

SHARE

Cities that Care, Cities that Share



'Building a European network of municipalities, cities & regions' www.resettlement.eu/page/share-project

The SHARE Project is a programme to build a European resettlement network of municipalities, cities and regions.

The SHARE Network facilitates structured dialogue and exchange of expertise between experienced resettlement countries planning or considering resettlement, building capacity, creating partnerships and strengthening commitments to protection amongst local and regional actors across Europe.



LA RÉINSTALLATION DES RÉFUGIÉS EN FRANCE : ÉTAT DES LIEUX ET VOIES D'AMÉLIORATION



forumréfugiés
www.forumrefugies.org



Cosi
promouvoir et défendre les droits



SHARE est co financé par l'Action préparatoire sur la réinstallation (2013) de la Commission européenne.
Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission européenne.

Juin 2015

rédaction	SHARE II, ICMC Europe, France terre d'asile, Forum réfugiés-Cosi
maquette	ICMC Europe
crédit photo	UNHCR/J. Tanner
auteurs	Lucile Perdrix, Hélène Soupios-David, Tiphaine Lefebvre, Nadine Camp, Christophe Harrison et Matthieu Tardis
éditeur	Rachel Westerby, 40 Rue Washington, 1050 Bruxelles

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été rédigé par Lucile Perdrix (Forum réfugiés-Cosi) et Hélène Soupios-David en collaboration avec Tiphaine Lefebvre (France terre d'asile) sous la direction de Nadine Camp (Forum réfugiés-Cosi), Christophe Harrison et Matthieu Tardis (France terre d'asile).

Forum réfugiés-Cosi et France terre d'asile souhaitent remercier Adoma, l'ASD, l'Entraide Pierre Valdo, le COS, la Mairie de Paris, la Mairie de Jumilhac-le-Grand, le ministère de l'Intérieur, l'Ofpra, Icorn et ICMC pour les informations fournies.

Ce rapport a été rédigé dans le cadre du projet européen « SHARE II- Building a European Resettlement Network for Cities and Regions » coordonné par la Commission internationale catholique pour les migrations – Europe (ICMC) et co-financé par l'Union européenne.

FORUM RÉFUGIÉS-COSI

Forum réfugiés-Cosi est une association loi 1901, sans but lucratif, issue de la fusion, en mai 2012, des associations Forum réfugiés (créée en 1982) et Cosi – promouvoir et défendre les droits (créée en 1990). Elle reçoit le concours de partenaires publics et privés, nationaux, européens et internationaux.

Forum réfugiés-Cosi a pour mission d'accueillir les demandeurs d'asile et les réfugiés de toutes origines et de leur offrir un accompagnement juridique et administratif. L'association accompagne également les étrangers placés en centre de rétention administrative ou en zone d'attente dans l'exercice effectif de leurs droits. Elle lutte contre les discriminations dont les demandeurs d'asile, les réfugiés et les autres étrangers pourraient être l'objet. Elle défend le droit d'asile, en particulier dans le cadre de la convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, et promeut les conditions d'insertion des réfugiés, notamment en France et en Europe.

Elle déploie des actions de sensibilisation, de plaidoyer et de formation pour accomplir ce mandat. Forum réfugiés-Cosi a également pour mission de promouvoir et de défendre partout dans le monde – et notamment dans les pays d'origine des réfugiés, les droits humains, l'état de droit, la démocratie, la bonne gouvernance et le développement local, spécialement par le partenariat avec les organisations de la société civile.

Visitez le site de Forum réfugiés-Cosi pour plus d'information sur ses activités www.forumrefugies.org.

FRANCE TERRE D'ASILE

France terre d'asile, association fondée en 1971, a pour objet le maintien et le développement de l'asile, une des plus anciennes traditions françaises, et de garantir en France l'application de toutes les conventions internationales pertinentes en matière de protection et de migration.

France terre d'asile héberge et offre un accompagnement adapté aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux mineurs isolés étrangers en France. Elle prend en charge plus de 5 000 personnes chaque jour. L'organisation mène également un travail juridique et politique de défense du droit d'asile, des actions d'information, des démarches et interventions auprès des institutions et décideurs nationaux et européens du domaine de l'asile et des migrations. Elle est membre du conseil exécutif du Conseil européen pour les réfugiés et exilés (ECRE) et a le statut consultatif ECOSOC auprès de l'ONU.

Visitez le site de France terre d'asile pour plus d'information sur ses activités www.france-terre-asile.org.

LA COMMISSION INTERNATIONALE CATHOLIQUE POUR LES MIGRATIONS

La Commission internationale catholique pour les migrations (International Catholic Migration Commission – ICMC) sert et protège les personnes déracinées – réfugiés, personnes déplacées et migrants – quelles que soient leurs convictions religieuses, leur race, leur appartenance ethnique ou leur nationalité.

Depuis sa création en 1951, ICMC a identifié et accompagné plus d'un million de réfugiés dans le cadre de la réinstallation. Le personnel d'ICMC travaille également en collaboration avec le HCR sur le terrain, par l'intermédiaire du Programme de déploiement de personnel de réinstallation (ICMC-UNHCR Resettlement Deployment Scheme). Un centre d'aide aux réfugiés basé en Turquie et au Liban accompagne les réfugiés pour la réinstallation vers les États-Unis.

Visitez le site de la Commission internationale catholique pour les migrations pour plus d'information sur ses activités www.icmc.net.

AVANT-PROPOS

La réinstallation consiste en l'installation, dans un pays d'accueil définitif, de personnes reconnues comme réfugiées par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans un premier pays où l'accueil, précaire, ne peut durer. Élément essentiel de la protection internationale, ce mécanisme fait face à deux enjeux : la multiplication des crises responsables de déplacements forcés et la réponse insuffisante des États.

L'accueil de réfugiés réinstallés n'a pas toujours fait l'unanimité. On lui oppose tantôt la saturation des dispositifs d'hébergement – il est déjà difficile d'accueillir les demandeurs d'asile primo-arrivants, comment en accueillir d'autres ? – tantôt son caractère sélectif – pourquoi ceux-ci plutôt que d'autres ?

Pourtant la charge est bien plus grande pour les pays de premier accueil (le nombre de réfugiés syriens au Liban représente l'équivalent de plus du tiers de sa population) et il en va de la solidarité entre États de partager la responsabilité de protéger les réfugiés. Par ailleurs, la sélection porte sur des personnes vulnérables qui requièrent une attention particulière.

À l'échelle européenne, 18 États sont engagés dans l'effort de réinstallation des réfugiés. Après avoir accueilli dans les années 80 de nombreux réfugiés du sud-est asiatique, la France a signé avec le HCR en 2008 un accord-cadre prévoyant l'étude d'une centaine de dossiers de demande de réinstallation par an.

Les programmes d'accueil sont le plus souvent construits de manière à impliquer tous les acteurs locaux pertinents, dont nombre de communes et d'associations. Afin d'encourager et de faciliter les échanges entre les acteurs, au niveau national de chaque programme mais également à un niveau européen, le HCR, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le bureau européen de la Commission internationale catholique pour les migrations (ICMC) ont initié en 2012 le programme SHARE. L'objectif de ce programme est de construire un réseau européen de villes et de régions accueillant des réfugiés réinstallés. Sont associés à ce réseau les acteurs de la société civile impliqués dans les politiques d'accueil et d'intégration des migrants et réfugiés.

Le réseau SHARE est partie prenante du Réseau européen sur la réinstallation (European Resettlement Network – ERN), réseau qui soutient le développement de la réinstallation en Europe en créant des liens entre les différents acteurs impliqués. Il rassemble des organisations et des personnes intervenant dans le domaine de la réinstallation, des politiques et des pratiques d'intégration à différents niveaux, dans une variété de secteurs et à toutes les étapes de la procédure de réinstallation.

En tant que points de contact nationaux pour le réseau ERN, France terre d'asile et Forum réfugiés-Cosi ont organisé plusieurs rencontres entre institutions et opérateurs de la réinstallation en France en 2013 et 2014 afin de faciliter le partage d'informations et de pratiques. Ces rencontres ont permis de mettre en place un cadre de coopération entre organisations accueillant les réfugiés réinstallés et d'initier une étude des cinq dispositifs d'accueil.

Par ailleurs, la mise en place en 2014 par la France d'un dispositif d'accueil exceptionnel pour les réfugiés syriens a permis d'initier de nouvelles pratiques au niveau national.

Ces récentes évolutions ont permis de poser un cadre propice à l'élaboration d'un état des lieux de la réinstallation en France. Le rapport présenté ici dresse une analyse des mécanismes de mise en œuvre de ce dispositif, à chacune de ses étapes, et formule des pistes de réflexion en vue de l'amélioration de l'efficacité du programme de réinstallation français.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
SOMMAIRE	7
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	8
<u>I. INTRODUCTION</u>	9
A. QU'EST-CE QUE LA RÉINSTALLATION DES RÉFUGIÉS ?	9
B. LE PROJET SHARE, LE RÉSEAU EUROPÉEN SUR LA RÉINSTALLATION	11
C. LE RÔLE DES VILLES DANS LA RÉINSTALLATION	11
<u>II. LA RÉINSTALLATION EN FRANCE DEPUIS 2008</u>	16
A. PRÉSENTATION DE L'ACCORD-CADRE DE COOPÉRATION	16
B. LA MISE EN ŒUVRE DE 2008 À AUJOURD'HUI : DE LA SÉLECTION À L'INTÉGRATION EN FRANCE	17
<u>III. LES DISPOSITIFS D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS EN FRANCE</u>	22
A. LE PROGRAMME ACCUEIL, INTÉGRATION, RÉINSTALLATION (AIR) DE FORUM RÉFUGIÉS-COSI	22
B. LE RÉSEAU POUR L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS DE FRANCE TERRE D'ASILE	24
C. LE SERVICE DE RÉINSTALLATION DU COS À PAU (ÉTABLISSEMENT ISARD COS)	27
D. LE DISPOSITIF DE RÉINSTALLATION DES PROTECTIONS INTERNATIONALES (REPI) DE L'ENTRAIDE PIERRE VALDO	28
E. LE DISPOSITIF DE RÉINSTALLATION D'ADOMA À BELFORT	29
<u>IV. LE PROGRAMME D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS SYRIENS</u>	32
A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS SYRIENS	32
1. COORDINATION DE L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS SYRIENS	32
2. SÉLECTION DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS	33
3. ACCUEIL ET INTÉGRATION	35
B. L'ACCUEIL PAR LES OPÉRATEURS DE L'ASILE	36
<u>V. LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FRANÇAIS DE RÉINSTALLATION : ANALYSE ET PISTES DE TRAVAIL</u>	39
A. PRÉPARER ET ORGANISER L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS	40
1. LA SÉLECTION DES BÉNÉFICIAIRES DU PROGRAMME DE RÉINSTALLATION	40
2. L'INFORMATION DES RÉFUGIÉS AVANT LE DÉPART	41
3. LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS AUX ORGANISATIONS D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS	42
4. LES DÉLAIS DE DÉPART VERS LA FRANCE	43
B. FAVORISER RAPIDEMENT ET DE MANIÈRE ADAPTÉE L'ACCÈS À L'AUTONOMIE	44
1. LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS	44
2. LA RÉGULARISATION DU STATUT ET L'OBTENTION D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE EN FRANCE	46
3. L'HARMONISATION ET L'ACCÉLÉRATION DE L'ACCÈS AUX DROITS	47
4. L'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE RÉINSTALLATION	49
C. RENFORCER LE PILOTAGE DU PROGRAMME DE RÉINSTALLATION EN FRANCE	50
1. LE PILOTAGE NATIONAL DE LA RÉINSTALLATION	50
2. L'IMPLICATION DES ACTEURS LOCAUX DANS L'ACCUEIL ET L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS	51
3. LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AUX ÉCHANGES EUROPÉENS ET INTERNATIONAUX SUR LA RÉINSTALLATION	52

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ASD	Association de soutien de la Dordogne
ASE	Aide sociale à l'enfance
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAI	Contrat d'accueil et d'intégration
CMU / CMU-C	Couverture maladie universelle / Couverture maladie universelle complémentaire
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPH	Centre provisoire d'hébergement
DNA	Dispositif national d'accueil
Elipa	Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants
ERN	European Resettlement Network / Réseau européen sur la réinstallation
Fami	Fonds asile, migration et intégration
FER	Fonds européen pour les réfugiés
HCR	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ICMC /CICM	International Catholic Migration Commission / Commission internationale catholique pour les migrations
MAE	Ministère des Affaires étrangères et du développement international
Ofi	Office français de l'immigration et de l'intégration
Ofpra	Office français de protection des réfugiés et des apatrides
OIM	Organisation internationale pour les migrations
Pass	Permanence d'accès aux soins de santé
RSA	Revenu de solidarité active
UE	Union européenne

I. INTRODUCTION

La mise en place d'un programme permanent de réinstallation en France est relativement récente (2008), mais la France a, à plusieurs reprises depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, accueilli des réfugiés réinstallés. Sept ans après la mise en place du programme permanent, l'expérience acquise par les organisations impliquées dans l'accueil et le suivi des réfugiés réinstallés permet d'établir une analyse de la réinstallation en France et de dresser un certain nombre de constats.

Ce rapport vise à offrir une vue d'ensemble de la réinstallation en France en 2013 et 2014, en analysant principalement les différents aspects du programme de réinstallation permanent, de la sélection des réfugiés dans le pays de premier asile à leur intégration dans la société française. Le rapport s'intéresse également au programme exceptionnel d'accueil des réfugiés syriens.

L'analyse et les recommandations formulées se fondent sur une enquête effectuée par France terre d'asile et Forum réfugiés-Cosi auprès de toutes les organisations mettant en œuvre l'accueil des réfugiés réinstallés, ainsi que sur l'expérience des deux organisations rédactrices. Cette enquête a été réalisée par le biais d'un questionnaire, complété par les cinq organisations opératrices du programme national de réinstallation, portant sur le profil des ménages accueillis en 2013-2014, les conditions d'accueil de ces ménages, l'accès à une protection internationale, l'accès au contrat d'accueil et d'intégration, l'accès aux droits, le rapprochement familial, la sortie des dispositifs d'accueil ainsi que les impressions des réfugiés eux-mêmes sur leur parcours en France et leurs projets professionnels et personnels. Au total, l'enquête a couvert la situation de 74 ménages arrivés en 2013 et 2014, soit 230 personnes.

A. Qu'est-ce que la réinstallation des réfugiés ?

« Si l'objectif premier du HCR est de garantir les droits et le bien-être des réfugiés, notre but ultime est d'aider à trouver des solutions durables qui leur permettront de reconstruire leur vie dans la dignité et la paix¹ » : c'est ainsi que le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) définit sa mission qui consiste à proposer aux réfugiés des solutions durables, parmi lesquelles figure la réinstallation.

1 Site Internet du HCR, page « Solutions durables ». |

La réinstallation vise à transférer les réfugiés depuis leur premier pays d'asile vers un État tiers. Le pays d'accueil s'engage auprès du HCR à leur accorder une protection juridique et physique, un statut de résidence permanente ainsi que tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels liés. À terme, les réfugiés réinstallés doivent pouvoir être naturalisés.

La réinstallation répond à trois objectifs aussi importants les uns que les autres :

1. La réinstallation constitue un instrument de protection : elle fournit une protection individuelle à des personnes ou à des familles réfugiées dont les besoins sont immédiats et spécifiques. Venant compléter d'autres formes de protection des réfugiés, la réinstallation représente un système complémentaire du système d'asile déjà établi dans les États et ne se substitue en aucun cas à lui.
2. Elle offre une solution durable aux réfugiés. Elle est utilisée lorsque les réfugiés ne peuvent être volontairement rapatriés et qu'ils n'ont aucune perspective d'intégration durable dans le pays de premier accueil.
3. Elle est un instrument efficace de solidarité et de partage de la charge et des responsabilités entre les pays, dans la mesure où les États de réinstallation peuvent soulager les pays de premier asile.

Le HCR préconise la réinstallation des réfugiés les plus vulnérables, parmi lesquels on distingue huit groupes prioritaires² :

- Réfugiés ayant besoin de protection juridique ou physique
- Personnes sans perspective d'intégration locale
- Survivants de violences ou de torture
- Femmes et filles vulnérables
- Réfugiés ayant des besoins médicaux
- Réunification familiale
- Réfugiés âgés
- Enfants et adolescents vulnérables

En 2013, 44 % des dossiers acceptés dans le monde concernaient des personnes ayant besoin d'une protection juridique ou physique³.

En juin 2015, le HCR estimait les besoins globaux en réinstallation à 1 153 296 personnes dans le monde, soit une augmentation de près de 22 % par rapport à l'année précédente, et de 66 % par rapport à 2014. Parmi ces réfugiés, 37 % étaient de nationalité syrienne et 32 % se trouvaient dans un pays du Moyen-Orient ou d'Afrique du Nord⁴. Parmi ces 1 153 296 personnes, le HCR estime que 111 397 ont besoin d'être réinstallées en 2015. Cependant, malgré les efforts du HCR pour développer de nouveaux programmes de réinstallation, le nombre de places proposées par les pays d'accueil n'augmente pas :

2 UNHCR, Manuel de réinstallation du HCR, édition révisée juillet 2011.

3 Pour tous les chiffres : UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2016, Juin 2015.

4 Ibidem.

on comptait en 2015 environ 80 000 places réparties entre 29 pays. En 2014, au sein de l'Union européenne (UE), 14 pays proposaient environ 7 000 places. À ces programmes dits « permanents » s'ajoutent les programmes « ad hoc », qui sont dédiés à des populations spécifiques en cas de crise. Par exemple, 28 pays ont proposé plus de 85 500 places (réinstallation, admission humanitaire, programme de visa, programme de bourses d'études, rapprochement familial, etc.) à destination des Syriens réfugiés dans les pays du Moyen-Orient, auxquelles s'ajoutent des engagements non chiffrés par certains pays (Argentine, Brésil, États-Unis, Royaume-Uni, Suisse)⁵.

B. Le projet SHARE, le réseau européen sur la réinstallation

Depuis mars 2012 le réseau « SHARE » a développé un réseau de régions, villes et de leurs partenaires de la société civile impliqués ou engagés dans la réinstallation, l'intégration et la protection des réfugiés. Coordonné par ICMC et actuellement actif dans 18 pays européens, le réseau SHARE crée des relations durables, diffuse des bonnes pratiques, développe les capacités, crée des partenariats et renforce les engagements pris pour la protection des réfugiés. Les activités du réseau SHARE offrent une possibilité de dialogue structuré, d'échange des pratiques et de mise en réseau entre villes, acteurs régionaux et ONG partenaires ainsi qu'entre des pays avec une expérience de la réinstallation et des pays prévoyant ou envisageant de s'engager dans la réinstallation.

En tant que partie intégrante du Réseau européen pour la réinstallation, co-coordonné par ICMC, le HCR et l'OIM, SHARE promeut la participation des acteurs locaux et régionaux dans le réseau et assure la visibilité de la dimension locale et régionale de la réinstallation en Europe et des discussions et développements généraux sur la réinstallation.

C. Le rôle des villes dans la réinstallation

Dans le cadre du réseau SHARE, les discussions avec les villes et les acteurs régionaux ont démontré leur solide engagement pour la protection et la défense des droits fondamentaux des personnes persécutées, leur volonté de marquer leur solidarité avec les personnes dans le besoin, et leur détermination à offrir une protection aux plus vulnérables des réfugiés dans le monde par le biais de la réinstallation. Parallèlement, la crise financière mondiale continue de présenter des défis fondamentaux sur la capacité des autorités locales et régionales à répondre aux besoins de leurs citoyens, des demandeurs d'asile et autres, non seulement quant à l'hébergement et l'accès aux droits et aux services mais également quant à la réalisation de leurs aspirations.

⁵ HCR, Resettlement and other forms of admission of Syrian refugees, 15 Avril 2015.

Icorn : la mobilisation des villes pour l'accueil d'artistes persécutés

Le réseau Icorn (International cities of refuge network) regroupe une cinquantaine de villes principalement européennes, qui accueillent chaque année des écrivains persécutés. Il faut entendre écrivain au sens large du terme puisque ces villes accueillent des blogueurs, des caricaturistes, des journalistes, ou encore des scénaristes et que certaines villes du réseau ont accueilli des musiciens, à l'instar de Göteborg en Suède qui a reçu en 2013 un rappeur palestinien. En 2014, le réseau a officiellement décidé qu'il s'ouvrirait désormais aux autres disciplines artistiques. Le réseau, qui a succédé au Parlement international des écrivains, a été créé en 2006 à l'initiative de la ville de Stavanger en Norvège, où se situe son centre administratif. Les membres du réseau ICORN s'engagent à garantir les conditions nécessaires pour la sécurité de vie et de travail des écrivains dont la créativité est devenue la raison de leur persécution.

L'équipe norvégienne, qui anime le réseau, reçoit toutes les candidatures des écrivains cherchant à être accueillis dans une ville refuge et les transmet ensuite aux différentes villes du réseau en fonction de l'adéquation entre l'accueil proposé et le profil des candidats. Chaque ville reçoit plusieurs dossiers et est en charge de la sélection finale. Les villes du réseau se rencontrent annuellement pour partager leurs expériences et échanger les bonnes pratiques. Les villes accueillent généralement un écrivain à la fois, pour une période de deux ans : lorsque la durée d'accueil et d'accompagnement est fixée à un an, elle est souvent renouvelable pour une année supplémentaire. Plusieurs villes font exception en accueillant deux artistes à la même période, généralement pour offrir un refuge à un écrivain et un musicien.

La Ville de Paris est devenue membre du réseau ICORN au mois de janvier 2011 et a accueilli jusqu'à présent deux artistes : Mana Neyestani, écrivain et caricaturiste iranien en 2011 et Najati Tayara, écrivain et activiste syrien en 2013. La Délégation générale aux relations internationales de la Ville de Paris est en charge de l'accueil des artistes en partenariat avec la Direction des affaires culturelles. Pour mener à bien la mission Icorn, elle s'appuie sur différentes directions de la ville. La Mairie de Paris fournit les conditions minimales d'accueil, c'est-à-dire le voyage du lauréat jusqu'à Paris, un atelier-logement à la Cité internationale des arts de Paris, l'assurance et les frais de transports ainsi qu'une bourse mensuelle.

Les deux artistes accueillis jusqu'à présent sont venus en France avec un visa de séjour temporaire avant de faire une demande d'asile une fois en France. Tous deux ont été reconnus réfugiés. En plus d'assurer l'accueil et de favoriser l'intégration, la Mairie de Paris assure l'accompagnement artistique et culturel des artistes pour leur permettre de reprendre leurs activités et d'accéder au réseau culturel français. Ainsi, Mana Neyestani, lauréat du programme, de 2011 et 2013, a pu participer à plusieurs expositions collectives et à des salons littéraires, plusieurs de ses dessins sont parus dans des journaux français et il a déjà publié deux ouvrages en France.

Le dispositif d'accueil est d'une durée d'un an et renouvelable une fois. Mana Neyestani et Najati Tayara ont tous les deux bénéficié d'un soutien de deux ans. La Mairie de Paris a fait le choix d'accompagner les artistes qu'elle reçoit pendant deux ans estimant qu'une année n'était pas suffisante pour garantir le succès de l'intégration et de l'accompagnement culturel. À la sortie du dispositif d'accueil, le contact et l'appui culturel sont maintenus entre les artistes et la Mairie de Paris.

La Ville de Paris a renforcé sa coopération dans le cadre d'Icorn avec la Ville de Mexico, seule ville refuge non européenne avec Oaxaca, située également au Mexique. Le 2 juin 2015, Paris et Mexico ont organisé une rencontre sur le thème des capitales d'exil, dont l'un des objectifs est de s'appuyer sur l'expertise et l'expérience des deux villes pour mobiliser des métropoles latino-américaines et des villes françaises à rejoindre le réseau Icorn. Le réseau a vocation à s'étendre aux villes du monde entier, à la seule condition qu'elles aient les moyens techniques de la mise en œuvre ainsi qu'une réelle volonté politique pour devenir une ville refuge.

La nécessité de maintenir l'engagement des acteurs locaux et régionaux est d'autant plus importante alors que les besoins globaux de protection augmentent. En 2014, le nombre de déplacés dans le monde a dépassé les 50 millions pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. De plus, le conflit syrien, qui s'inscrit dans la durée, implique de trouver rapidement des solutions durables pour les Syriens réfugiés, y compris dans le cadre de la réinstallation.

De nombreux pays, dont la France, ont répondu rapidement et positivement à l'appel du Haut commissariat aux réfugiés d'accueillir 130 000 réfugiés syriens sur la période 2013-2016. Mais si les autorités nationales sont responsables de la mise en place des programmes de réinstallation et d'admission humanitaire, les autorités locales et régionales, ainsi que la société civile, jouent un rôle central dans l'accueil et l'intégration des réfugiés après leur arrivée en Europe. Le succès des programmes de réinstallation et d'admission humanitaire dépend donc de l'expertise de ces partenariats, de la capacité locale qu'ils peuvent développer pour recevoir, accueillir et appuyer les réfugiés réinstallés, de leur inclusion dans les discussions générales relatives à la réinstallation, et de leur soutien politique à la protection des réfugiés au niveau local, national et européen.

L'accueil des réfugiés indochinois dans le 13^{ème} arrondissement de Paris et la naissance d'un « quartier chinois »

Les victoires des régimes communistes en 1975 au Vietnam, au Cambodge et au Laos et les systèmes répressifs qui s'y sont installés ont jeté plus de trois millions de personnes sur les routes de l'exil. Du fait de l'absence de système d'asile dans les pays voisins et de la difficulté de ces derniers à accueillir tous les réfugiés, les pays occidentaux, dont la France, se sont rapidement engagés pour la réinstallation de ces réfugiés. Plus de 130 000 réfugiés indochinois arrivent en France à partir de 1975. Le contexte n'est pourtant pas favorable à cet accueil avec le développement d'un chômage de masse et un durcissement des politiques d'immigration. Toutefois, la mobilisation de la France est largement soutenue, y compris par de nombreux intellectuels et personnalités politiques, à l'image du maire de Paris de l'époque, Jacques Chirac, qui ira accueillir certains réfugiés en personne à l'aéroport.

Les réfugiés asiatiques arrivés officiellement dans le cadre de la réinstallation en France sont d'abord pris en charge par la Croix-Rouge française qui les enregistre sur le fichier central et les oriente vers les centres de transit gérés par France terre d'asile, pour un contrôle sanitaire et un lancement des premières démarches administratives. Après un passage d'une à deux semaines dans ces centres, les réfugiés peuvent choisir entre une solution individuelle pour l'hébergement, l'orientation vers un centre provisoire d'hébergement (CPH) ou une solution spécifique pour les situations particulières (personnes malades, personnes handicapées ou âgées non accompagnées). De l'« opération Indochine » sera dégagée l'institutionnalisation du dispositif national d'accueil généralisé à l'ensemble des réfugiés de toutes origines.

L'accueil des réfugiés indochinois a marqué l'histoire de certaines communes et de certains quartiers à l'image du 13^{ème} arrondissement de Paris. Le 13^{ème} est aujourd'hui communément associé à son quartier asiatique. La majorité des personnes ayant quitté l'ex-Indochine française à partir de 1975 était d'origine chinoise, immigrée depuis des générations en Asie du Sud-Est. C'est pourquoi le 13^{ème} arrondissement est souvent décrit comme le « quartier chinois », ou « Chinatown » de Paris. Mais il ne faut pas oublier que cette communauté asiatique se compose également de Vietnamiens, de Laotiens et de Cambodgiens. La concentration des asiatiques dans le « triangle de Choisy » dans le 13^{ème} arrondissement est d'abord liée à la présence de nombreux nouveaux logements vacants dans ce quartier. Une fois les premières familles arrivées, elles aident souvent les nouveaux arrivants à trouver un logement dans ce même secteur.

L'intégration des communautés asiatiques dans le 13^{ème} se caractérise par l'importance de l'activité entrepreneuriale ethnique dont la visibilité commerciale a fortement contribué à la création d'un quartier chinois parisien. L'insertion économique s'est souvent basée sur des relations de confiance mutuelle au sein des communautés. Le système de la « tontine », prêts collectifs intra-communautaires sans intérêt, a permis à de nombreux commerçants de lancer ou d'étendre leur boutique sans passer par les réseaux bancaires français. Les associations communautaires se sont également très rapidement développées, avec pour la plupart l'objectif de créer un lien entre la communauté et la société française afin de faciliter l'insertion sociale et économique. L'entraide communautaire a été clé dans l'implantation réussie des asiatiques dans ce quartier de Paris. Les réfugiés ont sans aucun doute contribué au développement économique et touristique du 13^{ème} arrondissement.

L'accueil des réfugiés indochinois dans de nombreux pays occidentaux a été l'un des premiers exemples de vaste opération de réinstallation. L'histoire de ces réfugiés a montré qu'un élan de solidarité internationale pouvait déboucher sur un programme de réinstallation ambitieux. En juillet 1979, à Genève, l'Organisation des Nations unies a organisé une conférence sur les réfugiés indochinois réunissant 65 pays. Le but de la conférence était de trouver des réponses concrètes à la crise des réfugiés en augmentant les efforts de réinstallation afin de soulager les pays de premier accueil et de garantir les droits de ces réfugiés. Au terme de la conférence, les promesses de réinstallation dans le monde sont passées de 125 000 à 260 000⁶.

L'exemple des réfugiés indochinois réinstallés dans des pays occidentaux a montré que la réinstallation était une solution durable, permettant d'offrir de véritables perspectives d'intégration, qu'il fallait soutenir et développer. Comme il y a quarante ans en Indochine, les Nations unies ont mis en place un vaste programme de réinstallation des réfugiés syriens, qui depuis 2011 ont été près de quatre millions à fuir leur pays d'origine pour se réfugier majoritairement dans les pays voisins. Lors de conférences internationales, plusieurs États se sont engagés à accueillir un certain nombre de réfugiés syriens par le biais d'un programme de réinstallation.

6 Réunion sur les réfugiés et les personnes déplacées en Asie du Sud-Est, convoquée par le Secrétaire général des Nations unies à Genève le 20 et 21 juillet 1979.

II. LA RÉINSTALLATION EN FRANCE DEPUIS 2008

A. Présentation de l'accord-cadre de coopération

Avant de s'engager de manière permanente à accueillir des réfugiés réinstallés, la France a mis en œuvre plusieurs programmes ad hoc. Ainsi, 12 700 Hongrois ont été accueillis en 1956, et plus de 100 000 réfugiés d'Asie du Sud-Est ont été réinstallés entre 1975 et 1984.

En 2008, le ministère des Affaires étrangères et européennes a engagé la France à accueillir des réfugiés réinstallés dans le cadre d'un programme permanent. Cet engagement est inscrit à l'article 5 de l'accord-cadre de coopération entre le gouvernement de la République française et le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, signé le 4 février 2008⁷ :

« Article 5 — Programme de réinstallation de réfugiés

5.1. Sur la base des soumissions du HCR, transmises à la Représentation de la France auprès des Nations unies à Genève, la République française examinera les dossiers des réfugiés dont la réinstallation sur le territoire national est envisagée.

5.2. Les personnes dont les dossiers seront soumis aux autorités françaises devront remplir les critères d'éligibilité au regard du mandat strict du HCR et de la législation française relative à l'octroi du statut de réfugié.

5.3. Dans le cadre des priorités stratégiques formulées par la République française, le HCR soumettra aux autorités françaises une centaine de dossiers par an. »

Cet article, très court, permet au HCR de soumettre une centaine de dossiers par an à la France. Le ministère de l'Intérieur est ensuite chargé de sélectionner les personnes à réinstaller parmi ces 100 dossiers. Si le « mandat strict » du HCR et la législation française sont évoqués, aucun critère précis de sélection n'est défini. L'accord ne précise pas non plus la procédure de réinstallation, hormis que la sélection passera par l'intermédiaire du siège du HCR à Genève.

⁷ Accord-cadre de coopération entre le Gouvernement de la République française et l'Office du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, 4 février 2008.

Ainsi, contrairement à de nombreux pays européens, la France ne conduit pas de missions de sélection dans les pays de premier asile dans le cadre de la réinstallation avec le HCR. Le HCR constitue les dossiers en incluant les informations essentielles sur les membres de la famille (état civil, profils, besoins particuliers) et réalise les entretiens de sélection. Après sélection des ménages, le ministère des Affaires étrangères et du développement international est responsable de la délivrance des visas et autres documents de voyage.

B. La mise en œuvre de 2008 à aujourd'hui : de la sélection à l'intégration en France

Si les textes ne précisent pas les modalités de mise en œuvre du programme, tous les acteurs de l'asile sont impliqués en pratique : ministère de l'Intérieur, HCR, OIM, Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) et les organisations en charge de l'accueil des réfugiés réinstallés en France. Cinq structures (France terre d'asile, Forum réfugiés-Cosi, l'Entraide Pierre Valdo, Adoma et le COS) offrent environ 200 places pour accueillir les réfugiés réinstallés, à Belfort, dans les Deux-Sèvres, en Haute-Loire, en Île-de-France, dans le Rhône et dans les Pyrénées-Atlantiques.

Une fois les étapes d'orientation du HCR vers le ministère et de sélection passées, l'OIM s'occupe du voyage. Ceci comprend la réservation des billets d'avion jusqu'à la France, mais également les transferts nécessaires en France (généralement en train) lorsque les ménages atterrissent à Paris mais sont attendus ailleurs sur le territoire français. Le ministère de l'Intérieur organise l'accueil des ménages, en lien avec l'Ofii et les organisations locales menant des programmes de réinstallation. L'Ofii est notamment responsable de collecter les informations sur les ménages et de les transmettre à l'opérateur d'accueil. L'Ofii reconnaît que cette tâche est compliquée par le délai entre le moment où le dossier est accepté et l'arrivée effective du ménage : les informations à disposition de l'Ofii sont souvent anciennes, et il est difficile d'obtenir des renseignements actualisés.

Les ménages arrivent en France munis d'un visa D d'installation et sont orientés vers l'un des cinq dispositifs d'accueil gérés par les organisations opératrices, qui leur proposent un hébergement ou un logement.

À leur arrivée, ils font face à de nombreuses obligations administratives. Ils doivent tout d'abord se présenter en préfecture pour obtenir un récépissé de six mois « au titre de l'asile », les autorisant à travailler. Dans les 21 jours suivant l'obtention de ce document, ils sont tenus de déposer une demande d'asile auprès de l'Ofpra. Pour ce faire, ils sont accompagnés par les juristes et travailleurs sociaux des organisations qui les ont accueillis.

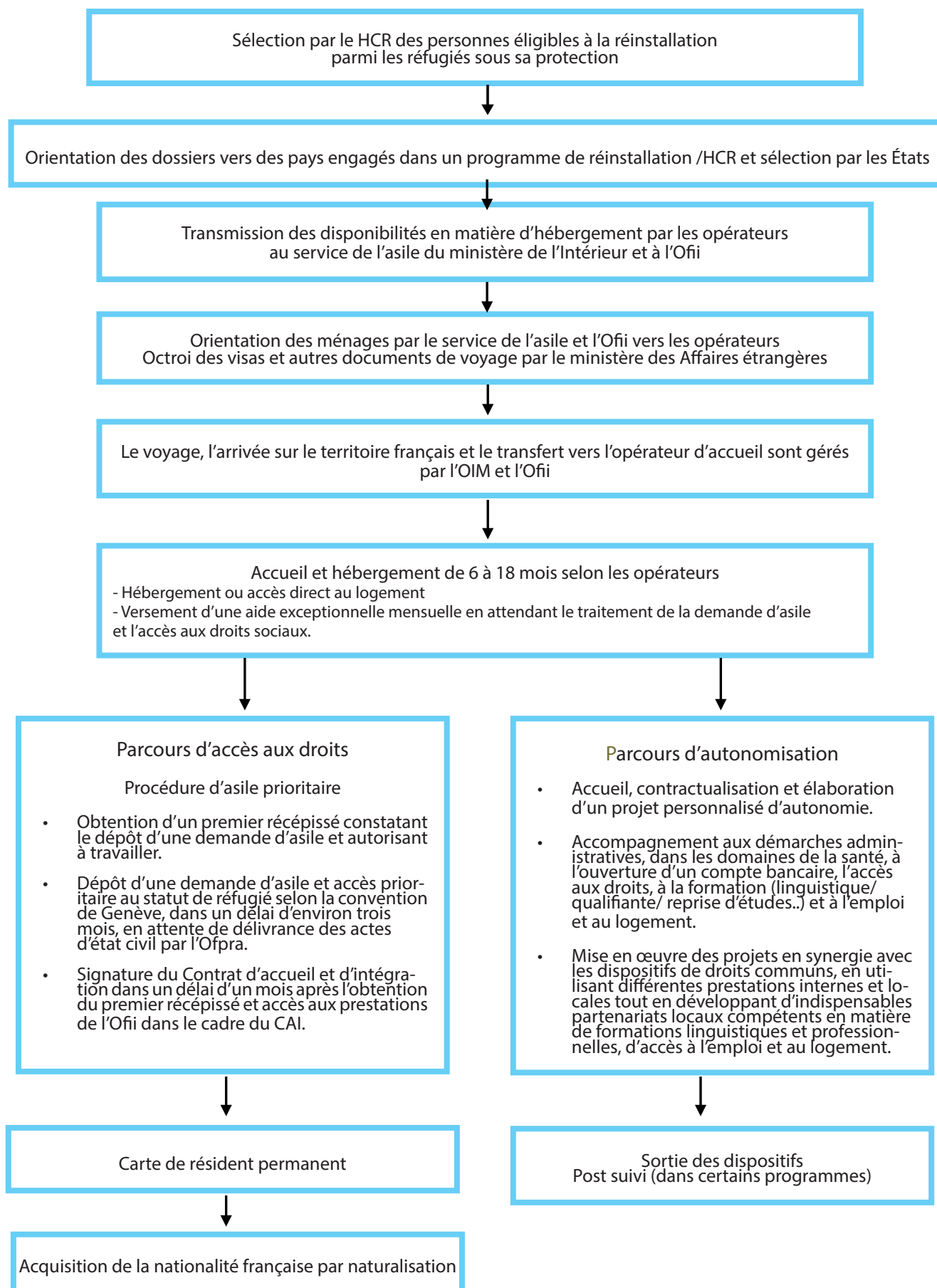
Une fois ces étapes franchies, ils sont convoqués par l'Ofii, comme tout étranger souhaitant s'installer en France. Avant l'obtention du statut Ofpra, ils signent le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI)⁸ et ont accès aux prestations de l'Ofii dans ce cadre : formation civique, information sur la vie en France et bilan de compétences. Après évaluation par l'Ofii, les adultes sont orientés vers des centres de formation prestataires pour suivre les cours obligatoires de Français langue étrangère (FLE).

Dans le même temps, les ménages sont accompagnés dans leurs démarches liées à :

- l'ouverture d'un compte bancaire
- l'accès aux soins : couverture maladie universelle (CMU), déclaration de médecin traitant, orientation vers des spécialistes selon les besoins, etc.
- l'accès aux droits : revenu de solidarité active (RSA), prestations familiales, aide au logement, etc.
- l'accès à la formation linguistique et/ou qualifiante, reprise d'études
- l'accès à l'emploi : accompagnement dans la définition d'un projet professionnel, inscription à Pôle emploi, présentation du marché du travail français, etc.
- l'accès au logement : aide à l'emménagement, accompagnement dans le logement, ancrage dans le quartier d'habitation, etc.

⁸ La signature d'un CAI est obligatoire depuis le 1er janvier 2007 pour tous les primo-arrivants (à l'exception des demandeurs d'asile). Les détails sur le CAI sont accessibles sur le site de l'Ofii : www.ofii.fr.

LES ÉTAPES DU PARCOURS DES BÉNÉFICIAIRES



La France accorde aux réfugiés réinstallés les mêmes droits qu'aux personnes arrivées en France par leurs propres moyens et reconnues réfugiées par les autorités françaises :

- Accès à la carte de résident et aux mêmes droits que les nationaux (hormis les droits politiques)
- Accès au logement social dans les mêmes conditions que les nationaux
- Signature du Contrat d'accueil et d'intégration
- Accès à la nationalité française dès la reconnaissance du statut sous condition d'assimilation dans la société française.

Selon le ministère de l'Intérieur, 1 034 personnes sont arrivées en France entre 2008 et 2014 dans le cadre du programme de réinstallation permanent⁹. Les personnes réinstallées sont de nationalités diverses (plus de 20 nationalités concernées, dont principalement des Éthiopiens, des Congolais (République démocratique du Congo), des Somaliens, des Rwandais, des Afghans, des Russes ou des Palestiniens).

⁹ Ce chiffre ne prend pas en compte les personnes accueillies dans le cadre de programmes d'admission humanitaire, mais il comprend 123 réfugiés syriens accueillis en 2013 et 2014 dans le dispositif ad hoc mis en place pour les réfugiés syriens, dont une partie est rattachée au programme national de réinstallation (les autres personnes étant accueillies dans le cadre d'une admission humanitaire).

Réflexions sur l'accueil et l'accompagnement d'une mère isolée : le témoignage d'A.

A., originaire du Rwanda et initialement réfugiée en République démocratique du Congo puis au Congo Brazzaville, a fait une demande de réinstallation dès 2005 pour elle et ses enfants car elle ne se sentait pas en sécurité. Le HCR lui a proposé une réinstallation en France. Alors qu'A. n'a reçu une réponse positive à sa demande de réinstallation qu'en janvier 2014, après près de 10 ans d'attente, son arrivée en France s'est faite en seulement quelques mois.

« Une fois que l'on m'a dit que j'allais aller en France, on ne m'a pas fourni d'informations précises sur la France ou ce qui allait se passer là-bas. Une personne du HCR, elle était américaine je crois, m'a dit : « ça y est la France a accepté de te recevoir sur son territoire, et du coup prépare-toi pour le visa, l'ambassade de France, etc. ». Je suis allée à l'ambassade de France et j'ai obtenu le visa, et voilà. On m'a juste dit que j'allais arriver à Paris, ce qui était indiqué sur notre titre de voyage, et que là-bas on nous prendrait en charge, que des personnes allaient nous recevoir et nous aider dans les démarches. À l'aéroport, une personne de l'OIM nous attendait et nous a donné un billet de train pour Lyon. On a été surpris, parce qu'on ne savait pas du tout où on allait.

On était un peu inquiets parce qu'on ne connaissait pas. Quand on sait où l'on va, on peut regarder sur une carte, se préparer, mais là nous sommes partis comme « un oiseau dans le ciel ». Nous ne savions pas non plus que nous allions d'abord aller dans un foyer. À Paris, on nous a dit qu'on allait dans un « centre de transit » et mes enfants ont commencé à poser beaucoup de questions pour savoir ce que c'était. Ils demandaient s'il y avait des lits, une télé, un frigo, etc. Ce qui nous a choqués c'est que personne ne nous avait informés à l'avance alors que les différentes organisations semblent travailler ensemble.

Avant de partir, on avait reçu des informations d'autres personnes qui avaient bénéficié de la réinstallation. Elles ont parlé de leur accueil, de leur logement. Notre arrivée était assez différente de ces informations et cela nous a un peu inquiétés, surtout à cause du manque d'information sur place. Si les organisations qui gèrent l'accueil savaient quel réfugié arrive, quel statut il a, ça les aiderait à se préparer en connaissance de cause. La préparation est importante, surtout pour la scolarisation des enfants. Les temps morts, ce n'est pas bon pour la situation psychologique des enfants.

Nous sommes d'abord restés au centre de transit. J'aurais préféré que les démarches pour trouver un logement soient plus rapides et ne pas passer par le centre de transit. C'est un peu comme retourner dans un camp de réfugiés, ça « traumatise » encore un peu. Ça ne me gêne pas d'avoir à changer de logement, mais de devoir revivre en collectivité était difficile. D'autant plus qu'on était dans un centre avec des demandeurs d'asile, qui ne comprenaient pas pourquoi on était aidé différemment. Il y avait de la jalousie.

Après le centre de transit, nous étions dans un logement en sous location, avec un bail glissant. L'accompagnement pour les démarches administratives et la transition sont rassurants, cela permet de s'habituer, de se sentir en sécurité. Aujourd'hui, je me sens prête à gérer mes factures, mon budget et les démarches administratives seules, même s'il me reste quelques inquiétudes bien sûr. J'aurais juste aimé être mieux accompagnée sur la recherche d'emploi et aussi qu'on nous propose plus d'activités, pour s'ouvrir, se rencontrer, connaître la ville. L'isolement peut être difficile quand on ne connaît personne et qu'on n'a pas d'occupation. »

III. LES DISPOSITIFS D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS EN FRANCE

Actuellement, cinq organisations offrent des dispositifs d'accueil pour les réfugiés réinstallés en France. Quatre sont gérés par des associations : Forum réfugiés-Cosi dans le Rhône, France terre d'asile en Île-de-France et dans les Deux-Sèvres, le Cos à Pau (Pyrénées-Atlantiques) et l'Entraide Pierre Valdo dans la Loire et la Haute-Loire. Un dernier dispositif est géré par la société semi-publique Adoma à Belfort (territoire de Belfort).

Ces dispositifs ont ouvert entre 2010 (France terre d'asile) et 2013 (le Cos et Adoma) et ont accueilli, au total, jusqu'à la fin de 2014, 477 réfugiés réinstallés.

A. Le programme Accueil, intégration, réinstallation (AIR) de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi met en œuvre un programme de réinstallation depuis 2011. Ce programme Accueil, intégration, réinstallation (AIR) prévoit l'accueil de 12 nouveaux ménages réinstallés par an, soit entre 35 et 40 personnes, selon les compositions familiales. Depuis le début du programme, 45 ménages ont été accompagnés, représentant 129 personnes.

Le dispositif privilégie l'accès direct au logement dès l'arrivée, en contrat de sous-location en vue du glissement du bail, afin d'initier rapidement les parcours d'insertion. Les logements sont loués en amont grâce à un accord de partenariat avec les bailleurs sociaux du Rhône et les autorités locales. Ils sont équipés sur la base des informations sur les ménages transmises par les autorités. Les ménages sont logés dans le Rhône (Écully, Lyon, Rillieux-la-Pape, Saint-Fons, Saint-Priest, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Villeurbanne). À l'issue de la période d'accompagnement dans le programme, le bail glisse vers les ménages qui peuvent donc se maintenir dans le même logement.

En cas d'urgence, les ménages réinstallés peuvent aussi être accueillis en centre d'hébergement (centre de transit, CPH, CADA-IR¹⁰).

Les réfugiés réinstallés bénéficient pendant 12 mois d'un accompagnement renforcé, le temps de se familiariser avec leur nouvelle situation. Hormis la demande d'asile, effectuée par un juriste de l'association, un référent unique accompagne tous les ménages dans leurs démarches administratives :

¹⁰ Le CADA-Intégration des réfugiés (CADA-IR) fait l'objet d'une convention datant du 24/11/2004 entre Forum réfugiés-Cosi et la DDASS qui a pour but de fluidifier le DNA en ciblant parmi les réfugiés des CADA, ceux les plus autonomes pour se loger et trouver un emploi. La formule se réfère à la loi d'orientation contre les exclusions n°98-567 du 29 juillet 1998 et du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ».

régularisation du séjour, accès aux droits et prestations sociales, aide à la compréhension des obligations qui y sont liées, accompagnement dans le cadre des obligations liées au CAI, scolarisation des enfants, etc. Il les aide également à s'approprier leur logement, leur quartier d'habitation et leur ville. Enfin, il travaille avec eux sur leur projet professionnel et les oriente vers les formations nécessaires et les partenaires ressources en termes d'accès à l'emploi.

Le programme AIR est financé par des fonds européens (Fonds européen pour les réfugiés puis Fonds Asile, migration et intégration) et par le ministère de l'Intérieur. Le programme existe également grâce à la mutualisation de moyens avec, entre autres, le programme Accelair (dont le CPH et le CADA-IR).

Nombre de ménages accueillis en 2013 et 2014 par le dispositif AIR dans le Rhône :

- 2013 : 12 ménages, 37 personnes (16 adultes, 15 enfants mineurs et 6 enfants majeurs)
- 2014 : 12 ménages, 31 personnes (14 adultes et 17 enfants)

Profil des ménages accueillis par le dispositif AIR dans le Rhône en 2013 et 2014

Types de ménages accueillis	<ul style="list-style-type: none"> • 5 couples avec enfants • 1 couple sans enfant • 9 mères isolées avec enfants • 7 hommes seuls • 2 femmes seules
Nationalité/origine des personnes accueillies	Syrienne, burundaise (2 ménages), éthiopienne (2 ménages), érythréenne (6 ménages), guinéenne, soudanaise, somalienne, rwandaise (3 ménages), afghane (2 ménages), népalaise, pakistanaise (2 ménages) et russe (2 ménages)
Pays de provenance	Syrie (3 ménages), Israël, Sri Lanka, Chine (2 ménages), Azerbaïdjan (2 ménages), Russie (2 ménages), Ukraine, Tunisie, République du Congo-Brazzaville, République démocratique du Congo (2 ménages), Éthiopie (4 ménages), Érythrée, Kenya, Somalie et Soudan
Niveau de français à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune connaissance : 18 ménages • Bonne maîtrise : 2 ménages • Très bonne maîtrise : 4 ménages
Niveau/type de formation à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • 16 adultes sans diplôme • 1 adulte professeur de mathématiques et 2 adultes instituteurs • 2 adultes avec une formation d'infirmières (sans validation) • 6 adultes avec un niveau universitaire (dont deux jeunes majeurs) • 5 adultes dont la formation n'est pas connue

Les centres de transit de France terre d'asile et Forum réfugiés-Cosi

Il existe deux centres de transit en France : un à Créteil (94) géré par France terre d'asile et un en région lyonnaise (69) géré par Forum réfugiés-Cosi. Le centre de transit de Créteil accueille la plupart des réfugiés réinstallés à leur arrivée en France, avant orientation vers les différents dispositifs. Le centre de transit de la région lyonnaise n'accueille que les réfugiés réinstallés à Lyon, en cas d'arrivée urgente, avant orientation vers un logement dans le cadre du dispositif d'accueil géré par Forum réfugiés-Cosi.

Le centre de transit de Créteil offre 80 places en hébergement collectif. Le centre informe les personnes accueillies sur la vie en France ainsi que sur leurs droits et leurs obligations et se charge de leur orientation vers des hébergements plus durables. Il offre également un soutien aux familles pour scolariser les enfants, régulariser leur situation en France, et évaluer les besoins médicaux. En 2014, le centre de Créteil a accueilli 76 réfugiés réinstallés et 391 personnes arrivées avec un visa au titre de l'asile. Les réfugiés réinstallés peuvent passer d'une nuit à plusieurs semaines au centre de transit.

Le centre de transit de Forum réfugiés-Cosi propose 220 places réparties sur trois sites en région lyonnaise (Villeurbanne, Lyon 8^{ème} et Lyon 3^{ème}). Les personnes accueillies bénéficient d'un accompagnement juridique et administratif (accès au séjour, accès à la procédure d'asile) et social (accès aux droits, scolarisation) le temps de leur séjour, avant d'être orientées vers d'autres centres d'accueil au niveau national. Le centre gère aussi des situations exceptionnelles d'urgence (transit dormant) et peut accueillir temporairement des personnes réinstallées (13 personnes accueillies en 2013 et 2014).

B. Le Réseau pour l'intégration des réfugiés réinstallés de France terre d'asile

Depuis janvier 2010, France terre d'asile gère le « Réseau pour l'intégration des réinstallés ». Le projet dispose d'un total de 79 places réparties dans 15 logements-relais en cohabitation : 51 places dans 10 logements en Île-de-France (Alfortville, Bagneux, Pantin, Paris et Saint-Maur-des-Fossés) et 28 places dans cinq logements dans les Deux-Sèvres (Saint-Maixent-l'École). De 2010 à 2014, 261 personnes (67 ménages) ont été prises en charge. Il s'agit d'un dispositif intégré couplant une prise en charge temporaire de 18 mois en logement-relais et une intervention sociale spécialisée d'accompagnement à la demande d'asile et d'élaboration d'un parcours d'autonomisation.

Le projet a pour objectif principal l'autonomisation des bénéficiaires, notamment par l'accès aux droits, à la formation, à l'emploi et au logement, associée à une meilleure appréhension de leur nouvel environnement social et culturel ainsi que de leurs droits et devoirs dans le cadre de leurs parcours d'insertion et d'intégration. Les bénéficiaires sont accompagnés dans leur parcours et sont orientés vers

les différents acteurs pertinents, en relation avec la demande d'asile mais également pour les services de droit commun. La mise en œuvre du projet est organisée à partir de trois cellules territoriales d'intervention (Paris, Deux Sèvres et Val-de-Marne) pilotées par une équipe de coordination nationale.

Le réseau « Réinstallés » est financé par l'Union européenne (Fonds européen pour les réfugiés puis Fonds asile, migration et intégration), par le ministère de l'Intérieur et par la Direction régionale et interdépartementale pour l'hébergement et le logement en Île-de-France (DRHIL).

Nombre de ménages accueillis en 2013 et 2014 par le réseau « Réinstallés » en Île-de-France :

- 2013 : 4 ménages, 9 personnes (6 adultes et 3 enfants)
- 2014 : 13 ménages, 33 personnes (17 adultes et 16 enfants)

Profil des ménages accueillis par le réseau « Réinstallés » en Île-de-France en 2013 et 2014

Types de ménages accueillis	<ul style="list-style-type: none"> • 4 couples avec enfants • 2 couples sans enfant • 4 parents isolés avec enfants (3 femmes, 1 homme) • 6 hommes seuls • 1 femme seule
Nationalité/origine des personnes accueillies	Pakistanaise, ivoirienne, congolaise (4 ménages), kazakhe, éthiopienne (3 ménages), russe (tchéchène), érythréenne, somalienne, tchadienne, rwandaise et afghane (2 ménages)
Pays de provenance	Égypte, Maroc (2 ménages), Tunisie (2 ménages), Mauritanie, République démocratique du Congo, Kenya, Madagascar, Nigéria, Somalie, Biélorussie, Ukraine (2 ménages), Iran, Cuba, Hong-Kong
Niveau de français à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune connaissance : 10 ménages • Faible maîtrise : 1 ménage • Bonne maîtrise : 2 ménages • Très bonne maîtrise : 4 ménages
Niveau/type de formation à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • 17 adultes sans diplôme • 1 adulte avec un diplôme de coach sportif • 2 adultes avec un diplôme d'hôtellerie-restauration • 1 adulte avec un diplôme de travailleur social • 2 adultes avec un niveau universitaire

Nombre de ménages accueillis en 2013 et 2014 par le réseau « Réinstallés » dans les Deux-Sèvres :

- 2013 : 4 ménages, 18 personnes (7 adultes et 11 enfants)
- 2014 : 4 ménages, 24 personnes (7 adultes, 15 enfants mineurs et 2 enfants majeurs)

Profil des ménages accueillis par le réseau «Réinstallés» dans les Deux-Sèvres en 2013 et 2014

Types de ménages accueillis	<ul style="list-style-type: none"> • 6 couples avec enfants • 2 mères isolées avec enfants
Nationalité/origine des personnes accueillies	Palestinienne, sino-palestinienne, afghane (2 ménages), pakistanaise, congolaise, ivoirienne et somalienne
Pays de provenance	Maroc, Erythrée, Kenya, Russie, Liban, Chine (2 ménages) et Iran
Niveau de français à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune connaissance : 5 ménages • Faible maîtrise : 1 ménage • Bonne maîtrise : 2 ménages
Niveau/type de formation à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • 10 adultes sans diplôme • 3 adultes avec un niveau universitaire • 1 athlète de haut niveau

Les mineurs isolés étrangers réinstallés au Caomida

Sur la centaine de personnes arrivant chaque année dans le cadre du programme de réinstallation, certains sont des mineurs isolés qui sont orientés par l'Ofii vers le Centre d'accueil et d'orientation des mineurs demandeurs d'asile (Caomida) de France terre d'asile situé à Boissy-Saint-Léger (94). Du fait de l'absence de représentant légal, les mineurs isolés bénéficient d'une prise en charge particulière et sont, jusqu'à leur majorité, confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) de chaque département.

À leur arrivée, les jeunes sont accueillis à l'aéroport par le directeur du centre et sont ensuite accompagnés dans leurs démarches de régularisation de leur statut. Cela inclut aussi un signalement au Parquet pour une prise en charge par l'ASE et le passage par une procédure de détermination de leur minorité. Depuis la circulaire du 31 mai 2013 du ministre de la Justice relative au dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers, la prise en charge des jeunes est répartie entre les départements. Les mineurs réinstallés peuvent donc être pris en charge par un autre département que le Val-de-Marne et réorientés vers un autre foyer d'accueil.

En 2014, le Caomida a accueilli quatre mineurs de 16-17 ans, originaires d'Afghanistan, de République démocratique du Congo et de Côte d'Ivoire et réinstallés depuis l'Algérie, le Maroc et la Turquie.

C. Le Service de réinstallation du COS à Pau (établissement ISARD COS)

L'association COS gère l'établissement ISARD COS à Pau (64) qui propose notamment 20 places pour des personnes arrivant dans le cadre du programme de réinstallation. L'hébergement se fait en logements meublés¹¹ en centre ville, de façon temporaire jusqu'à ce que les familles accueillies accèdent à leur propre logement. La prise en charge dure de 8 à 18 mois. Les places sont prévues pour un maximum de quatre familles et quatre personnes isolées réparties en huit appartements.

Depuis l'ouverture du dispositif en 2013 et jusqu'à la fin 2014, le COS a accueilli 41 personnes, dont huit familles et neuf personnes isolées.

Le service accompagne les ménages dans leurs démarches administratives (ouverture de droits, état civil, etc.), dans leur insertion professionnelle et sociale, notamment grâce à la formation et l'aide à la recherche d'emploi, dans leur suivi médical et dans les démarches quotidiennes. Le service apporte aussi un soutien à l'apprentissage du français, à l'autonomisation et la sortie du dispositif.

Le service de réinstallation du COS est financé par l'Union européenne (Fonds européen pour les réfugiés puis Fonds asile, migration et intégration) et par le ministère de l'Intérieur.

Nombre de ménages accueillis en 2013 et 2014 par le service réinstallation du COS de Pau :

- 2013 : 9 ménages, 22 personnes (13 adultes, 9 enfants mineurs)
- 2014 : 8 ménages, 19 personnes (10 adultes, 8 enfants et 1 enfant majeur)

Profil des ménages accueillis par le service réinstallation du COS de Pau en 2013 et 2014

Types de ménages accueillis	<ul style="list-style-type: none">• 6 couples avec enfants• 2 mères isolées avec enfants• 9 hommes seuls
Nationalité/origine des personnes accueillies	Congolaise (3 ménages), éthiopienne (5 ménages), érythréenne, rwandaise (3 ménages), soudanaise, somalienne, tanzanienne et afghane (2 ménages)
Pays de provenance	Russie (2 ménages), Ukraine, Iran, Égypte, Yémen, République démocratique du Congo (4 ménages), Éthiopie, Nigéria, Somalie (4 ménages) et Madagascar

Niveau de français à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune connaissance : 11 ménages • Faible maîtrise : 1 ménage • Bonne maîtrise : 3 ménages • Très bonne maîtrise : 2 ménages (langue maternelle)
Niveau/type de formation à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • 16 adultes sans diplôme • 1 adulte avec un diplôme d'infirmier • 2 adultes avec un niveau universitaire • 2 adultes avec une qualification de menuisier • 2 adultes dont la formation n'est pas connue

D. Le dispositif de réinstallation des protections internationales (REPI) de l'Entraide Pierre Valdo

Depuis 2011¹¹, l'association Entraide Pierre Valdo coordonne le dispositif de réinstallation des protections internationales (REPI) dans les départements de la Loire et de Haute-Loire. Ce dispositif de réinstallation organise l'accueil et l'accompagnement de quatre à cinq ménages par an dans des appartements diffus, soit dans la commune d'Yssingaux et ses alentours en Haute-Loire, soit dans le département de la Loire. La prise en charge des réfugiés réinstallés est d'une durée de six mois, renouvelable une fois. À la fin du dispositif, les ménages ont la possibilité, s'ils le veulent, de reprendre le bail à leur nom.

Depuis l'ouverture du dispositif, en 2012, et jusqu'à la fin 2014, l'Entraide Pierre Valdo a accueilli 26 réfugiés, ou six ménages.

L'accompagnement mis en place par le dispositif REPI est multiple. Les bénéficiaires reçoivent un accompagnement à la santé qui consiste en un bilan de santé à l'arrivée, l'ouverture des droits à la santé, l'aide à la compréhension du système de santé français et l'accompagnement à la plupart des rendez-vous médicaux. L'accompagnement est aussi administratif, pour aider les réfugiés réinstallés à constituer le dossier de demande d'asile, et social, pour l'ouverture des droits sociaux et la compréhension des obligations liées à l'obtention des droits sociaux. Les enfants sont accompagnés dans leur scolarité (inscription, aide aux devoirs, cours de français, accompagnement des professionnels à la compréhension de ce public) et les adultes peuvent disposer d'un accompagnement à l'emploi et à la formation professionnelle, généralement à la fin de l'accompagnement quand la barrière de la langue est moins importante. Enfin, l'accompagnement pour la sortie du dispositif est assuré en permettant aux ménages de reprendre le bail, et dans le cas contraire en leur proposant une aide pour s'installer dans un nouvel appartement.

¹¹ La convention a été signée en fin d'année 2011 et le premier accueil s'est fait en 2012.

Le dispositif REPI est financé par la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations et par l'Union européenne (Fonds asile, migration et intégration).

Nombre de ménages accueillis en 2013 et 2014 par le REPI dans la Loire et la Haute-Loire :

- 2013 : 2 ménages, 9 personnes (4 adultes, 5 enfants mineurs)
- 2014 : 2 ménages, 8 personnes (3 adultes, 3 enfants mineurs et 2 enfants majeurs)¹²

Profil des ménages accueillis par le REPI de l'Entraide Pierre Valdo dans la Loire et la Haute-Loire en 2013 et 2014

Types de ménages accueillis	<ul style="list-style-type: none"> • 3 couples avec enfants • 1 homme seul
Nationalité/origine des personnes accueillies	Soudanaise, somalienne et afghane (2 ménages)
Pays de provenance	Biélorussie (2 ménages), Liban, et Érythrée
Niveau de français à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune connaissance : 4 ménages
Niveau/type de formation à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • 6 adultes sans diplôme (dont 2 jeunes majeurs) • 2 adultes avec un niveau universitaire • 1 adulte avec une qualification de mécanicien

E. Le dispositif de réinstallation d'Adoma à Belfort

La société d'économie mixte Adoma gère un dispositif de réinstallation sur le Territoire de Belfort en Franche-Comté depuis septembre 2013. Le dispositif a une capacité d'accueil de 20 personnes dans quatre appartements diffus. La prise en charge est d'une durée de 12 mois. Jusqu'à fin 2014, Adoma a organisé l'accueil et l'accompagnement de 20 personnes, soit quatre ménages.

Adoma propose un accompagnement social des bénéficiaires : ouverture des droits sociaux pour accéder au système de santé et aux prestations familiales, accompagnement scolaire des enfants ainsi qu'une formation linguistique pour faciliter l'intégration en France. L'accompagnement proposé est également juridique, pour aider les personnes à constituer leur demande d'asile.

¹² En 2014, le REPI a accueilli une même famille composée d'un couple avec cinq enfants, dont deux majeurs et d'un neveu majeur. La famille a été répartie en trois logements (couple et ses enfants mineurs, les enfants majeurs et le neveu).

Le dispositif de réinstallation Adoma est financé par le ministère de l'Intérieur et les logements sont conventionnés au titre de l'allocation logement temporaire.

Nombre de ménages accueillis en 2013 et 2014 par Adoma à Belfort :

- 2013 : 1 ménage, 3 personnes (1 adulte, 1 enfant mineur et 1 enfant majeur)
- 2014 : 3 ménages, 17 personnes (3 adultes, 11 enfants mineurs et 3 enfants majeurs)

Profil des ménages accueillis par le dispositif de réinstallation d'Adoma à Belfort en 2013 et 2014

Types de ménages accueillis	<ul style="list-style-type: none"> • 4 mères isolées avec enfants mineurs et majeurs
Nationalité/origine des personnes accueillies	Congolaise, éthiopienne, russe (tchéchène), et afghane
Pays de provenance	Azerbaïdjan, Iran, Somalie et Mozambique
Niveau de français à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune connaissance : 3 ménages • Faible maîtrise : 1 ménage
Niveau / Type de formation à l'arrivée	<ul style="list-style-type: none"> • 6 adultes sans diplôme (dont 3 jeunes majeurs) • 1 adulte avec un niveau universitaire • 1 adulte dont la formation n'est pas connue

Un parcours d'intégration : le témoignage de Zukhra



Crédit Photo: Zukhra Sharipova

Zukhra, une jeune réfugiée ouzbek de 24 ans, est arrivée en France au mois d'août 2009 par le biais de la procédure du regroupement familial, pour rejoindre son père, réfugié réinstallé en France dans le cadre du programme de réinstallation du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR¹³).

« Mon père travaillait pour le gouvernement ouzbek mais il a décidé un jour qu'il ne pouvait plus continuer, qu'il ne voulait plus prendre part à certaines pratiques et il a donc été obligé de se réfugier en Ukraine en 2006. Cependant, l'Ukraine, très facile d'accès pour les autorités ouzbeks, ne pouvait lui garantir une sécurité et une protection totale. Il a été obligé d'y vivre caché, sans perspectives d'intégration. C'est pour cela qu'il a décidé d'envoyer sa candidature au HCR pour bénéficier du programme de réinstallation. Son dossier a été étudié pendant près de trois ans, il avait exprimé sa préférence pour les États-Unis mais finalement le HCR lui a annoncé que la France pouvait l'accueillir. Il est arrivé en France en février 2009 en tant que réfugié politique. Puis nous l'avons rejoint avec ma mère et ma sœur jumelle en août 2009, dans le cadre du regroupement familial.

Nous avons d'abord habité au Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) de Créteil pendant 8 mois. Dès mon arrivée j'ai commencé à apprendre le français avec la méthode Assimil pour vite progresser. Nous étions dans une position bizarre du fait d'avoir déjà un statut de réfugié alors que nous étions dans un Cada. Les premiers mois ont été assez difficiles, nous avons beaucoup de problèmes mais les choses se sont ensuite améliorées.

France terre d'asile nous a proposé un Centre provisoire d'hébergement à Pantin, où nous sommes restés un an et demi. Le réseau 'Réinstallés' de France terre d'asile nous a accompagné administrativement et socialement dans toutes nos démarches et nous avons des rencontres régulières avec eux. Nous aurions pu renouveler notre contrat pour rester dans le logement plus longtemps mais nous avons décidé d'en trouver un autre. On nous a aidé dans nos démarches tout en nous permettant de retrouver notre autonomie, ce qui selon moi est très positif.

De notre côté, avec ma sœur, nous avons été admises dans une école d'art et nous avons pu bénéficier des bourses du Crous et même faire un programme d'échange universitaire dans une école d'art de Londres. Quand je ne maîtrisais pas encore très bien la langue française, l'art me permettait de m'exprimer sur l'expérience que j'étais en train de vivre. En venant en France nous avons pu faire les études que nous voulions avec ma sœur, pour travailler dans le domaine de notre choix. En Ouzbékistan le statut de la femme est différent, elle est plus opprimée. Pour une femme la vie est plus facile en France. Vivre en France c'est une expérience enrichissante qui m'a permis une plus grande ouverture d'esprit.

Pour mes parents cela a été plus difficile parce qu'ils sont arrivés plus âgés et qu'ils ont eu plus de difficultés avec l'apprentissage de la langue, ils ont vécu une plus grosse rupture et un vrai déclassement social. Quand on a 60 ans ce n'est pas évident de recommencer à zéro alors qu'on a travaillé toute sa vie. Même si cela a été douloureux, ils sont contents. Nous avons eu beaucoup de chance dans notre intégration en France. Mon père a décidé de faire du bénévolat auprès de demandeurs d'asile tchétchènes et arméniens et ma mère fait du bénévolat avec les Restos du Cœur. Pour les deux il y a une idée de rendre une aide qu'ils ont reçu en France, et c'est aussi une bonne manière d'apprendre la vie en France. »

¹³ Zukhra fait partie du programme des ambassadeurs de la réinstallation du projet Share. Voir <http://resettlement.eu/page/introducing-zukhra-share-resettlement-ambassador-france>

IV. LE PROGRAMME D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS SYRIENS

A. Présentation du programme d'accueil des réfugiés syriens

En octobre 2013, la France s'est engagée à accueillir 500 réfugiés syriens en 2014 dans le cadre d'un programme de réinstallation et d'admission humanitaire d'urgence et à la faveur de trois missions de sélection en Égypte, en Jordanie et au Liban¹⁴.

Le programme ad hoc a été établi de manière à ne pas impacter le dispositif national d'accueil, déjà fortement sollicité par les personnes se présentant d'elles-mêmes en France pour demander l'asile. L'idée est donc de favoriser l'accès direct au logement et un accès rapide aux droits et prestations sociales de manière à ce que les ménages accueillis soient autonomes financièrement.

1. Coordination de l'accueil des réfugiés réinstallés syriens

Le programme s'organise autour d'un préfet nommé par le ministère de l'Intérieur, chargé de coordonner sa mise en œuvre. Son rôle est de superviser l'organisation de l'arrivée des réfugiés, en lien avec les communes d'accueil et les opérateurs qui seront responsables de l'accompagnement socio-professionnel. Cette coordination nationale permet d'impliquer activement tous les acteurs qui sont amenés à intervenir dans le processus d'intégration des réfugiés : autorités locales, institutions publiques (CAF, CPAM, Pôle emploi), bailleurs sociaux, écoles, centres de santé, etc. En parallèle, un appel à candidatures a été lancé auprès des communes par le préfet, par l'intermédiaire de l'Association des maires de France¹⁵.

¹⁴ Le Monde, « La France s'engage à accueillir 500 réfugiés syriens », 16/10/2013.

¹⁵ L'appel est accessible sur le site de l'Association des maires de France.

Mesures spécifiques de coordination mises en œuvre dans le cadre de l'accueil des Syriens et Irakiens

En parallèle du programme d'accueil de réfugiés syriens, la France a admis, de façon ad hoc, au titre de l'asile, des chrétiens d'Irak menacés par le groupe islamiste Daesh¹⁶. Afin de faciliter l'organisation de l'accueil des réinstallés syriens et de ces Irakiens, un préfet en charge de la coordination a été nommé le 9 octobre 2014.

Dans une note du 19 janvier 2015, adressée aux préfets de régions et de départements¹⁷, le préfet en charge de la coordination a rappelé les droits et procédures aux préfectures de région et de département, afin de garantir un accès rapide au séjour et aux droits sociaux des réfugiés syriens et irakiens accueillis dans le cadre d'opérations spéciales.

La note demande la désignation de référents dans les antennes locales des CAF, CPAM et Pôle emploi susceptibles d'accueillir ce public. Les noms des ménages concernés sont transmis par l'Ofii. Des instructions spécifiques sont également transmises quand la situation administrative des réfugiés ne leur permet pas de fournir toutes les pièces justificatives nécessaires, pour faciliter l'ouverture des droits sociaux. L'objectif d'un tel système est d'accélérer les démarches et de permettre une ouverture des droits dans les meilleurs délais.

2. Sélection des réfugiés réinstallés

Ce programme combine deux types d'accueil : un accueil dans le cadre du programme national de réinstallation, et un accueil spécifique dans le cadre d'admissions humanitaires (voir infra).

Dans le cadre de la réinstallation, de la même manière que dans le cadre du programme permanent, les dossiers sont soumis par le HCR aux autorités françaises, qui les sélectionnent selon des critères de vulnérabilité. Les délais sont cependant beaucoup plus courts : la décision d'accueillir le ménage est prise en un mois en moyenne et la durée moyenne entre la sélection et l'arrivée en France est également d'un mois.

¹⁶ Entre le 1^{er} août et le 31 décembre 2014, 1 277 demandes d'entrée en France ont été acceptées. Les demandes de visa au titre de l'asile sont traitées par les autorités consulaires en Irak. Source : Ministère des Affaires étrangères et du développement international, Chrétiens d'Irak - Communiqué de Laurent Fabius et de Bernard Cazeneuve, 1^{er} août 2014.

¹⁷ Ministère de l'Intérieur, Note à l'attention de Mesdames et Messieurs les préfets de région et les préfets de départements, Accueil de réfugiés syriens et irakiens, 19 janvier 2015.

On note également une différence importante avec le programme permanent, concernant la délivrance de la protection. Il a en effet été décidé de simplifier la procédure d'instruction de la demande d'asile pour le programme syrien, afin que l'Ofpra puisse rendre une décision rapidement et sur la base du dossier HCR uniquement. Des officiers de protection se rendent sur les lieux d'accueil pour rencontrer les ménages après leur arrivée afin de délivrer au plus vite une attestation de protection puis les documents d'identité.

Il faut noter que l'utilisation des places disponibles dans le programme permanent de réinstallation, plutôt que la création de places d'accueil supplémentaires pour les réfugiés syriens, réduit de fait le nombre de places disponibles pour les réfugiés d'autres pays ayant également besoin d'être réinstallés.

Dans le cadre de l'admission humanitaire, la procédure de sélection est beaucoup plus innovante pour la France.

Si la situation de vulnérabilité est le critère prédominant de sélection des réfugiés, l'État avait néanmoins ajouté un critère – non cumulatif – de « proximité », à savoir les personnes qui ont un lien particulier avec la France : lien commercial, culturel, familial, linguistique, etc. Après les premiers mois de mise en œuvre, l'État a cependant revu sa position considérant la difficulté pour le HCR à identifier des personnes relevant de ce critère et ayant besoin d'être réinstallées.

Le rôle de l'Ofpra est largement renforcé dans ce cadre. En effet, les réfugiés sont sélectionnés dans le cadre de missions effectuées dans les pays de premier asile. Les dossiers sont soumis par le HCR et la détermination de statut se fait directement sur place. Trois missions de sélection ont été organisées en 2014 : 52 personnes ont été réinstallées depuis l'Égypte, 162 depuis le Liban et 172 personnes depuis la Jordanie.

Au total, 498 personnes ont été sélectionnées pour bénéficier du programme ad hoc d'accueil de réfugiés syriens en 2014, au titre de l'admission humanitaire ou de la réinstallation¹⁸. Au 27 mai 2015, 477 Syriens étaient arrivés sur le sol français¹⁹. Considérant l'opération comme un succès, le gouvernement français s'est engagé à la renouveler en 2015 pour 500 nouveaux réfugiés syriens²⁰.

Dans le cadre de l'opération spéciale de réinstallation des réfugiés syriens, le gouvernement français a accueilli en un an deux fois plus de personnes qu'en deux ans dans le cadre du programme permanent de réinstallation (477 pour 230). La France a donc montré sa capacité à accueillir plus de 100 ménages par an.

18 Plus de 500 personnes avaient été identifiées mais une dizaine se sont finalement désistées.

19 Chiffre fourni par le Service asile du ministère de l'Intérieur.

20 Ministère de l'Intérieur, Discours de Bernard Cazeneuve à l'occasion du colloque « Le monde à travers l'asile », 23 juin 2014.

Une mission de sélection en bref

Un représentant de l'Ofpra et le préfet en charge de la coordination organisent d'abord une mission exploratoire, au cours de laquelle sont rencontrées les représentations françaises, les autorités nationales du pays et les organisations internationales (HCR et OIM notamment). L'objectif est de présenter le programme d'accueil et de préparer la mission de sélection. La délégation peut visiter les camps de réfugiés et discuter avec les différents acteurs des critères de sélection qu'elle souhaite appliquer et du nombre de dossiers qui pourront être étudiés dans la période de sélection.

La mission de sélection en tant que telle intervient dans un second temps. Des entretiens sont effectués avec les ménages orientés par le HCR sur les critères de vulnérabilité et éventuellement de lien avec la France.

Dans certains cas, les maires des communes d'accueil ont également effectué des missions. Ils ont alors pu présenter la commune aux réfugiés, et dans le même temps préparer la communauté d'accueil grâce aux informations récupérées sur le terrain.

3. Accueil et intégration

Un schéma spécifique d'accueil a été mis en place pour ce programme ad hoc. En pratique, l'accueil est organisé de la façon suivante :

- Les opérateurs retenus pour accueillir les réfugiés syriens identifient des logements disponibles dans les localités où ils sont implantés.
- La préfecture de région ou de département convoque une réunion avec les acteurs de l'asile publics et privés et les municipalités concernées pour organiser l'arrivée.
- À l'arrivée, les opérateurs identifiés accueillent les ménages et les installent dans les logements par l'intermédiaire de sous-locations, en vue de glissement de bail. Les réfugiés bénéficient d'une aide pour l'ouverture des droits sociaux et d'un accompagnement social pendant un an.

B. L'accueil par les opérateurs de l'asile

Des conventions ont été signées dès fin 2013 avec trois opérateurs : Adoma, l'Association de soutien de la Dordogne (ASD) et Coallia. Ces conventions spécifient les conditions d'accueil direct en logement, sans limitation géographique, et l'accompagnement pour l'accès aux droits. Elles offrent également des garanties financières aux trois structures pour la mise en œuvre de l'accueil.

Ces programmes d'accueil sont conçus autour de contrats de sous-location en vue d'un glissement de bail : les opérateurs paient les loyers et offrent aux réfugiés une allocation mensuelle jusqu'aux premiers versements des aides sociales aux ménages. Ceci permet l'accès direct au logement des ménages accueillis.

Dans chaque commune d'accueil, un travailleur social est affecté à temps plein à l'accompagnement des ménages. Pour que l'accompagnement soit effectif, ce salarié est largement soutenu par les équipes en place travaillant avec les autres demandeurs d'asile et réfugiés et bénéficie des partenariats développés par la structure dans la zone d'accueil.

Les ménages bénéficient d'une aide administrative et d'un accompagnement social global :

- Ouverture des droits : démarches pour l'obtention des titres de séjour, RSA, CMU, prestations familiales
- Santé : CMU complémentaire, prise en charge sanitaire plus ou moins urgente
- Scolarité : scolarisation des enfants, mise en relation avec les organismes compétents pour passage de tests de niveau
- Insertion : signature du CAI, inscription Pôle emploi, bilan de compétence.

Un premier bilan montre un très fort besoin de gestion des attentes et préoccupations des réfugiés réinstallés, qui sont parfois déçus de ce qui les attend à l'arrivée en France. La question de l'information transmise en amont aux réfugiés et aux opérateurs fait également partie des éléments soulevés par les structures. Ces éléments sont aussi mis en avant par les opérateurs de la réinstallation dans le cadre du programme permanent.

La principale difficulté, soulevée par Adoma, concerne l'accès aux soins de santé. De nombreux ménages présentaient des pathologies et/ou handicaps lourds chez des adultes et des enfants. La prise en charge sanitaire représente donc une demande pressante de la part des familles. Cependant, selon les territoires d'accueil, les délais d'accord de la CMU complémentaire ont parfois été longs, ce qui a nécessité un recours aux permanences d'accès aux soins de santé (Pass). De plus, des exigences posées par certaines caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) ont allongé les délais de traitement des dossiers CMU : par exemple, au Havre, il a parfois fallu fournir obligatoirement une attestation de médecin traitant.

Les opérateurs ont également mis en avant que, sur certains territoires, des réunions préparatoires et de suivi, organisées sous l'égide des préfectures (réunions avec les services de la préfecture, représentants d'organismes locaux, opérateurs, etc.) avaient facilité le déroulement des accueils et le travail d'accompagnement, notamment administratif.

L'exemple de la mobilisation des autorités locales : l'accueil des Syriens en Dordogne

La première mission de sélection de la France pour les réfugiés syriens s'est déroulée en Égypte à partir du mois de février 2014 : l'Ofpra, le ministère des Affaires étrangères et du développement international ainsi que le ministère de l'Intérieur ont été alertés par le Consulat français à Alexandrie de la situation de Syriens naufragés après avoir tenté de traverser la Méditerranée pour rejoindre l'Europe, et détenus depuis lors par les autorités égyptiennes dans des conditions dramatiques.

À Alexandrie, la mission de sélection de la France a offert à 52 réfugiés syriens la possibilité d'être réinstallés, sur la base de critères de vulnérabilité. Deux communes situées en Dordogne, dans la région Aquitaine, se sont portées volontaire suite à l'appel à candidature du préfet Richard Didier²¹ pour accueillir à partir de mai 2014, cinq familles syriennes soit 25 personnes. Différentes motivations expliquent la démarche de ces deux communes d'environ 1 300 habitants : tout d'abord l'envie de mener une action humanitaire et d'accueillir des familles dans le besoin ; ensuite l'opportunité de soutenir la démographie scolaire sous tension ; enfin la disponibilité de logements de taille suffisante pour des familles dans les villages.

L'accueil et l'intégration des Syriens en Dordogne ont été coordonnés par la sous-préfecture de Nontron et la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations.

La préparation en amont de l'arrivée a mobilisé de nombreux acteurs : le Conseil général, la Préfecture, la Communauté de communes, les municipalités, l'Agence régionale de santé, la Caisse d'allocations familiales, Dordogne Habitat (l'office public de l'habitat en Dordogne), l'agence Pôle emploi, l'Académie de Bordeaux et l'Association de soutien de la Dordogne (ASD). La sous-préfecture de Nontron a désigné l'ASD comme opérateur principal dans l'accompagnement des réfugiés syriens dans les diverses démarches.

Les familles sélectionnées sont arrivées en France le 21 mai 2014 accompagnées du maire de Jumilhac-le-Grand qui était parti à leur rencontre au Caire. Après une cérémonie d'accueil avec l'Ofpra à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, ils ont de nouveau été accueillis par une cérémonie en Dordogne, cette fois-ci en présence de la population locale, avant de rejoindre leurs nouveaux logements équipés et meublés au préalable par l'ASD notamment grâce à la générosité des habitants.

21 L'appel est accessible sur le site de l'Association des maires de France.

L'arrivée a été facilitée par l'aide de deux Syriens présents dans la région, dont un a régulièrement assuré le rôle d'interprète.

Le long travail de préparation a permis aux enfants de faire leur rentrée à l'école dès le lendemain de leur arrivée. De leurs côtés, les adultes ont été accompagnés par l'ASD quotidiennement pour l'ouverture des droits sociaux, les obligations administratives ou encore la recherche d'emploi. En juin, les Syriens ont signé leur Contrat d'accueil et d'intégration avec l'Ofii pour ensuite participer à une formation civique et à une session sur la vie en France. Ils ont témoigné d'un grand désir d'intégration et globalement le bilan de leur accueil est très satisfaisant selon la Mairie de Jumilhac-le-Grand, malgré les difficultés évidentes liées à la langue, à la recherche d'emploi et aux barrières culturelles.

Les adultes ont pu bénéficier d'une formation linguistique au cours de l'été 2014 et ils étaient au début de l'année 2015 tous en recherche active d'emploi. Ils disposent désormais de voitures leur permettant de retrouver une certaine mobilité et ils prennent peu à peu en charge leurs frais, comme le loyer, payé par l'ASD les premiers mois.

Sur la cinquantaine de personnes sélectionnées en Égypte, la Dordogne a accueilli cinq familles avec enfants. Les autres réfugiés, parmi lesquels des personnes souffrant de lourdes pathologies, ont été accueillis en Isère du fait de la proximité avec les centres de soins adéquats. Pour l'instant, le bilan de l'accueil et de l'intégration des Syriens dans ces deux communes de Dordogne est très positif, selon les témoignages recueillis auprès des municipalités, de l'ASD et des réfugiés.

Témoignage d'Annick MAURUSSANE, adjointe au Maire de Jumilhac-le-Grand²²

« Cet accueil a été possible dans le cadre de cette opération spécifique. Le statut des réfugiés était prévu à l'avance, les fonds dédiés, les partenaires sollicités par les autorités, pour assurer la réussite de cette entreprise. Même avec la meilleure bonne volonté, une commune de notre importance aurait beaucoup de difficultés à démarrer ce type d'action sans tous ces soutiens et ce cadre préétabli. J'étais présente au premier jour de démarrage de la réflexion, et assez perplexe quant à la suite des opérations. Et dès que nous avons su que notre candidature était retenue, il fallait relever ce défi et réussir à tout prix d'abord pour ces familles et ces enfants en détresse, et pour prouver que l'intégration en milieu rural est possible et peut être aussi, une chance. Leur soulagement à l'arrivée, leurs regards, leur sourire aujourd'hui, les enfants qui s'épanouissent suffisent à dire qu'il fallait le faire ».

Les différentes structures ayant accueilli les réfugiés syriens dans le cadre du programme spécial ont fait remonter de nombreux points forts, mais aussi des faiblesses du dispositif mis en place. Une évaluation générale du programme apparaît nécessaire pour mettre en lumière tous ces aspects et utiliser les leçons apprises à bon escient dans le cadre d'autres programmes spéciaux, mais également au bénéfice du programme permanent de réinstallation.

²² Suite à la démission du précédent maire, Yves Congé, en fonction lors de l'accueil des Syriens, Mme Maurussane a été élue maire de Jumilhac le 8 avril 2015.

V. LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FRANÇAIS DE RÉINSTALLATION : ANALYSE ET PISTES DE TRAVAIL

La France accueille des réfugiés dans le cadre du programme annuel de réinstallation ou d'opérations spéciales depuis 2008. C'est un engagement important qu'il convient d'appuyer, en particulier dans un pays qui dispose d'une longue tradition d'accueil des réfugiés, et de renforcer, alors que le nombre de personnes déplacées est en augmentation et qu'à des conflits de longue durée, comme en Syrie, s'ajoutent de nouvelles crises (Sud-Soudan, Yémen, etc.). En 2013, 86 % des réfugiés se trouvaient dans un pays en voie de développement²³. En plus de constituer une solution durable pour ces personnes, la réinstallation est aussi un outil de solidarité internationale à l'égard de pays qui subissent de fortes pressions et qui ne sont pas en mesure d'offrir des perspectives d'avenir aux réfugiés.

Depuis 2008, la France a accueilli plus de 1 000 personnes dans le cadre du programme de réinstallation, dont 230 en 2013 et 2014. À cela s'ajoutent les personnes accueillies dans le cadre du programme ad hoc d'accueil des réfugiés syriens soit 498 personnes sélectionnées en 2014 (dont 123 personnes prises en compte dans le programme de réinstallation permanent).

De nombreux ménages accueillis en 2013 et 2014 ont fait part aux organisations de leur soulagement d'être en France et d'un sentiment de sécurité retrouvée. Si l'on salue l'engagement de la France, la mise en œuvre du programme français de réinstallation connaît néanmoins de nombreuses difficultés, dont certaines impactent directement la vie quotidienne des réfugiés. Certaines d'entre elles sont inhérentes au travail auprès d'êtres humains qui ont connu de nombreuses souffrances. C'est ce qui fait la richesse et le défi d'une telle mission. La plupart de ces difficultés sont toutefois évitables dans la mesure où elles résultent de dysfonctionnements, d'un manque de coordination, ou d'une faible connaissance des dispositifs et des publics par les opérateurs publics et les administrations concernées. Ces difficultés ont un impact fort sur l'intégration des réfugiés réinstallés du fait de leur parcours, souvent très long et difficile, avec parfois plusieurs années d'attente passées dans des camps, et de leur vulnérabilité particulière.

23 UNHCR, Global Facts and Figures, Janvier 2015.

Néanmoins, de nombreuses voies d'amélioration sont possibles. À cet égard, l'opération d'accueil des réfugiés syriens a permis de démontrer qu'il est possible de résoudre certaines difficultés ou de contourner certains de ces obstacles. Ce dispositif peut ainsi constituer un support de réflexion intéressant pour identifier les moyens de renforcer l'efficacité du programme national de réinstallation mis en œuvre par la France avec le HCR.

L'analyse et les recommandations présentées ci-dessous se fondent sur l'expérience de nos organisations dans l'accueil des réfugiés réinstallés ainsi que sur les résultats d'un questionnaire complété par les cinq organisations françaises opératrices du programme de réinstallation portant sur le profil des ménages qu'elles ont accueillis, les conditions d'accueil de ces ménages, l'accès à une protection internationale, l'accès au contrat d'accueil et d'intégration, l'accès aux droits, le rapprochement familial, la sortie des dispositifs et le parcours des réfugiés.

A. Préparer et organiser l'accueil des réfugiés

La phase qui précède l'arrivée sur le territoire détermine en grande partie la qualité du premier accueil des réfugiés en France. Les organisations accueillant des personnes réinstallées le constatent lorsque les réfugiés intègrent leurs dispositifs, notamment au cours des premières semaines où ces acteurs doivent comprendre les besoins des réfugiés, les rassurer, les informer et revenir sur leurs attentes et leurs aspirations afin de construire un lien de confiance en vue d'une autonomisation.

1. La sélection des bénéficiaires du programme de réinstallation

Le processus de sélection des bénéficiaires du programme français de réinstallation est caractérisé par une certaine longueur. En effet, la France opère la sélection des bénéficiaires uniquement sur la base de dossiers, transmis par les bureaux de terrain du HCR aux autorités françaises, par l'intermédiaire du siège du HCR à Genève. La multiplication des interlocuteurs et les allers-retours inévitables entre eux concernant les ménages allongent les délais de prise de décision.

Ce temps long est préjudiciable pour les réfugiés, qui restent dans l'attente d'une réponse dans le premier pays d'asile, mais aussi pour les organisations qui les accueillent une fois en France et qui reçoivent des informations obsolètes et/ou erronées car trop anciennes.

En terme d'identification des réfugiés à réinstaller, le programme actuel de réinstallation est fondé sur une identification et un accueil individuels. Dans un contexte différent lié à l'identification de réfugiés en exil dans un pays tiers depuis relativement peu longtemps, le programme d'accueil des Syriens a prouvé la valeur ajoutée de la participation de l'Ofpra à la sélection des réfugiés, dans le cadre d'accueil de groupes, en particulier à l'occasion de missions d'identification dans le premier pays d'asile. En effet, les agents de l'Ofpra disposent d'une expertise particulière en matière d'entretien ainsi que de détermination des craintes et des besoins des réfugiés. L'organisation de missions de sélection dans les pays de premier accueil n'est toutefois possible que dans une perspective d'accueil de groupes (le coût et l'organisation de missions d'identification individuelle seraient trop lourds).

Par ailleurs, il serait intéressant d'explorer plus en détail le développement d'accueil de groupe, en analysant les modifications du système actuel que de tels programmes nécessiteraient. L'étude de la faisabilité et de l'impact (notamment en termes de capacité d'accueil, d'accélération et de fluidification du dispositif et d'intégration des réfugiés) d'un accueil de groupe devrait être conduite en concertation avec tous les acteurs concernés, et notamment les organisations gérant les dispositifs d'accueil dont les modalités d'accompagnement devraient nécessairement être adaptées.

Les délais d'identification des bénéficiaires du programme de réinstallation devraient être réduits, notamment par l'optimisation du processus de sélection.

Les autorités françaises devraient explorer et étudier la possibilité de développer les accueils de groupes en parallèle des accueils individuels.

Dans le cadre d'un accueil de groupe, l'implication de l'Ofpra, dès le processus de sélection, permettrait d'accélérer et faciliter la procédure en amont et en aval de l'arrivée en France.

2. L'information des réfugiés avant le départ

Les acteurs de l'accueil partagent le constat que les réfugiés qui arrivent dans leurs dispositifs n'ont souvent pas eu d'information au préalable sur leurs conditions et leur lieu d'accueil ainsi que sur leurs droits et devoirs en France. Lorsqu'ils ont eu des informations, celles-ci sont très limitées. L'étude réalisée auprès des opérateurs a démontré que nombreux sont les réfugiés qui n'ont pas été informés de leur lieu d'accueil final, ni des conditions d'hébergement. Des ménages ayant transité par Paris ou Lyon ont été déçus de ne pas rester dans ces villes, certains ont été étonnés de se retrouver dans des logements en cohabitation, certains se sont sentis perdus et isolés en arrivant dans un milieu rural, ou encore, une femme n'avait pas été informée qu'elle voyagerait sans son mari et ne le retrouverait qu'une fois en France.

L'orientation vers les différents dispositifs d'accueil a également posé des problèmes dans quelques cas isolés, les personnes ayant ensuite été transférées vers d'autres dispositifs. Ainsi, un homme d'origine érythréenne avait été orienté à Pau alors qu'il faisait partie d'un groupe dont l'ensemble des membres avaient été orientés à Lyon. Il a finalement été transféré à Lyon. Un autre ménage avait été orienté à Lyon alors que son fils vivait à Strasbourg et est donc sorti du dispositif lyonnais après une journée pour se rendre à Strasbourg.

Un livret d'information avait été élaboré par l'Organisation internationale des migrations (OIM) et Forum réfugiés-Cosi en 2009 et une mise à jour de ce livret a été initiée par le ministère de l'Intérieur en 2013, notamment pour inclure une présentation succincte de chaque dispositif d'accueil. Cependant, ce livret ne semble être remis aux ménages avant le départ que très rarement, alors qu'il constitue un premier support d'information important pour préparer les personnes réinstallées à leur arrivée en France.

Ce livret ne constitue par ailleurs pas une réponse complète au besoin d'information puisqu'il n'est traduit que dans certaines langues alors que les réfugiés sélectionnés par la France sont de nationalités très variées. Il n'est pas non plus adapté aux besoins de l'ensemble des personnes, notamment des personnes analphabètes ou illettrées. Il devrait être complété par d'autres supports d'information, telles que des vidéos, ainsi que par des sessions d'information à destination des réfugiés avant leur départ dans le cadre d'accueil de groupes. La production de supports vidéo par l'Ofi, en collaboration avec les organisations accueillant les réfugiés réinstallés et des personnes ayant fait elles-mêmes l'expérience de la réinstallation en France, pourrait permettre d'atteindre un plus large public et de transmettre des informations plus efficacement.

Les autorités françaises pourraient également s'appuyer sur les mesures déjà existantes en matière de préparation à l'intégration avant le départ dans le cadre du regroupement familial. Par ailleurs, le projet de loi relatif au droit des étrangers en France présenté en Conseil des ministres en juillet 2014 prévoit « une information sur la vie en France accessible dès le pays d'origine ». Le gouvernement souhaite également mettre à disposition des migrants « un dispositif d'apprentissage linguistique à distance [...] afin de permettre à ceux qui le souhaitent d'aguerrir leur niveau de français ou de s'initier à la langue ». S'il devait être confirmé par le parlement, ce dispositif pourrait pleinement profiter aux réfugiés qui attendent d'être réinstallés en France.

Le manque d'information préalable impacte directement la prise en charge et le travail des organisations d'accueil. En effet, au cours des premiers mois, il est nécessaire d'informer mais aussi de gérer des aspirations parfois irréalistes que les réfugiés ont pu construire dans la période d'attente entre la sélection et l'arrivée en France.

Dans la continuité de la mise à jour envisagée du livret d'information, il pourrait être transformé en livret d'accompagnement pouvant être utilisé à la fois avant le départ et pendant les premiers temps en France.

Des méthodes complémentaires d'information des réfugiés réinstallés, par le biais de vidéos ou de sessions d'information avant et après l'arrivée, devraient être envisagées.

3. La transmission d'informations aux organisations d'accueil des réfugiés réinstallés

L'accueil d'un réfugié se prépare, d'autant plus que la réinstallation s'adresse en priorité aux personnes les plus vulnérables. Il est important pour les organisations d'accueil d'obtenir à l'avance un certain nombre d'informations sur les ménages, en particulier sur leurs besoins spécifiques, relevant d'un handicap physique par exemple ou de besoins de soins de santé continus et/ou urgents. Ces informations sont indispensables pour anticiper certaines démarches, faciliter la préparation de l'accueil et assurer un accompagnement global de meilleure qualité.

Or, aujourd'hui, les informations transmises sont encore trop lacunaires et tardives, notamment sur les besoins spécifiques des réfugiés. Le délai de transmission des informations aux organisations d'accueil varie en pratique de quelques jours à plusieurs mois, avec une moyenne de 25 jours avant l'arrivée.

L'enquête auprès des organisations d'accueil a notamment révélé que les informations transmises se limitent la plupart du temps à l'état civil des réfugiés (nom, âge, sexe), la composition du ménage, leur pays de provenance et leur date d'arrivée (en France et sur le site d'accueil). Les autres informations ne sont soit pas disponibles, soit se perdent ou se diluent dans une chaîne d'acteurs incluant le HCR, le ministère de l'Intérieur, l'OIM, l'Ofii et, au bout de cette chaîne, les organisations d'accueil. Cela concerne particulièrement les informations médicales, ce qui peut entraîner des problèmes à l'arrivée. Par exemple, une organisation n'avait pas été informée du diabète d'une personne accueillie en amont qui a finalement nécessité des soins à l'arrivée et une hospitalisation d'urgence. Une grossesse presque à terme n'avait pas non plus été signalée, alors qu'un tel état nécessite un suivi spécifique. Certaines organisations d'accueil ont aussi souligné que les informations reçues s'avèrent parfois erronées. Par exemple, pour un ménage, l'âge indiqué pour les enfants du couple était incorrect.

Ces informations pourraient être obtenues par les opérateurs soit en ayant la possibilité de contacter directement l'OIM qui effectue un examen d'aptitude à voyager avant le départ, soit en recevant suffisamment tôt des instructions claires des médecins de l'Ofii, dans le respect du secret médical.

En plus de permettre d'adapter l'accueil aux besoins des réfugiés, informer suffisamment tôt les acteurs impliqués dans l'accompagnement permet d'entamer les démarches d'ouverture des droits et de prévoir à l'avance un lieu d'installation en France adapté au regard de la situation et des caractéristiques des réfugiés et des places disponibles.

La transmission d'information aux opérateurs sur le profil et les besoins, en particulier médicaux, des ménages, doit être améliorée afin de garantir un accueil adapté.

4. Les délais de départ vers la France

On observe que certains ménages ont attendu de nombreuses années pour être réinstallés, alors même que la décision de la France de les accueillir leur avait été communiquée. Ceci est notamment le cas pour les familles nombreuses, pour lesquelles il est difficile de trouver un lieu d'accueil adapté. Cette attente, allant parfois jusqu'à quatre ans, risque de créer de fortes déceptions pour les ménages. En effet, ils ont le temps d'imaginer quelle sera leur vie en France. Or leurs attentes sont souvent au-delà de la réalité, ce qui conduit inévitablement à des déceptions qui seront compliquées à gérer par les organismes d'accueil.

Par ailleurs, certains ménages sont accueillis en France plus de quatre ou cinq mois après l'annonce de leur arrivée aux opérateurs d'accueil, ce qui crée des difficultés dans l'organisation de leur accueil et la mise à disposition des logements. Ces délais sont notamment liés aux délais d'octroi des autorisations de sortie des territoires délivrées par les pays de premier asile et des visas par les consulats français. Une procédure de délivrance de visa accélérée pourrait être envisagée avec le ministère des Affaires étrangères et du développement international afin de faciliter le départ après la phase de sélection des ménages réinstallés et d'accélérer leur arrivée en France.

Une réflexion conjointe devrait être menée entre les institutions et les opérateurs afin de développer des mécanismes d'accueil permettant une plus grande flexibilité et une adaptation des hébergements ou logements aux besoins des ménages en attente de réinstallation.

Des mesures, telles que l'accélération de la délivrance de visa pour la France, doivent être envisagées pour réduire les délais de départ des ménages sélectionnés vers la France.

B. Favoriser rapidement et de manière adaptée l'accès à l'autonomie

Outre les besoins spécifiques liés à leurs conditions de vie dans le pays de premier asile, les réfugiés réinstallés en France font face à un rythme d'intégration accéléré par rapport à celui des réfugiés dits « spontanés » qui ont pu se familiariser et s'acclimater avec la société et la langue françaises pendant la période de demande d'asile - même si cette dernière génère d'autres types d'angoisse. Pour les réfugiés réinstallés, l'accompagnement vers l'autonomie ne doit pas perdre de temps mais la cadence administrative ne suit pas de manière équivalente sur l'ensemble du territoire français.

1. Les conditions d'accueil et l'accompagnement des réfugiés réinstallés

Les conditions d'accueil des réfugiés arrivant dans le cadre du programme français de réinstallation ont évolué positivement depuis 2008. L'instabilité résidentielle et la succession de « sas » (centre de transit, centres d'accueil pour demandeurs d'asile puis solutions plus ou moins pérennes de logement) qui prévalaient étaient une source de stress pour les réfugiés, pour qui le logement devenait la principale préoccupation.

Depuis, la création de dispositifs dédiés a permis la mise en place d'un accompagnement individuel et adapté permettant d'accéder à l'autonomie dans de meilleures conditions.

Aujourd'hui, la plupart des réfugiés réinstallés sont d'abord accueillis à leur arrivée au centre de transit de Créteil, géré par France terre d'asile. Leur séjour au centre est généralement de quelques jours mais dans certains cas les ménages y ont résidé environ un mois. Ceux qui ne passent pas par le centre de transit arrivent, à quelques exceptions près, directement dans les dispositifs d'accueil. La prise en charge par les organisations d'accueil se déroule sur une période de 6 à 18 mois. Environ 200 places réparties en une quarantaine de logements sont actuellement disponibles sur l'ensemble du territoire français.

Dans la plupart des dispositifs, à la sortie, les ménages sont orientés vers des logements sociaux – parfois par l’intermédiaire d’un bail glissant – ou des logements privés, selon les disponibilités et tarifs des parcs locaux. Un certain nombre de ménages réinstallés font part de leur frustration et déception de devoir initialement cohabiter ou de ne pas accéder directement à leur propre logement. Certains dispositifs (AIR de Forum réfugiés-Cosi, REPI de l’Entraide Pierre Valdo) proposent un accès au logement autonome dès l’entrée dans le programme d’intégration : grâce à un bail glissant, les personnes peuvent se maintenir dans le logement qui leur a été proposé à leur arrivée, ce qui permet de conforter la stabilisation et de faciliter l’intégration.

Certaines personnes réinstallées dans des petites ou moyennes communes se montrent parfois insatisfaites du fait d’un sentiment d’isolement, notamment s’il n’y a pas de communauté issue de leur pays d’origine sur place. L’accueil loin des grands centres urbains permet de faciliter l’accès au logement et concourt au maintien de l’équilibre territorial. Cependant, cette répartition ne doit pas se faire aux dépens des personnes accueillies et il est primordial de prendre en considération les besoins et les profils des réfugiés ainsi que les services accessibles, notamment les services médicaux et l’interprétariat (voir section précédente sur l’importance de l’orientation des ménages avant l’arrivée).

En plus d’un accueil géographiquement diversifié, il est important d’assurer une diversité de possibilités d’hébergement selon les profils et les besoins, soit par un passage en centre collectif temporaire pour permettre aux personnes peu autonomes de se familiariser avec leur nouvel environnement et de bénéficier d’un accompagnement renforcé pour une période transitoire, ou au contraire en favorisant un accès direct au logement indépendant (individuel ou en colocation).

L’accompagnement des réfugiés peut être intense, particulièrement au cours des premières semaines en France, et la durée de prise en charge est limitée. Les dispositifs existants doivent être soutenus et renforcés, y compris au moyen de collaborations entre les différents acteurs et d’initiatives telles que le recours aux bénévoles ou la mise en place de programme de « parrainage » entre réfugiés ou avec des nationaux.

L’organisation de l’accueil des réfugiés réinstallés, tout en restant diversifié géographiquement et dans le type d’hébergement proposé, doit prendre en compte les besoins et les profils des réfugiés, pour assurer une prise en charge, un suivi et une intégration adaptés.

Des initiatives de soutien à l’accompagnement, tel que le « parrainage », devraient être développées et facilitées.

2. La régularisation du statut et l'obtention d'une protection internationale en France

Les réfugiés accueillis en France dans le cadre du programme de réinstallation doivent, dès leur arrivée, déposer un dossier de demande d'asile à l'Ofpra au même titre que les demandeurs d'asile arrivés de manière indépendante sur le territoire français. Cette démarche, qui dure généralement de trois à six mois, est peu compréhensible pour les réfugiés réinstallés et alimente un sentiment généralisé de désillusion et de déception chez nombre d'entre eux. Les réfugiés réinstallés ont déjà obtenu une protection internationale avant leur arrivée en France, et ont dû faire une demande de réinstallation ; ils ne comprennent pas l'objet d'une troisième demande liée à l'asile dont la procédure est souvent longue et douloureuse, les obligeant à reformuler le récit des raisons de leur demande de protection plusieurs années après les faits.

De plus, il en résulte un retard dans le démarrage du parcours d'insertion. L'Ofpra, qui s'est engagé à traiter les dossiers en trois mois maximum, s'efforce de rendre sa décision dans les meilleurs délais. Mais une fois la décision reçue, les réfugiés doivent encore attendre plusieurs mois avant la délivrance des actes d'état civil. Les visas de long séjour dont sont détentrices les personnes réinstallées permettent théoriquement une ouverture des droits, mais l'absence de documents d'état civil constitue en pratique un obstacle quant à l'accès aux soins, aux droits sociaux et à la scolarité pour les enfants, comme expliqué plus en détails ci-dessous.

Pour les ménages accueillis dans le cadre du programme de réinstallation en 2013 et 2014, l'Ofpra a rendu sa décision dans un délai moyen de trois mois, mais les écarts entre les ménages vont de dix jours à plus de huit mois. Cet écart est difficile à expliquer au vu des nationalités des ménages accueillis en 2013-2014. Un ménage tchétchène a dû attendre huit mois avant une réponse (après consultation du HCR) et un ménage syrien a dû attendre 140 jours. Les demandes de ménages d'une même nationalité peuvent aussi subir des délais de traitement très différents : deux ménages somaliens ont reçu une décision après respectivement 10 et 79 jours et deux ménages érythréens après un mois et une semaine dans un cas contre cinq mois dans un autre.

En ce qui concerne le délai moyen de délivrance d'une carte de résident une fois la protection internationale reconnue, il est de près de 4 mois, variant de 20 jours à plus d'un an selon les ménages et les territoires.

Afin d'éviter aux réfugiés réinstallés de devoir reformuler leur récit de demande de protection et d'être insécurisés par le dépôt d'une nouvelle demande d'asile, alors même qu'ils bénéficient d'un statut de réfugié accordé dans le cadre du mandat strict du HCR, reconnu dans la loi française, une véritable procédure de transfert de protection pourrait être mise en place.

Plus conforme à la situation des réfugiés réinstallés, une procédure de transfert de protection serait plus compréhensible par ces derniers et moins longue qu'une demande d'asile, facilitant ainsi leurs premiers mois d'intégration.

Dans le cadre des accueils individuels, la procédure auprès de l'Ofpra pourrait ainsi se limiter aux aspects administratifs du dossier, sans que les personnes n'aient à reformuler une demande d'asile.

Dans un contexte légèrement différent lié à l'arrivée de groupes et au caractère plus récent des craintes de persécution, le programme d'accueil des réfugiés syriens montre qu'un autre système est possible (où la détermination du statut se fait en amont de l'arrivée), à condition que le rôle de l'Ofpra dans la phase de sélection des ménages en France soit revu. L'implication de l'Ofpra en amont de l'arrivée des ménages est cruciale afin d'accélérer l'octroi d'une protection et d'anticiper la délivrance des actes d'état civil, les délais actuels constituant un frein au parcours d'intégration des réinstallés (voir ci-dessus, sélection des bénéficiaires).

Une véritable procédure de transfert de protection devrait être mise en place pour les réfugiés réinstallés en lieu et place de la procédure d'asile traditionnelle.

À défaut, l'implication de l'Ofpra dans la phase de sélection des ménages permettrait d'accélérer l'octroi d'une protection et la délivrance des actes d'état civil.

3. L'harmonisation et l'accélération de l'accès aux droits

Les réfugiés réinstallés n'échappent pas aux pratiques divergentes qui existent en France, selon les territoires et les acteurs, dans l'accès aux droits, d'autant plus qu'il s'agit d'un public mal connu par les services de droit commun et les organismes sociaux. Sur le plan légal, les visas de long séjour dont sont détenteurs les réfugiés réinstallés permettent l'ouverture de nombreuses prestations mais cette possibilité est souvent omise ou ignorée par ces services. En effet, les réfugiés réinstallés disposent d'un récépissé « hybride »²⁴, différent de celui des bénéficiaires d'une protection internationale.

Pour les ménages réinstallés en 2013 et 2014, le délai moyen d'accès à la couverture maladie universelle (CMU) a été d'un mois et demi, avec de grandes disparités entre les ménages, certains y ayant eu accès après quelques jours quand d'autres ont dû attendre huit ou neuf mois. Les disparités sont également frappantes entre les territoires, les droits sociaux des ménages accueillis à Belfort ayant été ouverts en environ une semaine quand il fallait compter un mois en moyenne à Pau, dans les Deux-Sèvres, la Loire et la Haute-Loire, un mois et demi dans la région lyonnaise et cinq mois en Île-de-France. Pour l'accès au RSA, le délai moyen était d'environ deux mois, dans une fourchette d'une semaine à huit mois.

Il est à noter que certains ménages ne sont pas éligibles (adultes de moins de 25 ans) et d'autres sont arrivés dans les dispositifs avec le RSA. Les disparités territoriales observées pour l'accès à la CMU ne sont pas aussi évidentes pour l'accès au RSA.

²⁴ Le récépissé délivré aux personnes réinstallées en France porte la mention « au titre de l'asile », comme pour les demandeurs d'asile, mais autorise à travailler et à accéder aux prestations sociales, comme pour les bénéficiaires d'une protection internationale.

Enfin, l'accès à Pôle emploi a pris en moyenne trois mois et demi. Il a aussi été rapporté que Pôle emploi a refusé l'inscription de certains réfugiés du fait de leur absence de maîtrise du français ou du fait qu'ils ne disposent que du récépissé d'admission au séjour au titre de l'asile, malgré leur droit de travailler.

Certains opérateurs ont également souligné les difficultés liées au rattachement des enfants dans le cadre de l'ouverture des droits aux prestations sociales (CAF, CPAM, RSA), les prestataires sociaux exigeant les actes d'état civil des enfants, dont la délivrance par l'Ofpra peut être très longue. Un opérateur a aussi mentionné que l'impossibilité de justifier de la situation d'un conjoint absent (certificat de décès, divorce, abandon) avait aussi pu poser problème dans le cas de familles monoparentales.

La signature du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) se produit en moyenne quatre mois après l'arrivée des réfugiés dans les dispositifs, avec des délais variant de un mois à un an. L'Ofii s'est engagé à faire signer les CAI aux réfugiés réinstallés dans un délai d'un mois, sans attendre la reconnaissance d'une protection internationale par l'Ofpra. Cependant, cet engagement n'a pas été appliqué de manière similaire sur tous les territoires. Les disparités sont importantes d'une région à l'autre et d'un ménage à l'autre, et les délais peuvent aussi être très différents au sein d'un même ménage, souvent du fait de problèmes de santé de la personne concernée ou d'absence de solutions pour garder les enfants. Quand une formation linguistique est prescrite, les personnes doivent généralement attendre un mois après la signature du contrat pour y avoir accès, donc plus de cinq mois après leur arrivée. Un grand nombre de réfugiés réinstallés choisit de compléter la formation dispensée par l'Ofii par des cours avec des bénévoles, des associations, ou dans le cadre de formations professionnelles, montrant l'insuffisance de la formation prévue par le CAI.

De plus, l'offre de formation linguistique demeure souvent tardive et insuffisante. Alors que la durée de la prise en charge par les organisations d'accueil est limitée et que les réfugiés réinstallés s'inscrivent dans un rythme d'intégration accéléré par rapport aux autres réfugiés, il est important qu'ils puissent bénéficier de cours de français renforcés dès leurs premiers mois en France et que ces cours soient adaptés à leur profil d'apprenants (illettrisme, scolarisation antérieure, etc.). Il s'agit d'un facteur essentiel d'insertion professionnelle et sociale en France.

Dans une note du 19 janvier 2015 adressée aux préfets de régions et de départements, le préfet en charge de la coordination de l'accueil des réfugiés syriens et irakiens a rappelé les droits et procédures aux préfectures, à la Caisse nationale d'assurance maladie et à la Caisse nationale des allocations familiales afin d'harmoniser les pratiques²⁵. Il a appelé également à une plus grande célérité et une bienveillance dans l'accès aux droits ainsi que la nomination de référents dans les CAF et CPAM.

²⁵ Ministère de l'intérieur, Note à l'attention de Mesdames et Messieurs les préfets de région et les préfets de départements, Accueil de réfugiés syriens et irakiens, 19 janvier 2015.

Ces instructions doivent pouvoir s'appliquer sans distinction à tous les réfugiés présents sur le territoire français, y compris les réfugiés réinstallés.

Ainsi, ce rapport constate des délais d'accès aux droits extrêmement variables d'un ménage à l'autre et d'un territoire à un autre, que ce soit pour la délivrance de la carte de résident, de la couverture santé ou du revenu de solidarité active.

Afin de réduire la méconnaissance du public que sont les réfugiés réinstallés et de leur statut particulier, il conviendrait d'améliorer l'information fournie aux agents des organismes de prestations sociales et des administrations locales, voire de créer un guide à leur destination.

Les bonnes pratiques et les recommandations mises en place dans le cadre de l'accueil des réfugiés syriens devraient être appliquées à tous les réfugiés, y compris les réfugiés réinstallés. L'accès aux droits doit être facilité et anticipé pour éviter des délais importants.

Les mesures d'intégration, dont la signature du CAI et l'accès aux formations linguistiques, devraient être initiées rapidement compte tenu de la courte durée de prise en charge des réfugiés réinstallés.

4. L'évaluation du programme de réinstallation

L'accord-cadre de coopération entre la France et le HCR a été signé en février 2008. Cependant, on remarque qu'aucune évaluation de ce programme n'a été menée à ce jour par les autorités.

Pourtant, plusieurs rapports et enquêtes ont permis de mettre en lumière les points forts et les faiblesses du programme de réinstallation et de faire des propositions d'amélioration²⁶. Le présent rapport a aussi pour objectif de proposer une évaluation partagée entre les organisations d'accueil des réfugiés réinstallés. Les bilans annuels envoyés par les cinq organisations sont également des outils à utiliser au-delà de la vérification de la bonne gestion des financements.

Si certaines recommandations ont été entendues et appliquées par le gouvernement français, comme l'accueil des ménages hors du dispositif national d'accueil, cette évaluation doit être plus systématique et complète. Elle doit considérer tous les aspects et toutes les étapes du programme, de la sélection des ménages dans le premier pays d'asile à la sortie de l'accompagnement dans le cadre d'un programme d'intégration en France. Pour cela, l'évaluation doit être pilotée par l'autorité responsable de la réinstallation, et associer tous les acteurs concernés et les réfugiés. Les résultats d'une telle évaluation doivent aboutir à des mesures d'amélioration du programme en place.

²⁶ Forum réfugiés, Rapport annuel hors-série Réinstallation, 2009 ; France terre d'asile, « Quel avenir pour les réfugiés irakiens en France ? », Cahier du social n°25, février 2010 ; France terre d'asile, « La réinstallation des réfugiés : bonnes pratiques et propositions pour favoriser l'intégration », Cahier du social n°27, janvier 2011 ; France terre d'asile, « Le bilan contrasté du programme de réinstallation français », Lettre de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés de France terre d'asile n°48, octobre 2011 ; France Terre d'Asile, Étude biennale. Les acquis du projet européen « réseau pour l'intégration des réinstallés », 2012.

De plus, une étude qualitative, complémentaire à l'enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (Elipa)²⁷, pourrait être réalisée sans une mobilisation excessive de moyens. Les conclusions tirées de ces évaluations pourraient profiter à l'amélioration du programme de réinstallation mais également à l'ensemble des réfugiés. Ainsi, la réinstallation pourrait retrouver le rôle qu'elle a joué en France dans les années 1970 dans la mise en place du système d'accueil des réfugiés en France.

Une évaluation systématique et complète du programme de réinstallation, associant tous les acteurs et personnes concernés par la réinstallation devrait être menée par le ministère de l'Intérieur.

C. Renforcer le pilotage du programme de réinstallation en France

La réinstallation est un outil de protection des réfugiés qui requiert une compréhension des enjeux du niveau mondial au niveau local. En dépit d'un faible contingent, le programme français de réinstallation pâtit d'un manque de coordination au niveau national, qui permettrait d'apporter des solutions à un niveau global plutôt que de travailler au cas par cas.

1. Le pilotage national de la réinstallation

La mise en œuvre du programme de réinstallation relève de la responsabilité du ministère en charge de l'asile en lien avec son opérateur, l'Ofi, et avec le HCR, l'OIM et le ministère des Affaires étrangères. Les organisations en charge de l'accompagnement interviennent à l'issue du processus de transfert vers le territoire français sans qu'elles soient mises systématiquement en relation entre elles ou avec les organismes précédemment cités. Le manque d'informations transmises aux opérateurs en amont de l'arrivée des ménages découle directement de ce manque de coordination et de contacts.

L'ensemble des acteurs nationaux de la réinstallation n'ont pas été réunis depuis février 2013. Un groupe de travail sur la réinstallation présidé par le service de l'asile du ministère de l'Intérieur et le HCR avait pourtant été institué et a constitué un espace d'échanges sincères et constructifs. Les organisations d'accompagnement des réfugiés réinstallés ont toutefois pu se réunir en 2014 grâce au soutien du réseau européen sur la réinstallation et du projet SHARE II pour échanger sur les publics, les pratiques et les outils de suivi. Si ces réunions ont un effet positif en termes de soutien et de cohérence d'action et devraient être soutenues au-delà de l'existence de projets européens, elles ne peuvent se substituer à une coordination organisée par les autorités publiques. Or, le programme d'accueil des réfugiés syriens a montré les effets positifs d'un pilotage national sur la coordination des acteurs, la résolution des obstacles et l'impact d'un portage fort de cette question pour mobiliser les ressources nécessaires à l'accueil de réfugiés réinstallés.

Le ministère de l'Intérieur devrait promouvoir la collaboration et la coordination entre les acteurs de la réinstallation, notamment par le biais d'un pilotage national et de rencontres régulières.

27 Ministère de l'intérieur, Enquête longitudinale sur l'intégration des primo- arrivants (ELIPA), 2010-2013.

2. L'implication des acteurs locaux dans l'accueil et l'intégration des réfugiés réinstallés

L'installation et l'intégration s'effectuant en premier lieu au niveau local, il est important que les acteurs locaux – services publics, autorités départementales et municipales, organismes de l'emploi et de la formation, écoles et rectorats, banques, etc. – participent activement à l'accueil des réfugiés réinstallés.

En effet, considérant leur nombre et leur dispersion sur le territoire national, la visibilité des réfugiés réinstallés parmi le public migrant est nulle. Les réfugiés, dont ceux réinstallés, représentent moins de 1% du public accompagné par l'Ofi. On peut facilement en déduire qu'ils ne sont qu'une goutte d'eau parmi les bénéficiaires des actions des autres acteurs locaux. De plus, les réfugiés réinstallés détiennent un récépissé « hybride », entre la demande d'asile et l'installation sur le territoire²⁸. Ceci conduit les acteurs locaux à devoir naviguer entre les différents statuts et les droits qui y sont liés, la marginalité de ce public n'encourageant pas à la formation des agents.

À chaque arrivée, les travailleurs sociaux qui accompagnent les ménages réinstallés perdent un temps précieux dans les méandres des démarches administratives à présenter le programme de réinstallation, expliquer le statut des ménages et faire en sorte que l'absence de certaines pièces justificatives n'empêche pas l'accès aux droits.

Les comités de coordination mis en place par le préfet missionné dans le cadre du programme d'accueil des réfugiés syriens ont permis de mieux identifier les besoins des réfugiés et d'y répondre de manière efficace. Comme les opérateurs l'ont soulevé par ailleurs, ils ont eu un effet bénéfique sur l'ensemble des activités liées à l'asile. Certes, les réfugiés syriens ont bénéficié d'une visibilité que les autres réfugiés réinstallés n'ont pas du fait de leur arrivée espacée et éparpillée géographiquement. Le fait que l'accueil des réfugiés syriens soit organisé sous forme de groupes facilite également la coordination et la mobilisation des différents acteurs. Toutefois, les arrivées individuelles se faisant de manière régulière, une meilleure coordination de tous les acteurs, hors du cadre des accueils de groupes, doit être mise en place.

L'implication des communes dans le cadre de l'accueil des réfugiés syriens a également montré l'importance du rôle à jouer par ces dernières. C'est en effet sous leur impulsion que l'accueil des réfugiés sélectionnés par l'Ofpra a été possible et réussi, leur engagement ayant permis la mobilisation de tous les acteurs derrière une commune « chef de file ».

²⁸ Le récépissé délivré aux personnes réinstallées en France porte la mention « au titre de l'asile », comme pour les demandeurs d'asile, mais autorise à travailler et à accéder aux prestations sociales, comme pour les bénéficiaires d'une protection internationale.

L'information des différents acteurs locaux sur les spécificités de la réinstallation et de la situation des réfugiés réinstallés devrait être améliorée, par le biais de formations, voire par la désignation de référents dans les différents services publics concernés.

Une meilleure coordination de tous les acteurs impliqués dans la réinstallation doit être mise en place. Les communes pourraient jouer un rôle de « chef de file » de l'action au niveau local, afin de coordonner l'implication des différents acteurs.

3. La participation de la France aux échanges européens et internationaux sur la réinstallation

Outre les incitations financières du Fonds asile, migration et intégration (Fami) de l'Union européenne, la coopération pratique dans le domaine de la réinstallation est promue par les autorités européennes. Elle permet de mutualiser les compétences et les moyens, notamment au moment des missions de sélection et des sessions d'information, et d'échanger sur les bonnes pratiques en matière d'accueil et d'intégration. La France devrait prendre une part active à cette coopération pratique dans la mesure où elle a pour finalité de renforcer l'efficacité des programmes de réinstallation nationaux.

De même, les consultations annuelles tripartites sur la réinstallation, organisées par le HCR à Genève, réunissent, autour du Hautcommissariat, les autorités nationales et les organisations non gouvernementales de tous les pays de réinstallation. Elles constituent un moment d'information sur les besoins de réinstallation, d'échange et de coopération entre les représentants des pays de réinstallation. La France devrait renforcer sa participation à ces consultations.

Les autorités françaises devraient développer leur participation, et soutenir celle des différents acteurs français impliqués, aux échanges européens et internationaux sur la réinstallation.

SHARE

Cities that Care, Cities that Share



forumréfugiés

www.forumrefugies.org



Cosi
promouvoir et défendre les droits



For more information or enquiries about the SHARE Network, please visit www.resettlement.eu/page/welcome-SHARE-network or contact Rachel Westerby, City Coordinator at ICMC at westerby@icmc.net.

Europe
icmc
International Catholic
Migration Commission

