



European Refugee
Fund of the European
Commission

VERS UN NOUVEAU DÉPART : l'intégration des réfugiés en France

**Résumé - Etude HCR relative à l'intégration
des réfugiés dans quatre pays d'Europe
occidentale et recommandations principales
pour la France découlant de l'étude HCR
sur l'intégration des réfugiés en France**

Résumé - Etude HCR relative à l'intégration des réfugiés dans quatre pays d'Europe occidentale et recommandations principales pour la France découlant de l'étude HCR sur l'intégration des réfugiés en France

L'intégration représente la solution durable la plus pertinente pour la majorité des réfugiés en Europe. Depuis le milieu des années 1990, elle figure également parmi les objectifs prioritaires des politiques et des programmes des pays membres de l'Union européenne. Nombre d'entre eux ont réalisé de larges investissements dans des programmes et des dispositifs d'aide auxiliaires dans le but de faciliter l'intégration des migrants et d'identifier les pratiques efficaces. De plus, une prise de conscience de plus en plus forte s'est développée autour de la nécessité d'évaluer l'intégration des migrants à l'aide d'indicateurs quantifiables pour estimer l'efficacité des politiques et des programmes et favoriser la compréhension des facteurs d'influence des trajectoires d'intégration des migrants.

Dans le cas précis des réfugiés, le cadre de l'intégration est défini par les droits découlant de la directive qualification (2011). Toutefois, l'Union européenne ne dispose d'aucun instrument spécifique en matière de politique d'intégration. Tandis qu'au sein de l'Union européenne les approches sont très différentes d'un pays à l'autre, la plupart des programmes s'inscrivent dans les projets d'intégration existants. La situation particulière des réfugiés ainsi que les facteurs d'influence positifs ou négatifs de leur intégration encourent le risque d'être négligés. Dans ce contexte, l'accompagnement spécialisé requis pour aider ce groupe à participer à la production économique, à devenir autonome et pour lui garantir un traitement digne, s'en retrouverait amoindri. Cette étude a choisi de privilégier la situation propre à ce groupe et de s'interroger sur les caractéristiques de son intégration.

Cette étude avait pour but de passer en revue les tendances en matière de développement de politiques publiques concernant l'intégration, de recenser les méthodes d'évaluation de l'intégration ainsi que les indicateurs d'intégration quantifiables préexistants, et de souligner les facteurs d'influence de l'intégration des réfugiés. Quatre pays ont participé au projet dans le cadre de cette étude : la France, la Suède, l'Irlande et l'Autriche. Par ailleurs, un panorama de trois autres pays – le Canada, le Royaume-Uni et l'Allemagne – dans lesquels les politiques et les programmes en faveur de l'intégration des réfugiés ont connu des avancées significatives, a été réalisé.

Cette démarche a permis d'identifier la présence ou l'absence de connaissances et de données statistiques propres aux réfugiés dans les travaux de recherche sur l'intégration. Elle a également mis en lumière les facteurs d'influence positifs ou négatifs de l'intégration de ces derniers grâce à la consultation des acteurs concernés et aux entretiens menés avec les réfugiés. À partir de l'analyse bibliographique et des consultations, l'étude s'est intéressée aux approches de l'intégration dont les résultats se sont avérés positifs ou favorables ; nos recommandations s'appuient sur les conclusions que nous en avons tirées.

Ce travail de recherche vient combler une lacune de la connaissance de l'intégration propre aux réfugiés en dépassant la simple approche empirique ou les approches classiques d'analyse des politiques publiques. Cette étude, vaste travail de recherche qualitative reprenant la parole des réfugiés et des acteurs de terrain, présente des témoignages susceptibles d'étayer la politique et les programmes d'intégration, ainsi que les axes de recherche futurs.

Principaux résultats :

- Le caractère individuel de chaque parcours d'intégration est très marqué pour les réfugiés s'établissant dans les États membres de l'Union européenne, du fait de leurs horizons très divers. Les enjeux de l'intégration ne peuvent être appréhendés que si les réfugiés sont reconnus comme des individus et non pas comme un groupe homogène, pour lequel la mise en œuvre d'actions communes serait envisageable.
- Les questions liées à l'unité familiale, aux conditions d'accueil, à la demande d'asile, aux documents d'identité, ainsi que la période de transition suivant immédiatement la reconnaissance du statut figurent parmi les problématiques spécifiques que partagent les réfugiés. À l'avenir, celles-ci devraient être intégrées dans l'évaluation de l'intégration.
- L'étape transitoire entre le statut de demandeur d'asile et celui de réfugié est une période particulièrement éprouvante, fréquemment comparée à une « course d'obstacles », au cours de laquelle les réfugiés doivent gérer différentes problématiques : accès à un emploi, à un logement, ouverture des droits et accès aux prestations sociales, début de la procédure de rapprochement familial. À ce stade, l'urgence face à l'obligation de quitter les centres d'accueil représente une source importante d'inquiétude pour les réfugiés. Parallèlement, les éventuels retards dans la délivrance des documents attestant leurs droits génèrent un sentiment de frustration et constituent de ce fait un obstacle à la poursuite de leur intégration.
- La séparation familiale, le temps consacré à la procédure d'asile et la période d'hébergement en centre d'accueil, l'absence de documents d'identité, la phase de transition qui suit la reconnaissance du statut, la maîtrise de la langue et la santé sont des domaines transversaux propres aux réfugiés et sont susceptibles d'interagir fortement. La compréhension des liens entre ces différents domaines reste limitée et les données quantifiant leur impact sont insuffisantes.
- On note un manque global de données quantitatives sur les réfugiés dans les différents domaines de politique d'intégration, ainsi qu'un manque d'indicateurs quantifiables de l'intégration dans les pays participants au projet, même si ces données sont disponibles en nombre dans le cas des migrants. En revanche, certains pays ont mené de nombreux travaux de recherche qualitatifs sur les réfugiés. Il serait judicieux de se recentrer autour du recueil de données statistiques relatives aux réfugiés et à l'intégration afin de souligner les enjeux auxquels ces derniers sont confrontés, à condition d'utiliser ces données statistiques conjointement aux données qualitatives.
- L'analyse des données statistiques sur les migrants en général et des travaux de recherche disponibles indique que dans l'ensemble, les réfugiés ont un plus faible
- niveau d'éducation, une moindre participation au marché du travail et une plus forte tendance à occuper des postes sous-qualifiés. Il existe également un fossé significatif entre les réfugiés et les autres populations en termes de pauvreté, d'exclusion sociale et de conditions de vie. Le recueil de données statistiques sur les réfugiés, en particulier au travers d'études longitudinales, permettrait d'infirmer ou de confirmer ces impressions.
- L'emploi est la principale préoccupation des réfugiés interrogés. Au regard de l'accès au marché du travail, les réfugiés sont confrontés à des obstacles qui leur sont propres, en plus des difficultés rencontrées par les autres migrants. Ce travail de recherche a mis au jour les différents enjeux auxquels doivent faire face les réfugiés : la perte de documents d'identité ou de diplômes, le refus de validation des compétences ou du niveau d'éducation, les traumatismes et l'incertitude, ainsi que l'anxiété causée par la séparation familiale, la longue période d'inactivité inhérente au processus de demande d'asile et à l'étroitesse des réseaux de sociabilité.
- Les réfugiés sont souvent touchés par le sous-emploi. Le déclassement professionnel est particulièrement difficile à gérer pour les réfugiés qualifiés, qui sont confrontés à la perte de leur statut social et professionnel.

- La maîtrise de la langue s'est avérée un facteur fondamental dans presque tous les domaines de la politique d'intégration et le niveau des formations linguistiques est largement admis comme insuffisant pour permettre un usage de la langue au quotidien. Les cours de langue relatifs à la pratique professionnelle sont considérés comme utiles en complément des opportunités d'apprentissage de la langue au sein de l'activité professionnelle.
- Au regard de groupes de migrants plus larges et de la population hôte, les réfugiés sont contraints de redoubler d'efforts pour accéder à un logement aux normes, stable, adapté et abordable. L'urgence découlant de l'obligation de quitter les centres d'accueil peu après l'obtention du statut, et par conséquent de trouver un logement est particulièrement stressante pour une grande majorité des réfugiés. Par conséquent, il arrive souvent que ces derniers s'installent dans des logements précaires situés dans des zones défavorisées, soient provisoirement hébergés chez des amis ou deviennent sans domicile fixe.
- L'orientation de la politique d'intégration du gouvernement et l'accompagnement à l'intégration dépendent de la conception de l'intégration, qui varie considérablement entre les gouvernements, les responsables politiques et les acteurs de l'intégration. Des différences existent également entre ces conceptions et la conception de leur propre intégration par les réfugiés. La définition du concept de l'intégration « réussie » peut donc varier selon ces différentes perceptions.

Recommandations principales pour la France :

Recommandations générales

« L'intégration, je veux pas être dramatique, j'ai pas connu l'intégration, mais j'ai connu la désintégration. En tant que demandeur d'asile, on m'a fait comprendre que je n'avais pas le droit de travailler, les déplacements limités, le manque d'argent, on m'a fait comprendre que je n'étais rien. »

(A., réfugié algérien)

- Une limitation par le Gouvernement français de la durée de la demande d'asile à un an — appel inclus — réduirait les effets négatifs découlant de cette demande en matière d'intégration des réfugiés.
- Il est fondamentalement nécessaire d'informer et de former les services publics aux droits auxquels sont éligibles les réfugiés. Le HCR recommande vivement la mise en place d'un processus de sensibilisation, d'information et de formation des acteurs institutionnels, dans le but d'assurer la prise en compte particulière des besoins et des droits des réfugiés.

« Je ne suis pas du tout intégré en France. Oui, j'imagine la France comme un pays d'accueil, mais je me sens rejeté. C'est très difficile de s'intégrer à la société et pourquoi ne sommes-nous pas aidés dans le logement, le travail, l'apprentissage du français ? »

(I., réfugié palestinien)

- Tous les réfugiés devraient bénéficier d'une aide à l'orientation et d'un accompagnement spécifiques, dès l'obtention de leur statut de réfugié afin de faciliter leur intégration.

Recommandations spécifiques :

LOGEMENT

« Ça va tout changer [quand j'aurai un logement], ça va tout changer ! Je serai indépendant et autonome. C'est pas la même chose quand on est chez des amis. Là ça fait six mois que je suis chez mon ami, c'est beaucoup trop, franchement, je ne me sens pas à l'aise. »

(S., réfugié algérien)

- Le HCR recommande que le Gouvernement français mette un hébergement à la disposition de tous les demandeurs d'asile ayant besoin de cette aide, dans le cadre du Dispositif national d'accueil.
- Le HCR préconise également une aide spécifique dans le cadre de la recherche d'un logement dès la reconnaissance du statut pour tous les réfugiés, telle que le garantissent les dispositions de la loi du 20 novembre 2007 modifiant le CESEDA sur l'accompagnement personnalisé des réfugiés.

EMPLOI

« À Pôle Emploi, ils te proposent de travailler dans la peinture, le bâtiment, la cuisine. Et si tu ne veux pas le faire, c'est pareil, t'es obligé de le faire. »

(D., réfugié rwandais)

- Le HCR recommande que, conformément à l'article susmentionné du CESEDA adopté en 2007, tous les réfugiés bénéficient d'une aide personnalisée à la recherche d'emploi, et ce, dès la reconnaissance de ce statut.
- Le HCR recommande également que l'OFPPRA établisse un répertoire statistique des données socio-professionnelles des réfugiés, dans le but d'identifier les tendances majeures et de cartographier les caractéristiques des activités professionnelles exercées par les réfugiés.
- Le HCR recommande que les professions uniquement ouvertes aux citoyens français soient réexaminées afin que les réfugiés bénéficient de plus d'opportunités.
- Cette étude a mis en lumière les difficultés des réfugiés au regard de la reconnaissance de leurs justificatifs d'expériences et des diplômes obtenus dans leur pays d'origine, augmentant ainsi le risque de déclassement professionnel. Le HCR recommande la systématisation de la cartographie précoce et de la reconnaissance des qualifications et des aptitudes des réfugiés, ainsi que l'adoption d'initiatives au sein des entreprises afin de favoriser la validation des savoir-faire et des compétences.

SANTÉ ET ACCÈS AUX SOINS

« Je pense que certains médecins généralistes ou psychologues appréhendent ce qu'ils vont entendre et se disent « Qu'est-ce que je dois faire ? »

(Psychologue, centre de santé Essor, 24 janvier 2013)

- Le HCR recommande la prise en compte par le système de santé national des besoins propres aux réfugiés en matière de santé, y compris en ce qui concerne la santé mentale des réfugiés en souffrance, en particulier les victimes de torture, les personnes souffrant de stress post-traumatique ou les victimes de mutilation génitale féminine et plus largement de violences sexuelles.

- Le HCR recommande la mise en place de formations régulières pour les professionnels de santé et les employés de la CPAM sur les prestations auxquelles les réfugiés sont éligibles en matière de santé et les situations spécifiques aux réfugiés.

ACCÈS AUX DROITS

« Ce que je voudrais dire, c'est que dès qu'il y a la réponse de l'OFPPRA, la personne est laissée toute seule à ses propres moyens. T'es abandonné, OK, t'as la carte de 10 ans, mais y a rien d'autre. Tu te débrouilles pour survivre. »

(A., réfugié tchadien)

- Dès la reconnaissance du statut, il est primordial d'assurer la délivrance rapide d'une autorisation de séjour de dix ans. Le HCR recommande que, dans l'attente de cette délivrance, il soit remis aux réfugiés un récépissé d'une durée de validité d'un an au lieu de trois mois, pour éviter les interruptions de droits dues aux renouvellements successifs du récépissé, dont l'impact sur l'accès à l'emploi ou aux allocations est considérable.
- Le HCR recommande que l'OFPPRA délivre un document qui synthétise les prestations spécifiques dont bénéficient les réfugiés, que ces derniers pourraient remettre aux administrations lorsqu'ils tentent de faire valoir ces prestations. Ce document permettrait de prévenir tout malentendu et toute exigence des administrations potentiellement en contradiction avec la Convention sur les réfugiés de 1951.
- Il serait recommandé que le personnel des administrations publiques, comme Pôle Emploi, la CPAM, les préfectures ou les consulats, puisse régulièrement bénéficier de programmes de sensibilisation et de formation aux droits des réfugiés. Cet aspect revêt une importance particulière, car la législation française en la matière est régulièrement modifiée et les employés non spécialisés ont des difficultés à se tenir informés de ces changements.

RAPPROCHEMENT FAMILIAL

« Pour t'intégrer, il faut que ta famille soit à côté de toi et tes enfants. Tu peux pas passer ta vie à attendre et penser à ton passé au pays. »

(C., réfugié ivoirien)

- Les informations limitées sur le rapprochement familial mises à la disposition des réfugiés désireux de réunir leur famille constitue un problème majeur. Le HCR recommande par conséquent de modifier le dépliant publié par le Bureau des familles de réfugiés, afin d'y intégrer des informations supplémentaires relatives à chaque étape de la procédure. Ce dépliant devra notamment insister sur l'obligation de prouver la filiation, et citer l'ensemble des pièces justificatives pouvant faire office de preuve.
- Les répondants ont rapporté qu'ils avaient parfois attendu des mois avant de recevoir des informations relatives à l'avancement de leur demande. Le HCR recommande que les réfugiés ayant déposé une demande de rapprochement familial soient tenus informés du statut de leur demande, et ce, durant tout le processus.

MAÎTRISE DE LA LANGUE

- La langue est primordiale pour mener à bien le processus d'intégration. En ce sens, le projet de traduction du Livret d'accueil pour les personnes protégées publié par l'OFPPRA depuis 2012 dans les principales langues des bénéficiaires de la protection internationale est une avancée opportune.

- Le HCR recommande que les formations civiques et sur la vie en France dispensées dans le cadre du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) aient lieu dans les principales langues parlées par les bénéficiaires de la protection, ou, du moins, que soient offertes des possibilités d'interprétation durant ces cours.
- Le ministre de l'Intérieur a annoncé son intention de réformer le CAI. Le HCR recommande de faire de l'acquisition de la langue française une priorité au sein de cette réforme. Il conviendrait d'offrir aux réfugiés la possibilité d'améliorer leur maîtrise de la langue et de passer des niveaux A1 et A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues, acquis durant la formation du CAI, aux niveaux B1 ou B2 généralement requis pour travailler ou étudier. Les programmes d'intégration d'autres pays pourraient être utilisés comme modèles.
- Le HCR recommande que l'administration française fasse appel, le cas échéant, aux services d'interprètes durant les entretiens au début du processus d'intégration des réfugiés, afin d'éviter les malentendus et les erreurs et d'accélérer le processus d'accès aux prestations.

« Si les réfugiés commencent le travail, ils vont vite parler le français. Moi je suis prêt au travail sur la construction, mais on me dit que je dois faire une formation, alors que je pourrais m'améliorer au travail. »

(Ru., réfugié tchéchène)

- Il est nécessaire que de plus amples recherches soient menées sur l'acquisition de la langue, afin notamment de déterminer si l'apprentissage du français au travail pourrait constituer une alternative plus efficace aux cours de français dans le cadre de la recherche d'emploi. Ce type de recherches pourrait influencer les politiques futures relatives à l'acquisition de la langue. Ainsi, s'il est prouvé que la langue peut être apprise dans le contexte du travail, un système d'apprentissage et de stages en entreprise pourrait être mis en place pour tous les réfugiés ayant récemment obtenu le statut, intéressés par cette perspective.

ÉTUDES FUTURES SUR L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS

- Afin de mesurer plus précisément l'intégration des réfugiés, et de mieux prendre en compte les facteurs d'influence positifs ou négatifs spécifiques à leur intégration, il conviendrait de définir un nouvel ensemble d'indicateurs, qui viendrait compléter celui du Tableau de bord de l'intégration mis au point par le ministère de l'Intérieur. Ceci inclurait notamment des indicateurs tels que la durée de la demande d'asile, le niveau d'accompagnement reçu durant cette période, en considérant plus particulièrement l'hébergement durant la demande d'asile, l'aide octroyée après la reconnaissance du statut ou l'étendue de la formation spécialisée sur les droits des réfugiés dispensée au personnel des principales administrations.

L'enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants, communément appelée l'enquête ELIPA, est une avancée prometteuse vers la définition de données de référence sur le profil des réfugiés statutaires et les obstacles qu'ils rencontrent durant le processus d'intégration. Cependant, cette étude est encore limitée aux trois ou quatre premières années suivant la reconnaissance du statut des réfugiés.

- Suite à la troisième vague de cette étude longitudinale, qui a eu lieu de mars à juin 2013, il serait utile au Ministère de l'Intérieur d'organiser des réunions d'experts afin d'examiner les résultats concernant les réfugiés en particulier et de déterminer comment ces données pourraient influencer les programmes d'intégration des réfugiés.
- Le HCR recommande l'allongement de la période couverte par les recherches quantitatives sur les réfugiés, afin d'appréhender certaines des étapes décisives de leur parcours. En outre, dans l'idéal, l'échantillon de réfugiés devrait être suffisamment large pour permettre d'identifier l'impact d'indicateurs d'intégration majeurs, comme la durée de la demande d'asile ou le rôle de l'accompagnement externe durant les prémices du processus d'intégration, en considérant plus particulièrement le logement et l'emploi.