage-femme, chirurgien-dentiste, vétérinaire, architecte, géomètre-expert ou expert-comptable. Celles-ci étaient jusqu'alors réservées aux nationaux et ressortissants de l'Union européenne. Aurélien Kamendje, secrétaire général du Syndicat des praticiens à diplôme hors Union européenne (SNPADHUE), se dit heureux de constater « que des sénateurs se préoccupent du sort de personnes laissées sur la touche à cause de textes de loi d'un autre âge, qui ne reflètent plus l'évolution de la société française ». En France, c'est en effet près d'un emploi sur trois qui, pour des raisons historiquement datées, est soumis à une condition de nationalité, compliquant ainsi l'insertion professionnelle des étrangers ayant vocation à s'intégrer dans ce pays.

Amorcer un processus

Cette perspective d'ouverture, qui marquerait une avancée considérable, ne concerne toutefois pas la fonction publique - un médecin étranger pourrait donc exercer en libéral mais

non au sein de la fonction publique hospitalière - alors même que « la majeure partie des emplois fermés concerne ceux de la fonction publique et de certaines entreprises publiques et organismes parapublics », précise Bariza Khiari, sénatrice de Paris, à l'origine de cette proposition de loi. Selon M. Kamendje, « ils n'ont pas osé aller plus loin au risque de voir le projet étouffé dans l'œuf ». En pratique, l'interdiction pour des étrangers extracommunautaires d'occuper ces emplois est contournée par leur recrutement en tant qu'auxiliaires ou contractuels, ce qui la rend peu cohérente. « De nombreux postes sont occupés par des étrangers non communautaires sans que ceux-ci bénéficient du statut, du salaire afférent et de la sécurité salariale. Ce ne sont pas les emplois qui sont fermés, mais les garanties qui les accompagnent, et le statut qui les encadre » constate Mme Khiari. Elle se dit d'ailleurs favorable à l'ouverture de ces emplois « dans les mêmes conditions que les ressortissants communautaires à l'exception par conséquent des emplois que la jurisprudence européenne réserve aux missions régaliennes de l'Etat ». L'ambition de cette proposition de loi, qui doit encore être adoptée par l'Assemblée nationale, n'est donc pas de supprimer toutes les conditions restreignant l'accès aux emplois fermés, mais d'amorcer un processus, qui permettra de poursuivre l'ouverture dans d'autres secteurs.

L'épineuse question des diplômes

La condition de diplôme reste quant à elle inchangée. Ainsi, la question des procédures de reconnaissance des diplômes, longues et complexes, qui offrent par ailleurs peu d'aménagements pour les réfugiés, reste posée. « C'est délicat », insiste Mme Khiari, « car, d'une part, cela suppose de connaître la valeur intrinsèque du diplôme et, d'autre part, il y a des implications diplomatiques non négligeables ». Une réelle étude d'impact et des discussions multilatérales entre les différents acteurs étatiques et privés concernés lui semblent indispensables pour qu'une mesure juste et durable puisse être adoptée. Et M. Kamendje d'ajouter qu'il faudrait, s'agissant des professions de santé, commencer par assouplir les conditions d'inscription à la procédure d'autorisation d'exercice. Tout en maintenant l'exigence du diplôme, la sénatrice de Paris juge inacceptable la situation des médecins titulaires d'un diplôme étranger travaillant dans les hôpitaux, et qui servent souvent de « variable d'ajustement » à ces derniers. Elle dénonce une réelle hypocrisie. « Soit ces personnes ont une qualification suffisante pour travailler dans un hôpital et il faut le leur reconnaître et leur donner des conditions de travail similaires à celles de leurs collègues français, soit ce n'est pas le cas et on met ainsi la vie des patients en danger, ce qui serait extrêmement grave. »

LIBRE OPINION

Derrière le consensus

Le président de la République a récemment rappelé au ministre de l'Immigration Eric Besson que l'intégration des étrangers primo-arrivants était l'une des cinq priorités de son ministère. Qui pourrait le lui reprocher ? Le partage de la langue française, le travail et le logement étant, selon le chef de l'Etat, et ajouterai-je, selon nous, les piliers de la réussite. Dans la même veine consensuelle, les parlementaires européens viennent d'adopter une résolution en quarante-cinq points sur l'accès à l'éducation des enfants de migrants. Félicitons nous de ce large consensus et jetons un œil avisé derrière le décor.

Sait-on qu'en France, un peu moins de 25 % des primo-arrivants signataires du contrat d'accueil et d'intégration ont un accès effectif à une formation linguistique ? Le niveau de maîtrise et de connaissance souhaité ainsi que le délai de prescription en étant la cause principale. De manière lapidaire disons que l'accès à la formation n'est pas jugé nécessaire si la personne sait dire bonjour et décliner son identité. C'est là un moyen très sûr de ne pas augmenter l'offre linguistique, mais également de se préparer à des difficultés futures en termes d'emploi et de « parentification » des enfants...

Cela est d'autant plus incompréhensible que les parents dont les enfants sont âgés de six à seize ans, entrés par la voie du regroupement familial, doivent dans le même temps signer le contrat d'accueil et d'intégration famille, une nouvelle innovation.

Ce contrat les oblige à participer à une formation sur « leurs droits et devoirs de parents » et les engage à veiller à l'obligation scolaire de leurs enfants. Ces dispositions suggèrent que les migrants pourraient être porteurs de désintérêt, voire d'incapacité à accomplir leur rôle en la matière. Or, toutes les études montrent qu'ils ont plutôt tendance à surinvestir sur la réussite de leurs enfants. Enfin, le non respect des dispositions du contrat menace la pérennité de leur titre de séjour. Ne s'agit-il pas là d'un traitement décalé et stigmatisant ? Ou bien une façon de décliner arbitrairement droits et devoirs ? Le regroupement des activités de formation linguistique sous la conduite de l'Office français de l'immigration et de l'intégration laisse à penser que 2009 sera une année de transition vers la construction d'une politique cohérente. Une année de plus, serait-on tenté d'écrire, comme si finalement au-delà du consensus, la question d'une langue en partage n'était pas si urgente.

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

PORTRAIT

« Pour s'intégrer, il faut savoir s'affranchir de la communauté »

Oka, 48 ans, est originaire de la République démocratique du Congo. Arrivé seul à Paris en 2002, il obtient son statut en 2003. Dessinateur de bande dessinée, il travaille assez rapidement pour différents clients avec lesquels il entretenait des relations dans son pays d'origine. « La vie n'était pas simple, je ne vivais que de quelques piges et j'avais énormément de mal à me loger. » A défaut d'hébergement stable, Oka n'a pas d'autres solutions que de vivre chez des amis. « J'ai eu la chance de rencontrer de nombreuses personnes que je connaissais avant de quitter mon pays. Il s'agissait d'Africains mais pas forcément de Congolais. Je ne souhaitais pas être trop proche de personnes de mon pays car je crois fermement que pour s'intégrer, il faut savoir s'affranchir de la communauté et s'ouvrir sur les autres. Moi, je voulais changer de vie en France. »

Quelques mois plus tard, Oka obtient une place dans un foyer. L'existence devient plus confortable notamment pour dessiner. « Je pouvais enfin me poser

et présenter mes travaux dans des maisons d'édition plus importantes. » Grâce à son travail, il se façonne un réseau de plus en plus large qui lui permet d'être invité dans ses premiers festivals et de découvrir toute la diversité de la France. « Je me suis aperçu que les gens ne parlaient pas de la même manière selon que je me trouvais à Lille ou à Marseille. J'ai aussi appris à connaître toute la richesse culinaire de la France. Cela n'a l'air de rien mais ça m'a permis de mieux comprendre la société dans laquelle je vivais et d'avancer sans craintes. »

En quelques années, Oka prend de plus en plus de plaisir à vivre en France. Ses revenus se stabilisent. En 2007, il peut emménager dans un appartement de plus grande taille et quelques mois plus tard, il est rejoint par sa femme et ses quatre enfants. Avec le recul, ce qui lui a vraiment permis de trouver sa place en France a incontestablement été son travail. « Grâce à mon métier, j'ai tissé des relations sociales, trouvé un logement, fait venir ma famille. » Des enseignements qu'Oka tente aujourd'hui de transmettre à ses enfants.

BRÈVES

Mesures d'intégration dès le pays d'origine

La circulaire du 30 janvier 2009 vient préciser les modalités de mise en place d'évaluations et de formations au français et aux valeurs de la République dans le pays d'origine. S'adressant aux conjoints de Français ainsi qu'aux membres de la famille bénéficiant du regroupement familial, ces dispositifs sont pilotés par l'Anaem en vue de préparer le parcours d'intégration. Lorsque le niveau est jugé insuffisant, la personne se voit prescrire au moins quarante heures de cours, dont le suivi conditionnera la délivrance de visa.

Des précisions sur la protection subsidiaire

Dans un arrêt du 17 février 2009, la Cour de justice des Communautés européennes s'est prononcée sur l'interprétation de l'article 15 c) de la directive qualification relative aux menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international. Dorénavant, un demandeur de protection subsidiaire ne devra pas nécessairement prouver qu'il est visé spécifiquement en raison d'éléments propres à sa situation personnelle.

Des objectifs pour l'intégration

Dans la lettre de mission adressée à Eric Besson, ministre de l'Immigration, le président de la République fixe, entre autres priorités, la mise en place d'une nouvelle politique d'intégration. Celle-ci doit reposer sur le partage de la langue française et des valeurs de la République, le travail et le logement. Elle doit aussi permettre à chaque migrant de bénéficier d'un suivi individualisé de son parcours d'intégration. France terre d'asile a récemment rappelé que le droit au séjour du migrant ne devait pas être conditionné par la réussite des programmes d'intégration.

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 : Fatima Mlati Matthieu Tardis

Comité de rédaction :

Christophe Andréo, Samantha Dallman, Antoine Janbon

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