

# L'observatoire de l'intégration des réfugiés



LETTRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°35 JUIN 2009

## Les intellectuels réfugiés... entre deux mondes

**Emplois fermés, procédures de validation des diplômes souvent longues et aléatoires, la vie des intellectuels réfugiés s'apparente souvent à un vrai parcours du combattant. Plus que les autres personnes protégées, les fonctions qu'ils ont exercées dans leur pays d'origine constituent en France un véritable frein à leur intégration.**

« **D**ans les années 1970, les réfugiés étaient toujours associés à des intellectuels qui avaient fui leurs pays d'origine en raison de leur militantisme. Aujourd'hui la notion d'intellectuel réfugié recouvre des situations beaucoup plus variées », affirme Patricia Marchese, responsable à l'Entraide universitaire française. Il peut s'agir de professionnels comme des avocats, des journalistes, des médecins, des architectes, des artistes mais également des personnes ayant suivi des études supérieures dans leur pays d'origine. Il semble que ces réfugiés soient de moins en moins nombreux. En effet, les causes de l'exil se sont largement diversifiées englobant désormais des personnes ayant fui leur pays pour des raisons qui ne sont plus simplement politiques. Le Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés (CAEIR) propose une définition relativement précise. Pour l'association, il s'agit d'une personne titulaire d'un bac+3 au moins, âgée de plus de trente ans et qui a déjà travaillé dans son pays d'origine. Pourtant, aucune statistique officielle, tant de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides que de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, ne précise la profession ou les qualifications des réfugiés. Il est donc impossible de quantifier les plus diplômés d'entre eux. Selon le CAEIR, qui accompagne environ 120 réfugiés tous les ans, ces personnes âgées de trente à soixante ans sont majoritairement isolées et d'origines géographiques très différentes même si ces dernières années le continent africain demeure le plus représenté.

### Déclassement social

En dépit de leur formation et de leur expérience professionnelle, la plupart de ces réfugiés se heurte au déclassement social quand ils obtiennent leur statut. En effet, un certain nombre de professions qu'ils exerçaient dans leur pays d'origine leur sont fermées en France. Les ressortissants d'un Etat tiers ne peuvent accéder à tous les emplois disponibles sur le marché du travail. Certains sont réservés aux seuls Français comme la fonction publique, les emplois dans le secteur public et nationalisé, ainsi que dans le secteur privé. A ces emplois fermés s'ajoutent des professions réglementées (professions médicales, avocats, architectes, etc.) dont l'accès est soumis à la détention de diplômes nationaux<sup>1</sup>. Les étrangers non-communautaires doivent,



pour les exercer, faire reconnaître leurs qualifications par des procédures longues et complexes, pour lesquelles ils sont souvent peu informés. Pour obtenir une autorisation d'exercice, ils doivent faire reconnaître leur niveau d'études, passer des épreuves de connaissances, de maîtrise de la langue française, et de reconnaissance de l'expérience professionnelle. Ces étapes s'avèrent longues et parfois aléatoires. L'association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France (APSR)<sup>2</sup> estime en moyenne qu'un médecin ne pourra exercer sa profession qu'après une période de quatre à cinq ans. « L'intellectuel réfugié se heurte à deux obstacles majeurs : l'absence de valeur de ses diplômes dans le pays d'accueil et la maîtrise de la langue. Cette dernière constitue un véritable outil de travail et se doit d'être parfaite pour la profession envisagée. A ce titre nous pouvons dire qu'un charpentier a plus de chance d'accéder rapidement à un emploi qu'un professeur à la faculté » explique Hélène Kaplan, secrétaire générale du CAEIR. Une tendance confirmée par les chiffres. Selon une étude de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires<sup>3</sup>, les réfugiés les plus diplômés mettent en moyenne dix mois et demi à trouver leur premier emploi tandis que les personnes ayant arrêtés leurs études au collège ou au lycée dans leurs pays d'origine entrent sur le marché du travail au bout de sept mois. De plus, selon les principales associations interrogées, la plupart des intellectuels occupent un premier emploi sans aucun rapport avec ce qu'ils faisaient auparavant. Au cours de cette première expérience ils font face au quotidien et à celui de leur famille durant la préparation des exa-

mens qui leur permettront de retrouver leur métier d'origine. Une épreuve qui génère souvent un sentiment de frustration et de déconsidération sociale comme le raconte Louis, 47 ans, avocat dans son pays d'origine et titulaire d'un doctorat en droit et en philosophie. « Je vais débiter une formation au Barreau de Paris. En attendant, je dois travailler comme gardien de nuit mais c'est dans la tête, je n'arrive pas à me faire à cette nouvelle vie. J'ai l'impression de m'abrutir, de ne plus penser, moi qui étais habitué à lire, à réfléchir, à participer à des conférences. Je souffre également du regard des autres. Quand mes collègues me demandent ce que je fais là avec eux alors que je suis pratiquement bac+10, je ne sais pas quoi leur répondre. »

### Des formations insuffisantes

Mais les formations ne suffisent pas toujours.

## LES ACTUALITÉS SOCIALES

# Les nouveaux réfugiés

**L**e Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) estime le nombre de réfugiés dans le monde à plus de douze millions. Près de 140 000 se trouvent sous la protection de la France. La part de la France dans ce que le HCR appelle le partage du fardeau peut paraître inférieure à ses moyens mais s'explique, en partie, par le fait que les réfugiés s'installent dans les pays frontaliers de leur pays d'origine. Il n'en demeure pas moins, qu'en 2008, la France a retrouvé sa place de premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe.

Cette année est également marquée par la forte augmentation des reconnaissances de protection dont le nombre passe de 8 781 à 11 441<sup>1</sup>. Il faut remonter à 1991 pour trouver des chiffres aussi élevés, à l'exception de 2005, année au cours de laquelle l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont accru leur activité pour traiter les dossiers en souffrance. Avec un taux global d'admission de 36 %<sup>2</sup>, les instances françaises de l'asile ont-elles fait preuve d'une bienveillance inhabituelle ? Peut-on penser à une amélioration de la qualité du traitement des demandes d'asile ?

<sup>1</sup> Au total, les emplois fermés aux étrangers sur des conditions de nationalité et/ou de diplômes s'élèvent à plus de six millions, dont 1,2 millions dans le secteur privé, soit un tiers des emplois disponibles sur le marché du travail.

<sup>2</sup> www.apsr.asso.fr

<sup>3</sup> FRANCE TERRE D'ASILE Insertion des réfugiés statutaires : une analyse des parcours professionnels, Les cahiers du social, n° 10, septembre 2006, 96 p.

<sup>4</sup> Cette possibilité d'exercice alternatif existait jusqu'en 2007, avant qu'une circulaire ne la restreigne très largement.

<sup>1</sup> OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET DES APATRIDES, rapport d'activité 2008, 84 p.

<sup>2</sup> Le taux global d'admission correspond à la somme des décisions d'accord de l'Office et des décisions d'annulation de la Cour sur le nombre de décisions totales de l'Office.

## LA PAROLE À

# L'accueil des réfugiés intellectuels dans l'histoire

**Gérard NOIRIEL, historien et président du Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés (CAIER)<sup>1</sup>.**

### A quand remonte la tradition française d'accueil des intellectuels réfugiés ?

Il m'est difficile de parler de « tradition française » au singulier. Comme je l'ai montré dans mes travaux, l'accueil des réfugiés a pris différentes formes dans l'histoire. La tradition la plus ancienne est religieuse. Déjà sous l'Antiquité, les personnes persécutées pouvaient trouver refuge dans les temples. L'Eglise catholique a hérité de cette tradition au Moyen Age et sous l'Ancien Régime. Mais elle s'est heurtée au droit régalién des Etats. Le pouvoir souverain n'admettait pas que l'Eglise permette à certains individus pourchassés qu'ils échappent à la loi, ceci d'autant moins qu'à l'époque les criminels pouvaient bénéficier de l'asile. La laïcisation du droit d'asile est un enjeu important des luttes entre l'Eglise et l'Etat monarchique sous l'Ancien Régime. Mais la Révolution française consacre le monopole de l'Etat dans l'attribution de l'asile. La tradition républicaine se fixe avec la Convention montagnarde de 1793 qui, pour la première fois, défend officiellement le droit d'asile.

### A quoi correspondait la notion d'intellectuel réfugié à l'époque ?

A cette époque, le terme « intellectuel » n'existait pas. Mais dès le XVII<sup>e</sup> siècle, des

philosophes ont été pourchassés pour leurs idées. A l'époque, c'est en Hollande qu'ils vont se réfugier comme René Descartes par exemple.

### Comment celle-ci a-t-elle évolué dans le temps ?

Une mutation décisive s'est produite entre les années 1880 et la Première Guerre mondiale. C'est à ce moment là que se produit ce que j'ai appelé la « nationalisation » de la société française. Le réfugié est vu alors surtout comme un étranger qui doit présenter ses pa-

piers. Le passeport qui avait été supprimé avec le libre échange en 1860 est rétabli. C'est à la même époque qu'apparaissent les « intellectuels » (terme né au moment de l'affaire Dreyfus). La montée du nationalisme et de l'antisémitisme en Europe oblige un grand nombre d'intellectuels à fuir les pays totalitaires. C'est dans les années 1930 que la plus forte proportion d'intellectuels réfugiés sont accueillis en France. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, on comprend mieux la spécificité de leur situation. C'est ce qui explique la création du CAIER.

### Selon vous, leur statut d'intellectuel dans leur pays d'origine constitue-t-il un avantage ou au contraire un frein à l'intégration de ces réfugiés en France ?

Il n'y a pas de réponse simple à cette question. C'est parfois un avantage, car les intellectuels maîtrisent plus facilement la langue du pays d'accueil, mais c'est souvent un handicap en raison des formes de protection nationale de l'emploi. En France, par exemple les conditions de nationalité s'imposent aux universitaires et aux professions libérales.

## Le CAIER, une association pionnière en matière d'intégration des intellectuels réfugiés

Le Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés (CAIER) est né le 10 mai 1951 dans un contexte où de nombreux réfugiés en provenance d'Europe centrale et orientale fuyaient les régimes communistes qui se mettaient en place dans ces pays. Il s'agissait de personnes qui avaient dans leurs pays un métier d'intellectuel (juriste, enseignant universitaire, scientifique...). Pour tous ces réfugiés, force était de constater que le fait d'avoir une profession intellectuelle ne les avantageait pas mais au contraire, posait à la longue des problèmes spécifiques. Selon ses statuts initiaux, l'association avait pour but de « venir en aide aux intellectuels réfugiés établis en France que leurs travaux, leurs activités et leur rôle dans le pays d'origine ou en France rendent particulièrement dignes d'intérêt. » Cette déclaration d'ordre général définissait bien les orientations de base du Comité qui ont présidé à l'action de celui-ci tout au long de son existence : aider à l'insertion des intellectuels réfugiés dans la société française.

A l'origine, l'activité du Comité consistait en une orientation des réfugiés ainsi qu'une aide financière ponctuelle. Durant leur prise en charge, ils pou-

vaient aussi intégrer le Chantier des travailleurs intellectuels. Dans le cadre de cette structure, les réfugiés étaient employés dans des organismes comme des bibliothèques, des centres de documentation, des instituts ou des associations qui pouvaient utiliser leurs connaissances mais ne les rémunéraient pas : c'est le Comité qui leur versait un salaire régulier. Ce système donnait l'occasion aux intellectuels de retrouver rapidement un travail.

Au-delà de l'intégration des réfugiés, le Chantier permettait à la France, en retour, d'utiliser les compétences de véritables spécialistes dans certains domaines, en particulier les langues. Par exemple, à la Bibliothèque de documentation internationale contemporaine, la présence de réfugiés originaires de différents pays balkaniques a permis de développer la section Europe centrale et orientale. Lorsqu'en 1994, le ministère des Affaires étrangères transféra la gestion du CAIER au ministère des Affaires sociales, le Chantier dut cesser d'embaucher de nouveaux réfugiés tout en conservant ceux qui y travaillaient encore jusqu'à leur retraite. Le Comité est aujourd'hui centré sur l'activité d'orientation professionnelle des intellectuels qu'il soutient.

## ZOOM

# L'Entraide, pour les intellectuels de demain

« Pendant longtemps l'étudiant réfugié pouvait être considéré au moins potentiellement comme un futur intellectuel en transit en France qui devait à plus ou moins long terme retourner dans son pays pour participer à sa reconstruction. Ce temps est révolu », précise Patricia Marchese, responsable des bourses auprès de l'Entraide universitaire française. Depuis 1933, cette association aide les étudiants réfugiés qui du fait de leur âge, des circonstances ou des singularités de leurs parcours ne peuvent pas bénéficier d'une bourse rectorale en France pour effectuer leurs études supérieures. En 76 ans d'activité le public n'a pas cessé d'évoluer. D'abord, les études universitaires se sont beaucoup spécialisées et professionnalisées. D'autre part, les étudiants réfugiés ont aujourd'hui le projet de rester en France et de s'y insérer professionnellement.

Les réfugiés qui se rendent à l'Entraide peuvent se répartir en trois catégories : les jeunes qui arrivent en France et qui souhaitent débiter leurs études, les réfugiés qui ont commencé leurs études dans leur pays d'origine et qui désirent les poursuivre en France et enfin les professionnels, journalistes, enseignants, avocats, qui doivent reprendre leurs études pour valider leurs diplômes. Dans ce

dernier cas, la principale intervention de l'association est de leur obtenir une bourse afin qu'il puissent suivre au plus vite les formations nécessaires à l'exercice de leur métier.

### Des filières courtes

Selon Mme Marchese, la deuxième catégorie de réfugiés demeure la plus difficile à prendre en charge. En effet, « il est très dur de leur faire comprendre qu'il faut qu'ils s'inscrivent dans des filières plus courtes pour trouver un emploi. Dans le même temps leurs possibilités de trouver un métier en adéquation avec leurs études sont très faibles en raison de leur absence de savoir-faire professionnel ». Dans ce contexte, la première mission de l'Entraide est d'orienter les réfugiés qu'ils accueillent. « Avec des professeurs bénévoles, nous les conseillons et les aidons à faire un bilan de leurs compétences et de leurs possibilités d'insertion professionnelle. Durant cette phase, ils sont amenés à rencontrer des professionnels du secteur visé, mais également des conseillers d'orientation au sein des universités ». C'est sur la base de ce projet que seront attribuées les bourses versées par l'Entraide. Ainsi en 2008, près de 40 % des étudiants ont préparé des diplômes offrant de vrais débouchés professionnels dans des secteurs comme la santé ou le social.

### Un accompagnement individualisé

Pourtant l'aide de l'association ne se limite pas à un soutien financier. En effet, les étudiants réfugiés bénéficient tout au long de leur scolarité d'un accompagnement pédagogique et logistique. « Les intellectuels cumulent les mêmes difficultés que les autres réfugiés. Après l'obtention de leur statut, ils traversent souvent une phase de décompression, qui les empêche de se projeter dans l'avenir. Certains d'entre eux vivent dans la rue ou chez des compatriotes. Dans ces conditions, il est très difficile d'étudier sereinement », explique Mme Marchese. C'est la raison pour laquelle l'association leur met à disposition deux salles d'études ainsi qu'une bibliothèque au sein desquelles ils peuvent entièrement se consacrer à leurs études. « Chaque mois, nous leur remettons en mains propres, le montant de leur aide. Ce rendez-vous mensuel est très important car il nous permet de faire le point avec eux sur le plan pédagogique et personnel et d'offrir un accompagnement vraiment individualisé. »

Régulièrement l'Entraide évalue son action et le devenir des étudiants qu'elle a soutenus. Ainsi sur 168 boursiers pris en charge en 2007-2008, 79 continuent leurs études en

2008-2009. Madame Marchese estime que « l'arrêt des études n'est pas forcément négatif car il peut correspondre à l'obtention d'un diplôme ou d'un emploi ». L'association a récemment cherché à recontacter les réfugiés qu'elle ne prend plus en charge depuis un an. Sur 67 boursiers qui ont répondu, 39 boursiers ont obtenu un diplôme. Il s'agit dans leur très grande majorité d'un diplôme de Master 2. Sont présents également des diplômés d'aide soignant, d'infirmier, d'assistant de service social. De la même manière, 18 ont terminé leur formation de mise à niveau (cours de langues, formations courtes). Cinquante d'entre eux occupent un emploi. Pour 29 d'entre eux, il s'agit d'un emploi en adéquation avec leurs études, tandis que 19 exercent un métier alimentaire. Ces chiffres prouvent la nécessité d'offrir un vrai accompagnement et une orientation à ces étudiants réfugiés. Patricia Marchese préfère saluer leur courage. « Ces réfugiés font preuve d'une force incroyable, ils travaillent, vivent et étudient dans des conditions très difficiles et au final, ils réussissent. Au-delà du soutien que nous pouvons leur offrir, c'est leur volonté qui fait la différence. »

Pour plus d'informations : [www.entraide-universitaire.org](http://www.entraide-universitaire.org)

<sup>1</sup>caier@free.fr

## LES ACTUALITÉS SOCIALES

suite de la page 1

### L'effet CADA

Plus simplement, l'examen des nationalités des nouveaux réfugiés souligne la permanence et parfois l'aggravation de divers conflits notamment au Sri Lanka, en Russie et en République démocratique du Congo. Avec 1 707 protections accordées en 2008, les Sri lankais deviennent ainsi la principale nationalité des réfugiés vivant en France avec plus de 18 000 personnes, conséquence d'une guerre qui dure depuis près de 30 ans. Le système d'asile reflète également la persistance de certaines pratiques à l'égard des minorités ou des femmes, comme l'excision et le mariage forcé encore répandus dans plusieurs régions du monde.

Cependant, ces conflits et ces pratiques, qui ne sont pas apparus en 2008, ne peuvent justifier à eux seuls la progression du nombre de protections. Une des explications résulte de l'augmentation des places d'hébergement en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), qui sont passées de 3 000 à 20 000 depuis 1997. Il s'agit, d'ailleurs, d'une des raisons évoquées par l'Ofpra<sup>3</sup> et la CNDA<sup>4</sup>. En effet, l'accompagnement social et juridique dont bénéficient les demandeurs d'asile hébergés en CADA a incontestablement un effet sur la qualité des dossiers présentés. Par exemple, le taux de reconnaissance des demandeurs d'asile pris en charge par France terre d'asile s'élève à 63 %<sup>5</sup>. Or,

<sup>3</sup> OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET DES APATRIDES, rapport d'activité 2007, p. 24.

<sup>4</sup> COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE, rapport d'activité 2007, p. 10.

<sup>5</sup> Il faut rappeler que la capacité d'accueil en CADA de France terre d'asile est aujourd'hui de 2 456 places.

<sup>6</sup> FRANCE TERRE D'ASILE, « L'accueil insuffisant des demandeurs d'asile », *Le courrier*, n° 121, juin 2009, p. 1.

<sup>7</sup> EUROSTAT, *Demandes d'asile dans l'UE en 2008*, communiqué de presse du 8 mai 2009.

<sup>8</sup> FRANCE TERRE D'ASILE, « Des ressources en baisse pour un enjeu grandissant », *La lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 31, novembre 2008, p. 3.

# Les nouveaux réfugiés

en dépit de l'augmentation des places de CADA, seuls 12 400 demandeurs d'asile sur les 42 600 personnes ayant sollicité la protection de la France en 2008 ont pu bénéficier de cet hébergement spécialisé<sup>6</sup>.

### Des défis pour l'intégration des réfugiés

La CNDA demeure le premier acteur de la protection internationale en France. En effet, elle est à l'origine de 55 % des reconnaissances en 2008 ce qui révèle un taux d'annulation des décisions de l'Office toujours aussi élevé. Avec un taux d'accord de 16,2 % en première instance, l'Ofpra se si-

tue en-dessous de la moyenne européenne. Celle-ci fait état de 27 % de décisions positives en première instance bien que ce chiffre dissimule de fortes divergences entre les Etats membres de l'Union<sup>7</sup>. Quant à la Convention de Genève de 1951, si elle reste le principal texte de protection en France, l'Ofpra a reconnu 4 415 statuts de réfugié contre 7 310 pour l'Office allemand des réfugiés et des migrations.

L'année 2008 est toutefois marquée par l'émergence de la protection subsidiaire qui représente désormais 15 % des décisions d'admission en France. Celle-ci est recon-

nue majoritairement à des femmes et se concentre à 46 % sur les ressortissants sri lankais et maliens.

La prochaine étape du parcours en France des nouvelles personnes protégées est désormais leur intégration, laquelle sera plus difficile pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire du fait de la plus grande précarité de leur statut. Or, leur intégration va se dérouler dans un contexte de baisse des ressources<sup>8</sup> à un moment où la France a décidé d'accroître son effort en matière de protection en accueillant 1 200 Irakiens, 350 réfugiés réinstallés et 80 personnes protégées en provenance de Malte.

## La Halde confirme que les emplois fermés ne sont plus justifiés

Dans une délibération du 30 mars 2009, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) recommande au gouvernement de supprimer les conditions de nationalité pour l'accès aux fonctions publiques, aux emplois des établissements et entreprises publics et aux emplois du secteur privé, à l'exception de ceux relevant de la souveraineté nationale et de l'exercice de prérogatives de puissance publique. Concernant plus particulièrement le secteur privé, la Halde appelle à un recensement et à une réactualisation de la liste des emplois fermés.

La Haute autorité rappelle que les emplois fermés représentent environ 30 % du marché de l'emploi français. Ainsi, selon son comité consultatif sur cette question, les emplois fermés et les discriminations à l'embauche expliquent « en grande partie pourquoi les statistiques de l'INSEE nous signalent que les étrangers non européens sont, en France, deux fois plus victimes du chômage et de l'emploi précaire que les Français et les ressortissants européens. »

Pour la Halde, l'ouverture de ces emplois aux ressortissants communautaires retire toute justification au maintien de la condition de nationalité. Elle rappelle également que les directives du 29 avril 2004 et du 25 novembre 2003 garantissent le principe d'égalité d'accès à l'emploi pour les réfugiés, les étrangers résidant régulièrement dans l'Union depuis cinq ans et les membres de leur famille. La Halde entend ainsi vérifier « au cas par cas » les justifications éventuellement apportées en cas de maintien de la condition de nationalité pour certains emplois.

En revanche, la Halde considère que la condition de diplôme français ou européen exigée pour accéder à certaines professions est « objectivement justifiée et qu'elle constitue une garantie du niveau de formation ». En l'absence d'une harmonisation des formations, elle estime justifiée l'existence de procédures d'évaluation des connaissances et préconise que ces procédures prennent en considération l'expérience professionnelle en France, « afin de ne pas avoir un effet discriminatoire ».

## L'INTÉGRATION EN EUROPE

Depuis le début des années 2000, le débat autour de la notion d'intégration des étrangers a pris de l'ampleur au sein de l'Union européenne (UE). Cette démarche communautaire s'avère, cependant, problématique. Tout d'abord, à la différence de l'asile et de l'immigration, l'UE ne dispose pas de compétences en matière d'intégration. Ensuite, les actions nationales s'inscrivent dans des réalités sociales et des modèles d'intégration parfois très éloignés. L'objectif de l'UE n'en demeure pas moins le développement d'une approche commune permettant, au final, de comparer et d'identifier les pratiques en matière d'intégration des Etats membres afin de diffuser les meilleures. Encore faut-il disposer d'outils pour identifier celles-ci...

### Une volonté européenne d'élaborer des indicateurs

C'est dans ce contexte qu'a émergé la nécessité d'élaborer des indicateurs et des mécanismes d'évaluation permettant d'adapter les politiques. Ainsi, la conférence ministérielle de Postdam de mai 2007 a chargé la Commission européenne de « favoriser l'élaboration d'indicateurs et d'indices communs qui pourraient être utilisés afin d'évaluer les résultats des politiques d'intégration ». Une initiative que la Conférence de Vichy de novembre 2008 a, par ailleurs, confirmé : « l'évaluation des politiques d'intégration doit être une priorité au niveau européen. Elle doit faire l'objet d'échanges réguliers tant sur la méthode que sur les résultats et se traduire par le développement d'indicateurs ».

# Les indicateurs de l'intégration : des outils à construire

En réalité, il s'agit pour l'UE de déterminer si une politique ou un dispositif visant à favoriser l'intégration a un impact sur la situation de personnes concernées. Dans un document de travail publié en octobre 2008<sup>1</sup>, la Commission européenne a ainsi précisé son intention de « concevoir des indicateurs spécifiques pour les stratégies d'intégration afin de suivre et d'évaluer les conséquences et résultats des politiques ».

### Mais de réelles limites

Plusieurs expériences, menées en Europe à différentes échelles, laissent à penser que le débat progresse. Il n'en reste pas moins que de sérieuses difficultés persistent et compliquent la réalisation d'un tel projet.

Se pose tout d'abord le problème de définir préalablement et de mesurer l'intégration, tant dans sa dimension culturelle que temporelle. Et ce d'autant que la mise au point d'indicateurs implique l'idée d'un parcours avec une échelle de valeurs. Evaluer les politiques d'intégration au moyen d'indicateurs présuppose donc des jugements de valeurs par rapport à ce qui est perçu comme l'issue de ce parcours d'intégration. D'où cette ambiguïté : prévus pour une mesure objective, les indicateurs ne sont, en réalité, pas vraiment neutres. En

outre, bien que l'UE semble adopter une perspective qui rende compte à la fois de la situation des migrants et des politiques menées, le risque subsiste que les indicateurs ne deviennent pour les Etats un outil d'évaluation de l'intégration des migrants eux-mêmes plutôt que des progrès de leur propre politique. D'autant qu'il est parfois difficile de mesurer l'impact réel des politiques menées sur le processus d'intégration...

A cela, s'ajoutent des difficultés qui ne tiennent pas à l'intégration elle-même mais à des limites techniques relatives à la comparabilité des politiques des différents Etats. Ainsi, le manque de données statistiques harmonisées et la difficulté à décider du niveau d'observation adéquat dans une Europe où les politiques d'intégration sont nationales pour certains et locales pour d'autres constituent de réels freins. Enfin, les conceptions de l'intégration divergent d'un pays à un autre compte tenu de leur héritage historique et politique. Le port du voile dans la fonction publique en Grande-Bretagne illustre, par exemple, le fait que les minorités concilient leur spécificité culturelle avec le service public et sont ainsi censées mieux s'intégrer, tandis qu'en France cela est vu comme un signe de mauvaise intégration. Se pose alors la question du sens

qu'il faudra donner aux indicateurs lorsqu'ils seront appliqués à un modèle multi-culturelle ou, a contrario, assimilationniste.

Pour autant, la construction d'indicateurs ne peut être balayée d'un revers de main. Ces derniers renseigneront sans doute utilement sur les conditions d'accueil et les opportunités de promotion sociale des migrants dans leur pays d'accueil, ainsi que sur la mobilisation des pouvoirs publics à travers la mise en place de politiques favorables à l'intégration. Comme le souligne le démographe François Héran, « le fait de noter des performances est délicat, mais cela permet de mesurer et comparer certaines évolutions et tendances<sup>2</sup> ». Des progrès restent à faire, cependant, pour qu'ils soient vraiment opérationnels.

### Pour en savoir plus :

FRANCE TERRE D'ASILE, *Politiques et indicateurs de l'intégration dans l'UE : des outils à construire*, Les cahiers du social, n° 21, à paraître en juillet 2009.

<sup>1</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Strengthening actions and tools to meet integration challenges*, Report to the 2008 Ministerial Conference on Integration, SEC (2008) 2626.

<sup>2</sup> Intervention de François HERAN, directeur de l'INED, lors du séminaire sur l'intégration des nouveaux arrivants en France, Paris, 17 mars 2008.

ACTUALITÉS

# Un mode d'emploi pour la citoyenneté française

**T**el pourrait être le titre du dernier rapport du Haut conseil à l'intégration (HCI) qui s'intitule en réalité « Faire connaître les valeurs de la République », tant il est vrai qu'il aborde tous les aspects relatifs à la connaissance des traditions, symboles et principes nationaux et suggère des pistes pour les diffuser auprès des populations immigrées<sup>1</sup>. Le HCI a effectivement été saisi par le Premier ministre afin d'émettre un avis sur la facilitation et l'évaluation de l'intégration dite culturelle. Et ce, d'autant que depuis 2003 plusieurs dispositions législatives ont créé pour les migrants un certain nombre d'obligations à ce sujet. Ainsi, la loi du 26 novembre 2003 oblige les candidats à la naturalisation à connaître les droits et devoirs conférés par la nationalité française, tandis que la loi du 24 juillet 2006 rend, par ailleurs, le contrat d'accueil et d'intégration obligatoire et fixe une condition de respect des principes républicains pour la délivrance de la carte de résident. Enfin, avec la loi du 20 novembre 2007, l'évaluation et la sensibilisation aux valeurs de la République deviennent des passages obligés pour les demandeurs de visas familiaux. Or, s'il est relativement aisé d'évaluer l'insertion socioéconomique des personnes d'après leur situation professionnelle, leur revenu et leurs conditions de vie, cela s'avère plus com-

plexe concernant la dimension culturelle de l'intégration. Comment savoir, en effet, si une personne est acculturée ? Comment mesurer son ressenti vis-à-vis de l'appartenance à la Nation ? Le HCI, qui a auditionné bon nombre d'acteurs (dont France terre d'asile), suggère plusieurs pistes.

**Promouvoir et expliquer**

Tout d'abord, le Haut conseil recommande de faire davantage apparaître les symboles républicains dans la vie quotidienne (drapeau tricolore, buste de Marianne, hymne national) afin de familiariser les migrants avec ceux-ci par diverses mesures mobilisant à la fois les institutions publiques et les associations.

Il préconise ensuite d'axer la formation civique rattachée au CAI sur la question de l'universalisme républicain et d'insister sur les notions de citoyenneté et d'égalité devant la loi. Par ailleurs, il encourage les échanges et la discussion autour des valeurs de la République pour mieux faire comprendre, et non pas seulement connaître, les notions abordées au cours de la formation civique. Le HCI juge, en fait, important que les formateurs expliquent aux migrants le sens des valeurs inscrites dans la devise « liberté, égalité, fraternité », ainsi que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et insistent sur ce que signifie concrètement la laïcité.

**Donner les moyens et encadrer l'évaluation**

D'autres recommandations concernent l'organisation des formations dans le cadre du CAI. Le Haut conseil préconise ainsi que l'Etat déploie les moyens nécessaires pour transmettre les valeurs et principes de la République et ce tout au long du parcours, depuis l'arrivée sur le territoire national à la demande de carte de résident jusqu'à celle de naturalisation.

Enfin, le HCI suggère que le déroulement de la phase d'entretien relative à l'évaluation des connaissances civiques soit clairement défini par une circulaire, de sorte que tous les acteurs connaissent les modalités de cet entretien. L'évaluation se fera au moyen d'un questionnaire dont il reviendra à l'agent public de choisir la forme parmi les documents proposés (questions fermées, QCM, questions ouvertes). Mais rien pour le moment n'a encore été arrêté.

Bien qu'il paraisse légitime de réfléchir à cette question de l'évaluation des connaissances civiques des migrants, l'idée d'en faire dépendre l'obtention d'un titre de séjour ou l'acquisition de la nationalité suscite de sérieux doutes. En effet, une évaluation ne mesurera jamais que la connaissance et la compréhension formelles de ces notions que, d'ailleurs, bon nombre de personnes nées en France ne maîtrisent pas.

LIBRE OPINION

# Derrière le consensus

Lorem ipsum dolor sit amet, consetetur sadipscing elitr, sed diam nonumy eirmod tempor invidunt ut labore et dolore magna aliquyam erat, sed diam voluptua. At vero eos et accusam et justo duo dolores et ea rebum. Stet clita kasd gubergren, no sea takimata sanctus est Lorem ipsum dolor sit amet. Lorem ipsum dolor sit amet, consetetur sadipscing elitr, sed diam noet dolore magna aliquyam erat, sed diam voluptua. Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exerci tation ullamcorper suscipit lobortis nisl ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis autem vel eum iriure dolor in hendrerit in vulputate velit esse molestie consequat, vel illum dolore eu feugiat nulla facilisis at vero eros et accumsan et iusto odio dignissim qui blandit praesent luptatum zzril delenit augue duis dolore te feugait nulla facilisi. Nam liber tempor cum soluta nobis eleifend option congue nihil imperdiet doming id quod mazim placerat facer possim assum. Lorem ipsum dolor sit amet, consetetur adipiscing elit, sed diam nonummy nibh euismod tincidunt ut laoreet dolore magna aliquam erat volutpat. Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exerci tation ullamcorper suscipit lobortis Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exerci tation ullamcorper suscipit placerat facer possim assum. Lorem ipsum dolor sit amet, consetetur adipiscing elit, sed diam nonummy nibh euismod tincidunt ut laoreet dolore magna aliquam erat volutpat. Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exerci tation ullamcorper suscipit lobortis Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exerci tation ullamcorper suscipit placerat facer possim assum. Lorem ipsum dolor sit amet, consetetur adipiscing elit, sed diam nonummy nibh euismod tincidunt ut laoreet dolore magna aliquam erat volutpat. Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exerci tation ullamcorper suscipit lobortis Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exerci tation ullamcorper suscipit lobortis isl ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis autem vel eum iriure dolor in hendrerit in vulputate velit esse molestie consequat, vel illum dolore eu feugiat nulla facilisis at vero eros et accumsan et iusto odio dignissim qui blandit praesent luptatum zzril delenit augue duis dolore te feugait nulla facilisi. Nam liber tempor cum soluta nobis eleifend option congue nihil imperdiet doming id quod mazim placerat facer possim assum. Lorem ipsum dolor sit amet, consetetur adipiscing elit, sed diam nonummy nibh euismod tincidunt ut laoreet dolore magna aliquam erat volutpat. Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exerci tation ullamcorper suscipit lobortis isl ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis autem vel eum iriure dolor in hendrerit in vulputate velit esse molestie consequat, vel illum dolore eu feugiat nulla facilisis at vero eros et accumsan et iusto odio dignissim qui blandit praesent luptatum zzril delenit augue duis dolore te feugait nulla facilisi. Nam liberréussie.

Pierre HENRY

Directeur général de France terre d'asile

L'INTÉGRATION VUE PAR...

*Dimitry, 42 ans est réfugié depuis 2004. Il vit en France avec sa femme et ses trois enfants. Pour lui, un des premiers leviers de son intégration a été ses enfants. « Quand on arrive en France, il faut tout recommencer à zéro, ce sont les enfants qui nous donnent la force d'avancer, c'est pour eux que l'on travaille, pour leur futur. Au travers de leur scolarité, des différentes activités qu'ils pratiquent, ils nous permettent d'aller au devant des autres, de mieux comprendre*

*la société au sein de laquelle nous vivons, de trouver notre place. Je crois également que pour s'intégrer, il faut faire preuve d'ouverture, d'initiative et saisir toutes les occasions de créer du lien social au travers du travail bien sûr, des amis, mais aussi grâce aux différentes associations qui nous entourent. Le repli est pire que tout car il vous fige dans la situation dans laquelle vous êtes à votre arrivée, il vous empêche d'avancer et de vous tourner vers l'avenir. »*

BRÈVES

**Un rôle accru pour les préfetures dans la naturalisation**

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.

**Revenu de solidarité active : l'heure de la généralisation**

Paru le 15 avril 2009, le décret d'application du RSA rend opératoire la loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion du 1er décembre 2008. Concrètement, pour les personnes sans activité le revenu minimum garanti équivaut au RMI, tandis que celles exerçant une activité bénéficient d'un cumul autorisé des revenus du travail et des ressources de la solidarité permettant une progression maximale de l'ensemble des revenus équivalente à 62 %. Chaque bénéficiaire a, de plus, droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins, organisé par un référent unique. Entré en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009, le RSA devrait concerner trois millions de foyers.

**Le rapport du commissaire pour la diversité et l'égalité des chances enfin remis**

Après quelques attermolements, le rapport « Programme d'action et recommandations pour la diversité et l'égalité des chances » réalisé par Yazid Sabeg a été remis au mois de mai 2009 au président de la République. Diverses mesures y sont suggérées, dont l'augmentation du nombre de boursiers dans les lycées prestigieux, l'accueil d'au moins 30 % de boursiers en classes préparatoires ou dans les grandes écoles dès 2010. De plus, des études usant de statistiques ethniques devraient être menées, dès lors qu'elles intégreront les limites posées par le Conseil constitutionnel. Le Conseil d'Etat sera saisi par le gouvernement afin qu'il confirme leur

caractère légal sur la base d'enquêtes anonymes. Enfin, le rapport suggère la création d'un observatoire de la diversité et de l'égalité des chances.

**La France solidaire avec Malte**

La France va accueillir, en juillet, 80 personnes ayant obtenu une protection à Malte. Il s'agit d'une mesure de solidarité avec l'île méditerranéenne qui connaît un afflux de demandeurs d'asile. Le Commissaire Barrot a demandé aux ministres de l'Intérieur des Etats membres d'accueillir des réfugiés arrivés dans les Etats d'Europe du sud.

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, Marine Carlier, 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