

L A FRANCE PREVOIT DES MESURES D'INSERTION POUR LES REFUGIES STATUTAIRES

Fortement inspiré par l'expérience du programme AccelAIR de FORUM REFUGIES, la sortie de l'art.30 de la loi 2007 sur l'immigration fait dorénavant l'objet d'une généralisation nationale de ses principes les plus porteurs¹. Les campagnes destinées à développer le versant « insertion » par des accompagnements au logement et à l'emploi devront démarrer dès la rentrée 2008, sous l'égide du Ministère de l'immigration chargé de l'asile.

Dans l'histoire des lois il suffit parfois de quelques mots bien choisis pour bousculer les habitudes sociales. Les Droits de l'Homme en proposent de beaux exemples. La sortie de l'art.30 nous procure l'occasion de revenir sur l'état d'harmonisation des politiques d'accueil en Europe, puis sur celui des services publics que cette réforme sollicite en évoquant l'obligation d'aider les réfugiés dans leurs accès au logement et à l'emploi.

Plus ambitieux que la Convention de 1951

Bientôt, en prenant la Présidence de l'Europe, la France aura fort affaire avec quelques pays de la Communauté dont le fonctionnement des frontières interprète différemment la Convention de Genève², voire simplement la Convention Schengen (19/06/1990). Représentée par le premier rang des pays d'accueil, la Présidence française est d'autant plus en mesure d'arbitrer que la réforme de l'art.30 propose une lecture du Droit d'asile bien plus ambitieuse que la réglementation de 1951.

En effet, alors que la Convention de Genève exprime des principes de Protection, l'art.30 incite les acteurs publics de l'asile et les acteurs territoriaux de l'insertion à s'organiser pour accompagner l'insertion des réfugiés statutaires via le logement et l'emploi. De plus, cette extension prérogative de l'asile n'est ni conditionnée, ni amalgamée aux autres clauses de la loi où elle figure ; ce qui lui confère une dimension humanitaire dont la France est tout de même la plus coutumière en Europe.

¹ Déclaration de Brice HORTEFEUX à l'occasion de son passage à FORUM REFUGIES pour saluer l'anniversaire des 10ans du Transit à Villeurbanne, le 13 sept-2007

² *L'Asile en France et en Europe. Etat des lieux 2008.* publié par FORUM REFUGIES, juin 2008

Mais cette avancée, parce qu'elle n'est pas uniment répartie, risque de continuer à creuser les écarts en matière de flux migratoires transeuropéens. Pour l'enrailler il est important de réduire les disparités entre les Etats de la Communauté. Même si Francico Galindo-Velez, représentant en France du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) se félicite devant la volonté de construire une « Europe de l'asile »³, la nouvelle Présidence, d'où elle vienne, devra sans doute veiller à harmoniser les pratiques d'accueil avant d'aborder le principe d'insertion ; un principe qui d'ailleurs ne figure pas parmi les onze recommandations du HCR. En outre, ces dernières restent fortement attachées à « l'application pleine et entière de la Convention de 1951 » sans évoquer son caractère caduque face aux nouvelles formes de migration forcée telle que celles provoquées par des amplitudes climatiques de plus en plus menaçantes (Bangladesh, Indonésie, Sahel, Corne d'Afrique, par exemples). Et que dire du milliard d'humains privés d'eau potable et des autres, souvent les mêmes, obligés de vivre en dessous du niveau vital ? N'y avait-il pas davantage de souplesse durant les « années glorieuses » de l'après-guerre ? Quelle était par exemple la cause première de l'immigration portugaise ? Le régime de Salazar ou les famines qu'il a engendrées durant sa présidence (1932-1968) ?

Exigences et apports du versant « insertion »

Déjà transcrite dans le code des étrangers, on constate par ailleurs que le législateur ne se contente pas de souligner l'existence du droit d'accès au logement et à l'emploi. Il lui adosse une obligation de moyen en s'adressant aux « autorités administratives » et aux « collectivités territoriales ». Cette incitation à conduire une politique concertée rappelle qu'il est nécessaire de croiser les Responsabilités pour aider les professionnels de l'asile et de l'insertion à combiner leurs aires de prescription pour répondre aux exigences et aux particularités de l'installation d'un ménage réfugié en France. C'est là le principal ressort du programme AccelAIR qui s'est développé dans le Rhône à partir d'un manque de fluidité dans les CADA. A l'époque (en 2003), il était question de savoir comment développer l'offre de logement ? La réponse fut d'apporter une caution « emploi » aux bailleurs et réciproquement, une caution « logement » aux employeurs ; afin de rassurer les deux parties prenantes sur le devenir des candidats autour de leur autonomie et de leur solvabilité. Non seulement le programme a permis d'économiser des millions d'euros en hôtel, ouvrant ainsi les CADA aux personnes seules jusque-là restées moins

³ interview restituée dans le bulletin n°43 de FORUM REFUGIES, en juin 2008

prioritaires que les familles, mais l'efficacité des professionnels de l'asile et de l'insertion a produit des réductions de délais plutôt encourageantes : moins de 4 mois pour obtenir un logement et moins de 9 mois pour décrocher un premier emploi. Bref, tout en réduisant les discriminations, l'insertion complète peut s'effectuer en moins d'une année pour la quasi totalité des réfugiés AccelAIR.

Dès la mise en route d'AccelAIR, les admissions ont rapidement pris des allures exponentielles. Au bout de la première année seulement, l'effectif des bénéficiaires avait triplé, atteignant aujourd'hui la barre du millier de relogés ; répartis dans chaque arrondissement de l'agglomération lyonnaise. Cet excès est relatif car il témoigne d'abord d'une carence en matière d'accompagnement des réfugiés. Malgré tout, fort d'une expérience avec des accueils massifs de Kosovars, les professionnels de terrain se sont aisément mobilisés autour des nouvelles formes de partenariat. Leurs efforts ont été soutenus par des regroupements de bailleurs, d'employeurs et d'organismes de formation professionnelle (Afp) ou linguistique (Alpes). En dehors des intermédiaires du recrutement, la mobilisation des employeurs est, pour partie, relayée par des organisations patronales : CGPME et Médef, mais aussi par des clubs d'entreprises (exemple du réseau PASS). Des mailings de sensibilisation sont régulièrement adressés aux entreprises. En l'occurrence, ces campagnes servent à renseigner sur le statut de réfugié de façon à réduire les inquiétudes devant des titres de séjour temporaire souvent mal interprétés.

Par ailleurs, de nombreux formulaires de l'Anpe, des Assedic, des offices HLM et de la Caf ont été traduits en plusieurs langues étrangères. L'implication du Conseil Général du Rhône fut prépondérante pour définir les périmètres d'action et unifier les modes de saisie à simplifier pour améliorer les suivis de parcours entre prescripteurs (logiciel AXLR). Et récemment, le Conseil Régional de Rhône-Alpes a fortement soutenu la création d'un centre de santé dédié au traitement des traumatismes dont souffrent les réfugiés.

Transmettre et non pas transposer

Aujourd'hui, FORUM REFUGIES est mandaté par le Ministère de l'asile pour présenter sa méthode aux territoires : de l'intercommunalité à l'échelon régional, qui souhaiteraient profiter de l'expérience rhodanienne. La tâche n'est pas évidente car, généralement, les territoires disposent déjà de leur propre organisation (plateforme, commission) et hésitent souvent à concevoir des dispositifs pour moins d'un millier de personnes. C'est pourquoi il

vaut mieux éviter d'étendre une expérience de ce genre sans avoir préalablement diagnostiqué les moyens en place et sans avoir confronté les besoins de développement auprès des acteurs concernés, qu'ils soient professionnels de terrain ou donneurs d'ordre et financeurs.

Finalement, le dernier rapport de FORUM REFUGIES sur les discriminations⁴ démontre qu'une fois levés les écueils de l'immigration, les réfugiés AccelAIR connaissent des difficultés de stabilité similaires aux autres ressortissants du RMI qui ne parviennent pas à maintenir des revenus du travail suffisants. Dorénavant, le plus important serait de résoudre la déqualification systématique que connaissent les réfugiés à leur premier emploi et qu'ils parviennent à lever avec le temps dans une logique de rattrapage social. Car pour la plupart, les problématiques de réfugiés ne sont pas assez désocialisées pour se satisfaire des accompagnements existants.

Gérald JULIEN,
Directeur du bureau d'études RGM

Nouvelle réglementation sur l'obligation d'accompagner les réfugiés :

article 30 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a introduit dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) un nouvel article relatif à l'accès des réfugiés à l'emploi et au logement. L'article L. 711-2 du Code des étrangers prévoit en effet :

L'étranger qui a obtenu le statut de réfugié en application du présent livre VII et a signé le contrat d'accueil et d'intégration prévu par l'article L. 311-9 bénéficie d'un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement. A cet effet, l'autorité administrative conclut avec les collectivités territoriales et les autres personnes morales concernées ou souhaitant participer à cet accompagnement une convention prévoyant les modalités d'organisation de celui-ci

4 Cette étude portant sur les réfugiés AccelAIR a bénéficié d'un financement de la Direction régionale de l'Acisé Rh-Alpes