

Entre obligation et promotion

**Politiques d'intégration aux Pays-Bas, au Danemark,
en Suède, en Ecosse et en Angleterre**

Serge Houmard et Sabine Schoch

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

Für Paketpost:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Bern

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00


info@osar.ch
www.osar.ch

Janvier 2007

PC-Konto
30-16741-4
Spendenkonto
PC 30-1085-7

Impressum

EDITEUR

 Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR
Case postale 8154, 3001 Berne
Tél. 031 / 370 75 75
Fax 031 / 370 75 00
E-Mail: info@osar.ch
Internet: www.osar.ch

CCP: 30-1085-7

AUTEUR

Serge Houmard et Sabine Schoch

VERSIONS

Français et allemand

COPYRIGHT


© 2007  Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Berne.
Copies et impressions autorisées sous réserve de la mention de la source.

Table des matières

Résumé	1
1 Pays-Bas	1
2 Danemark	3
3 Suède	4
4 Ecosse	7
5 Angleterre	9
Introduction	12
Pays-Bas	15
1 Contexte	15
2 Principaux acteurs de l'aide à l'intégration	18
3 Mesures	20
4 Evaluation du programme d'intégration	23
5 Nouvelle politique d'intégration	26
6 Appréciations des acteurs	28
Danemark	32
1 Contexte	32
2 Acteurs clés de la promotion de l'intégration	35
3 Mesures prises	36
4 Evaluation	39
5 Nouveau plan d'intégration du gouvernement	41
6 Appréciations des acteurs	42
Suède	45
1 Contexte	45
2 Acteurs de l'intégration	48
3 Activités	50
4 Evaluation de l'intégration	52
5 Point de vue des acteurs	55
Ecosse	59
1 Contexte	59
2 Acteurs de l'intégration	62
3 Activités	64
4 Evaluation	65
5 Point de vue des acteurs	69

Angleterre	71
1 Contexte	71
2 Acteurs de l'intégration	75
3 Activités	78
4 Evaluation	80
5 Points de vue	81
Considérations finales	85
Méthodologie d'enquête	90
Bibliographie	92
Institutions impliquées dans les interviews	96

Résumé

Depuis quelque temps déjà, des changements et de nouvelles approches sont discutés en Suisse en matière d'aide à l'intégration. L'instrument consistant à conclure des conventions d'intégration avec les immigrés, prévu dans la nouvelle loi sur les étrangers, suscite ainsi un vif intérêt. Aussi l'Office fédéral des migrations (ODM) a-t-il chargé l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), au début de l'année 2005, d'examiner les modèles développés dans d'autres pays européens pour la population immigrée en général et pour les réfugiés en particulier.

L'OSAR et l'ODM se sont mis d'accord sur la réalisation d'une analyse descriptive se focalisant sur les mesures d'intégration professionnelle et incluant une présentation des différents éléments des programmes ainsi que des informations sur leur succès du point de vue des acteurs clés. Le choix des pays s'est porté sur les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, l'Angleterre et l'Ecosse. Outre l'analyse de documents et rapports existants, l'OSAR a mené des interviews semi-structurées dans ces différents pays en octobre 2005 et en septembre 2006, s'entretenant avec des représentants des autorités, du personnel d'ONG et d'autres spécialistes.

1 Pays-Bas

1.1 Politique d'intégration

Jusque dans les années 1990, les problèmes sociaux ou d'intégration des immigrés n'étaient guère discutés en public aux Pays-Bas. Le principe de tolérance et de respect face aux minorités dominait le discours politique. Peu à peu les tensions sociales et le mécontentement, au sein de la deuxième génération notamment, sont devenus toujours plus visibles. Aussi le gouvernement social libéral en place a-t-il introduit en 1998 la *Loi sur l'intégration des nouveaux arrivants (WIN)*. Cette loi oblige les nouveaux arrivants à passer un examen et à participer à un programme d'intégration.

Depuis la campagne électorale et l'assassinat du populiste de droite Pim Fortuyn en 2002, les thèmes de l'immigration et de l'intégration font l'objet de vives discussions, placées sous le signe des contrôles, de la sécurité et des restrictions. A la fin de l'année 2004, le nouveau gouvernement du centre droit a présenté un projet de refonte du système d'intégration. Dorénavant, l'octroi d'une autorisation permanente de séjour dépend de la réussite d'un test d'intégration. Depuis mars 2006, les personnes soumises à l'obligation du visa et souhaitant s'établir durablement aux Pays-Bas sont tenues de passer à l'ambassade néerlandaise locale un test préalable portant sur les connaissances de base de la langue et de la société néerlandaises. La loi *WIN* sera probablement abrogée au début de 2007 et remplacée par une nouvelle loi sur l'intégration. Selon cette future loi, les nouveaux arrivants et, dans un second temps, les immigrés de longue date qui perçoivent l'aide sociale ou des allocations de chômage devront effectuer, dans les trois ans qui suivent leur annonce à la commune, un examen d'intégration. Dans le cas des réfugiés, le délai sera de cinq ans après l'octroi de l'autorisation de séjour, et il n'est plus prévu de programme de préparation aux examens.

1.2 Programme d'intégration

Le programme actuel d'intégration comprend un volet d'enseignement (langue, orientation sociale et professionnelle), un programme de coaching, d'accompagnement social et d'orientation/placement. Les objectifs et l'étendue du programme sont décidés au cas par cas. Un programme d'intégration dure au maximum 600 heures ou 22 mois, et aucun accompagnement ultérieur n'est prévu. Il est possible de mener un tel programme tout en travaillant.

Le groupe cible est constitué des nouveaux arrivants de plus de seize ans bénéficiant d'une autorisation de séjour et venus s'établir pour la première fois de façon durable aux Pays-Bas. Les ressortissants des Etats membres de l'UE et de l'AELE y font exception. 46'000 personnes au total ont participé à un programme d'intégration en 2004, dont 20'000 qui ont rejoint le programme en cours d'année.

Les communes reçoivent du gouvernement central un forfait par participant au programme pour leurs dépenses liées à la loi *WIN*. En 2004, le ministère de la Justice disposait ainsi d'un budget de 110 millions d'euros (CHF 171 millions) pour les programmes d'intégration.

1.3 Evaluation

L'évaluation de la loi *WIN* pour la période allant du 30 septembre 1998 à 2001 a démontré que le programme a été réalisé sans réel souci des besoins, son contenu étant principalement dicté par l'offre en place dans les centres régionaux de formation. La plupart des programmes d'intégration ont négligé l'orientation professionnelle et il n'y a guère eu de mesures d'approfondissement. Seuls 40% des participants ont atteint le niveau minimum visé par les cours de langues, les connaissances linguistiques restant la plupart du temps insuffisantes pour qu'une mesure ultérieure ou le placement sur le marché du travail entrent en ligne de compte. En outre, il n'y a guère eu de modèles novateurs, et la moitié des communes n'ont pas opté pour les sanctions prévues dans la loi (coupes dans l'aide sociale). L'évaluation a donc abouti à la conclusion que le but premier de l'intégration au sens de la loi *WIN*, soit l'autonomie, n'avait pas été atteint pour la majorité des participants au programme et qu'il n'y avait pas eu par la suite d'offres adéquates d'approfondissement de la formation ou de placement sur le marché du travail.

1.4 Appréciations

Suite à la mise sur pied de nouvelles structures pour répondre aux exigences de la loi *WIN*, le système en place fonctionne relativement bien de l'avis unanime des interlocuteurs, et l'offre de cours de langue s'est bien améliorée. Avec la nouvelle loi sur l'intégration, les programmes d'intégration sont néanmoins appelés à disparaître et les communes verront leurs tâches de contrôle augmenter. Comme chaque immigré sera responsable de sa préparation aux examens, la loi pénalisera, aux yeux des représentants des ONG, les personnes faiblement scolarisées. En ce sens, elle s'affiche comme une nouvelle mesure de réglementation de l'immigration. La critique la plus fréquente, dans une perspective d'intégration, est que, hormis l'examen de néerlandais, le projet ne prévoit aucune mesure d'intégration sociale ou professionnelle.

2 Danemark

2.1 Politique d'intégration

L'immigration est un phénomène récent au Danemark. La pression exercée sur l'Etat social par la crise économique mondiale du début des années 1970 a conduit à une attitude de scepticisme et – sur le plan culturel – de rejet vis-à-vis de la population immigrée. Dans les années 1990, l'immigration et l'intégration ont occupé une place croissante dans les débats publics. Après s'être longtemps tenu à l'écart de la discussion, le gouvernement socialiste a promulgué en 1998 la *Loi sur l'intégration des étrangers*. Cette loi prévoit notamment un programme d'introduction de trois ans pour les nouveaux arrivants séjournant légalement au Danemark. A fin novembre 2001, la coalition libérale conservatrice – toujours en place – a remporté les élections avec l'appui du parti populaire danois. La limitation des admissions et le relèvement des exigences de la politique d'intégration constituèrent les thèmes proéminents de la plate-forme électorale de cette coalition. En 2002, la *Loi sur l'intégration des étrangers* a fait l'objet d'un certain nombre de durcissements. A l'heure actuelle, l'immigration est avant tout considérée comme un problème et une menace pour l'Etat social.

2.2 Programme d'introduction

Le programme d'introduction prévu par la loi comprend un cours d'orientation et un cours de danois ainsi que, pour les bénéficiaires de l'aide sociale, un programme à plein temps comportant des mesures d'intégration dans le marché du travail. Sa durée est fixée à trois ans, l'intensité et le contenu étant précisés dans un contrat individuel. Depuis 2002, les nouveaux arrivants indigents reçoivent, pendant les sept premières années de leur séjour, une aide dite de départ d'un montant de 30 à 50% inférieur au montant normal de l'aide sociale. Le gouvernement voulait ainsi proposer une incitation financière susceptible de promouvoir la prise d'emploi.

Le groupe cible du programme d'introduction est constitué de toutes les personnes immigrées et les réfugiés de plus de 18 ans au bénéfice d'une autorisation de séjour. La loi ne s'applique pas aux ressortissants des Etats membres de l'UE ou de l'AELE. Le nombre exact de participants au programme n'est toutefois pas connu.

En 2005, le budget des dépenses liées aux programmes d'introduction, aux cours de langue et à l'aide initiale avoisinait les 350 millions de francs. Depuis 2004, les communes perçoivent des subventions pour leurs tâches d'intégration, sur la base d'un système contractuel assorti d'incitations.

2.3 Evaluation

Le ministère a jusqu'ici décidé de la réalisation de deux évaluations axées sur la mise en œuvre de la loi. La première a eu lieu deux ans après son introduction, la seconde en 2004. Il en ressort que les contrats individuels de planification et d'accompagnement se sont avérés peu efficaces, que la coordination entre travailleurs sociaux et professeurs de langues fut faible, et que seuls des partenariats locaux

ponctuels ont pu être établis avec l'économie. Les mesures d'insertion dans la vie active, quant à elles, manquèrent apparemment de flexibilité. Elle ne prit pas suffisamment en compte le fait que certains participants au programme n'étaient de toute évidence pas directement aptes au placement. Enfin, les évaluations ont relevé que les cours de langue furent trop rarement combinés à des mesures d'insertion dans la vie active.

2.4 Appréciations

Les entretiens réalisés ont à maintes reprises permis de souligner que l'accompagnement social et le placement des nouveaux arrivants sur le marché du travail mettent les communes et les services sociaux face à de nouveaux défis. Toutes les communes n'ont pourtant pas pris l'initiative d'adapter leur mode de travail et de développer des pratiques novatrices. La stratégie du gouvernement central consistant à intégrer les nouveaux arrivants dans le marché du travail est toutefois qualifiée de pas dans la bonne direction. En même temps, certains acteurs estiment que cette approche est unilatérale et occulte les autres difficultés rencontrées par les immigrants dans leur intégration sociale. En conséquence, il faudrait viser plus large et s'adresser aussi à la population danoise. Enfin, le durcissement de la politique d'asile a aussi contribué à modifier le profil des réfugiés. Un grand nombre de ceux qui obtiennent aujourd'hui protection ont été victimes de tortures et ne sont pas (directement) en mesure de travailler. Ce groupe a besoin de mesures spécifiques pour réussir son intégration.

On ne dispose pas encore de résultats valides quant à l'effet sur la participation à la vie active du montant volontairement peu élevé de l'aide de départ. Sur le fond, on constate pourtant que les incitations financières individuelles ne servent à rien tant qu'aucun emploi n'est proposé. Les incitations financières sont néanmoins susceptibles de porter leurs fruits pour les personnes qui disposaient déjà d'un réel potentiel et de chances de placement sur le marché du travail.

3 Suède

3.1 Politique d'intégration

Dès la fin des années 1990, la transformation du profil sociodémographique de la société suédoise et les impacts attendus sur le futur marché du travail ont participé de manière décisive à la mise à l'agenda politique des questions de migration et d'intégration des migrants. Le résultat fut la conceptualisation, à l'instigation du gouvernement suédois, de la *Politique d'intégration pour le 21^{ème} siècle*.

Son fondement se base sur le postulat que la politique – au sens large – devrait reposer sur la diversité ethnique et culturelle de la société. Les objectifs fixés sont la promotion de l'autonomie des migrants, la recherche de leur pleine participation à la société d'accueil ainsi que la contribution à la préservation des valeurs démocratiques fondamentales de la société. La *Politique d'intégration pour le 21^{ème} siècle*

doit aussi contribuer à réduire discriminations ethniques et à s'assurer de l'égalité des droits et des chances de chacun dans la société.

3.2 Programmes d'introduction

Ces lignes directrices se traduisent sur le terrain par la réalisation de programmes d'introduction d'une durée maximale de deux ans. Leur réalisation relève de la compétence des municipalités qui, si elles font le choix de développer une telle mesure, signent alors un accord en ce sens avec le *Swedish Integration Board (SIB)*. En 2005, cent septante-quatre d'entre elles ont signé un tel contrat de collaboration avec le gouvernement. Les parties prenantes conviennent en cette occasion de travailler sur des plans d'intégration individualisés qui prennent en compte les besoins et exigences des réfugiés.

Les secteurs d'intervention visés sont l'amélioration des connaissances des réfugiés sur la société et sur la vie professionnelle en Suède, la capacité à échanger dans leur nouvelle société d'accueil – acquisition de la langue –, ainsi que le placement d'un maximum de personnes sur le marché du travail. La priorité politique est rapidement passée de l'acquisition de la langue par les participants aux programmes à l'obtention d'un emploi.

3.3 Evaluation de l'intégration

Le monitoring et l'analyse des données d'évaluation permettent au gouvernement d'apprécier les étapes de la mise en place de la politique nationale, et d'ajuster les pratiques en vue d'atteindre les objectifs fixés.

A fin 2005, la mise en œuvre des plans d'intégration individuels n'est pas encore systématique. Des efforts semblent en outre nécessaires pour davantage prendre en compte les qualifications individuelles, les besoins et intérêts des migrants dans la définition des plans individuels, comme pour réduire les différences de traitement liées au genre ou à la formation.

Pour ce qui est des contacts avec le marché du travail, que les programmes d'introduction doivent en principe faciliter, les pratiques nécessitent elles aussi d'être ajustées. Les données d'évaluation les plus récentes révèlent en effet que seule un peu plus de la moitié des personnes ayant pris part aux programmes d'introduction municipaux a été mise en contact avec le marché du travail.

En terme de prise effective d'emplois, on constate que les migrants qui ont bénéficié d'une introduction se sont avérés moins nombreux¹ à obtenir un emploi que les néo-migrants n'ayant pas bénéficié de ces prestations environ deux ans et demi après avoir été enregistrés dans la population. Ce résultat soulève de nouvelles questions. Pour le *SIB*, il faut lier ces observations au fait que dans le groupe n'ayant pas bénéficié des prestations se trouve un grand nombre d'immigrants ayant des liens fa-

¹ 18% contre 41%.

miliaux ou conjugaux en Suède, liens qui facilitent l'entrée sur le marché du travail. Quoi qu'il en soit, un effort de collaboration est attendu entre municipalités et bureaux de placement, afin d'y remédier.

Les programmes d'introduction, enfin, ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés en termes d'acquisition linguistique pour environ deux tiers des participants.

3.4 Point de vue des acteurs

Sur le fond, la *Politique d'intégration pour le 21^{ème} siècle* n'est pas remise en question par les partenaires concernés. Les interviews ont plutôt révélé les succès et difficultés rencontrés en lien avec le mode de diffusion de la stratégie étatique, la qualité des programmes d'introduction et l'ouverture de la discussion sur le thème de l'intégration en Suède.

Pour le gouvernement, la diffusion de la stratégie par le haut – dans une logique participative – est un challenge conséquent et non exempt de difficultés. La recherche de coopération entre agences gouvernementales est un objectif que le gouvernement a atteint en 2003, et qui devrait à terme lui permettre d'améliorer la diffusion et l'application de sa politique. A ce stade cependant, tout n'est pas encore résolu.

Quant à la *qualité des programmes d'introduction*, les acteurs interviewés s'entendent pour dire qu'elle n'est pas encore optimale. Pour le *SIB*, ces défauts de jeunesse devraient à terme être corrigés grâce aux évaluations en cours et aux ajustements réguliers qui en découlent. Les propos des praticiens et spécialistes de l'intégration font symptomatiquement référence à l'hétérogénéité des intérêts et des réalisations au sein des municipalités. Aucun ne s'aventure cependant à qualifier plus avant la qualité générale de ces programmes. A Rinkeby² néanmoins, on souligne volontiers que les clés du succès du programme en cours résident d'une part dans l'étroite collaboration avec le bureau de placement local, et d'autre part dans le fait de déterminer avec les migrants des d'objectifs d'intégration individuels.

Enfin, les interviews ont révélé un certain malaise quant au constat que les thématiques de l'intégration et des réfugiés ne sont pas abordées ouvertement et publiquement en Suède. Même au niveau politique, il existe une certaine retenue en la matière. Le sentiment des chercheurs et spécialistes de l'intégration est pourtant que le pays ne peut pas se priver d'une discussion ouverte sur l'intégration et les réfugiés, au sein des élites politiques comme au sein de la société civile. Le succès de la *Politique d'intégration pour le 21^{ème} siècle* pourrait y être lié.

² Rinkeby est une municipalité des environs de Stockholm.

4 Ecosse

4.1 Politique d'intégration

L'importante présence de réfugiés et de requérants d'asile en Ecosse date de l'application par le gouvernement anglais de sa *Dispersal strategy*, dès l'année 2000. Cette décision répondait alors au besoin de relâcher la pression sur la capitale et le sud-est de l'Angleterre, principales zones d'accueil des requérants d'asile et réfugiés au Royaume-Uni.

En réponse à la *Dispersal Strategy* de Londres, qui amena très rapidement, dès avril 2000, plus de six mille personnes à Glasgow, les autorités mirent sur pied le *Scottish Refugee Integration Forum (SRIF)*, chargé de proposer une stratégie d'intégration. Le travail du *SRIF* aboutit à la publication en 2003 d'un *Action Plan* qui identifia une large série de mesures susceptibles d'influencer l'intégration des bénéficiaires. La stratégie se veut réaliste, pratique, réalisable dans un laps de temps assez court et propose d'intervenir dans les secteurs d'activité suivants : les problèmes généraux transversaux, le domaine de la traduction et de l'interprétation, l'information et les conseils, la préparation des communautés, l'amélioration de l'image des communautés et le développement de leurs relations avec les médias, le logement, la sécurité des communautés et l'accès à la justice, les services pour enfants, la santé et les soins sociaux, l'entrepreneuriat, le savoir durable, l'emploi et la formation

4.2 Stratégie d'intégration

Sur les 57 actions clés prévues par la stratégie, sept ont trait au domaine de la formation, de la langue et de l'emploi, reflétant que si le travail des réfugiés est certes prioritaire, la compréhension et la promotion de l'intégration passent en Ecosse par des initiatives dans de nombreux champs d'action connexes.

Les actions clés évoquées dans ce rapport se restreignent à ces seuls domaines, afin de répondre au mandat d'analyse donné. Il s'agit concrètement d'interventions liées à la promotion de l'apprentissage de la langue, à l'accès facilité des requérants d'asile aux cours nationaux supérieurs, aux initiatives pour intensifier les efforts en vue de reconnaître les qualifications et expériences du public cible ainsi que pour tester ses compétences, à la réalisation d'audits sur les programmes pour l'emploi et les programmes de formation, à la promotion d'informations de qualité sur l'éducation, la formation continue et les débouchés d'études tant pour les réfugiés et requérants d'asile que pour les intermédiaires, et finalement à l'identification et au traitement des barrières à l'emploi.

4.3 Evaluation

Le rapport 2005 du *Scottish Refugee Integration Forum (SRIF)* dresse l'inventaire des progrès effectués dans la réalisation des mesures clés, sans entrer dans une démarche d'évaluation d'impact. Il procède également à l'énonciation des problèmes nécessitant davantage de travail ou de discussions.

Concernant la langue, des recommandations ont été prévues en 2006 et des ajustements de budget (à la hausse) ont été décidés depuis 2002 par le *Scottish Executive*. L'accès aux cours supérieurs des requérants d'asile et l'attribution de *bourses d'études* devraient être facilités par les arrangements convenus avec les institutions impliquées.

Afin de faciliter l'intégration professionnelle, certaines initiatives lancées devraient faciliter l'analyse des qualifications internationales, la reconnaissance de ces dernières et l'orientation facilitée vers des mesures de formation professionnelle complémentaire qui ont également vu le jour. Côté emploi, des mesures de requalification, de préparation à l'emploi et de placement ont démarré, jugées prometteuses par les partenaires interviewés. Des mesures visant à proposer des informations de qualité sur l'éducation, la formation continue et les débouchés professionnels ont également été définies en faveur des requérants d'asile et des réfugiés comme des intermédiaires.

Enfin, l'identification et le traitement des barrières à l'emploi nécessitent des interventions sur le plan politique entre l'Ecosse et l'Angleterre, dans le but également de faciliter l'accès aux services et pallier le manque d'informations des réfugiés et des employeurs. Là aussi, des démarches sont en cours.

4.4 Point de vue des acteurs

Les interviews ont révélé que, d'une manière générale, la politique d'intégration bénéficie en Ecosse d'une dynamique forte, libre de tensions entre autorités et partenaires de l'intégration. Les éléments marquant du contexte écossais sont le développement d'une stratégie qui a su penser la complexité de l'intégration, incluant la promotion d'une image positive des réfugiés par le *Scottish Executive* et ses ministres. A ce titre, l'attitude et le message donné par Edinburgh sur les réfugiés et les besoins d'intégration sont salués par le *Scottish Refugee Council*.

Sur le terrain, l'officialisation de la stratégie d'intégration a généré de nombreuses initiatives et synergies. Les limites de cet élan sont liées à la difficulté de coordonner les diverses initiatives, au manque d'évaluation des résultats et à l'inégalité des compétences et des connaissances sur le thème des réfugiés et de l'intégration. Le SRC estime néanmoins que de grands pas ont été réalisés depuis 2002, et que les services, agences et employeurs travaillant pour ou avec les requérants d'asile et réfugiés bénéficient déjà d'une compréhension accrue des enjeux de l'intégration.

L'avis général est que l'*Action Plan* est en bonne voie de réalisation, mais que des efforts importants restent à faire. Un des principaux enjeux consistera pour le gouvernement à disposer à l'avenir d'évaluations d'impact des projets individuels, et de travailler en portant davantage d'attention sur la qualité et l'efficacité des actions initiées.

La relation entre Edinburgh et le *Home Office* est un autre point susceptible d'interférer dans la mise en œuvre de la stratégie d'intégration écossaise. Pour le *Scottish Executive*, l'enjeu consiste à s'assurer que les mesures décidées à Westminster ne perturbent pas la réalisation de l'*Action Plan*.

5 Angleterre

5.1 Politique d'intégration

Le gouvernement anglais a publié sa stratégie d'intégration pour réfugiés – *Integration Matters* – en 2005. Elle amplifie les pratiques mises sur pied en l'an 2000 dans le cadre de la stratégie *Full and Equal Citizens* et réaffirme le souci du gouvernement d'apporter un soutien aux réfugiés via les services utilisés par les citoyens britanniques.

La stratégie *Integration Matters* doit promouvoir de bonnes relations interethniques, accroître la cohésion entre communautés, permettre aux réfugiés d'atteindre leur plein potentiel, de contribuer à la société et d'accéder efficacement aux prestations de service mises à leur disposition.

Integration Matters s'adresse aux réfugiés reconnus et non aux personnes dont la demande est en examen. Le *Home Office* considère que l'intégration ne peut commencer dans son sens le plus complet que lorsqu'un requérant d'asile obtient le statut de réfugié.

5.2 De nouvelles solutions

Trois initiatives nouvelles qui devraient contribuer à une meilleure intégration sont au cœur de la stratégie nationale d'intégration des réfugiés.

La première repose sur les programmes *SUNRISE* et ainsi que sur des mesures de mentoring. *SUNRISE* est la pièce centrale de l'agenda de l'intégration des réfugiés du Gouvernement. Chaque réfugié qui décide d'y participer volontairement collabore avec un assistant pour définir ensemble un plan d'intégration personnel, qui établit les objectifs d'intégration à court et à plus long terme. En complément à ce suivi personnalisé, le *Home Office* espère beaucoup des mesures de mentoring pour réfugiés. La mise en relation de bénévoles anglais avec des réfugiés doit en effet faciliter le franchissement d'étapes décisives dans le processus d'intégration des réfugiés.

Les prêts pour l'intégration³ – la deuxième initiative novatrice proposée par *Integration Matters* – sont eux aussi porteurs de beaucoup d'espoir tant du côté des assistants sociaux que des réfugiés. L'idée consiste à mettre à disposition des réfugiés un capital financier susceptible de faciliter leur processus d'intégration initial, qu'il soit utilisé comme caution pour un loyer ou d'une autre manière. Si la démarche répond à des attentes concrètes, elle n'en demeure pas moins un prêt, qui devra être remboursé par le réfugié.

Enfin, l'encouragement des réfugiés qui souhaitent s'établir et obtenir la nationalité à développer leurs connaissances de la langue anglaise et de la vie au Royaume-

³ Il s'agit des *Refugee Integration Loans* dont les modalités ne sont pas encore réglées, et qui ne s'appliquent donc pas pour l'instant.

Uni constitue la troisième initiative imaginée et ancrée dans *Integration Matters* pour promouvoir l'intégration de manière significative.

5.3 Evaluation

L'évaluation des activités liées à *Integration Matters* est complexe et nécessite d'être appréhendée dans la durée. Les résultats et la publication de l'évaluation du seul programme *SUNRISE*⁴, par exemple, ne seront ainsi, pas diffusés avant février 2009.

A ce jour l'évaluation de cette pièce maîtresse de l'échiquier de l'intégration est en cours. Les premières expériences des quatre projets pilotes sont analysées par le *Home Office* et le bureau *Matrix Research and Consultancy*. Le contenu de ces données n'est pas connu et l'accès aux premières analyses non autorisé. Les coordinateurs des projets pilote disposent néanmoins d'informations qui permettent une première prise de température des succès et des difficultés rencontrées.

Les informations principales issues des onze mois de réalisation du projet pilote londonien sont les suivantes :

- Sur les six cent un réfugiés notifiés par le Home Office, deux cent cinquante d'entre eux se sont annoncés et ont pu bénéficier du soutien d'un conseiller de *SUNRISE* .
- Le délai de grâce de vingt-huit jours prévu pour traiter les cas individuels de même que les dix-sept heures prévues par client sont insuffisantes. Les démarches en vue de l'intégration professionnelle et de la formation n'ont en règle générale pas pu être traitées.
- Les réfugiés qualifient très positivement l'accompagnement intensif individualisé proposé par *SUNRISE* . L'impact de la démarche s'en ressent au niveau de la motivation et du bien-être émotionnel des clients, qui se sentent réellement soutenus dans les processus complexes qu'ils ont à mener.
- Côté logement, et en dépit de la situation extrêmement précaire du bassin londonien, *SUNRISE* a réussi à placer quarante-cinq personnes en appartement et trente-cinq dans des logements pour personnes sans-abri.
- Pour ce qui est de l'emploi, les conseillers ont activement contribué à ce que vingt et une personnes obtiennent une place de travail.

Quant aux autres nouvelles activités clés encouragées par *Integration Matters*, elles ne font pas encore l'objet de rapports d'évaluation publiés. Le programme de mentoring pour réfugiés de *Time Bank* est en cours d'évaluation, et les prêts pour l'intégration ne sont pas encore une mesure effective. Quant aux cours de langues pour réfugiés, il ressort des observations récentes que l'offre de cours existante est très insuffisante par rapport à la demande. Il faut comprendre que ces cours de langue (*ESOL*) sont ouverts à tous les migrants, et que les listes d'attentes sont souvent

⁴ Il s'agit d'une évaluation des processus mis en oeuvre, de l'impact de *SUNRISE* sur l'intégration des réfugiés ainsi que des coûts et bénéfices économiques des projets pilotes *SUNRISE* .

conséquentes. Les septante personnes ainsi placées sur liste d'attente par *SUNRISE* à East Croydon n'y avaient pas encore eu accès au moment de l'enquête.

5.4 Point de vue des acteurs

Les répondants du *Home Office* et de *SUNRISE* ne laissent planer aucun doute quant à l'importance du défi de la coordination et de la coopération entre acteurs, pour atteindre les objectifs d'*Integration Matters*. Les efforts déployés par le gouvernement pour que les services publics, le secteur volontaire et les entreprises locales travaillent ensemble sont à cet égard salués par l'agence de *SUNRISE* à East Croydon.

De son côté, cette dernière n'a pas ménagé ses efforts pour développer des partenariats locaux et réfléchir avec les autorités sur les possibilités d'améliorer le produit *SUNRISE*, pour en faire un instrument d'intégration efficace. Il est intéressant de relever qu'en Angleterre, la culture d'évaluation que les autorités répandent auprès des acteurs de l'intégration contribue au développement des collaborations tant recherchées et souhaitées. Les audits, questionnaires et interviews furent ainsi plutôt bien acceptés chez *SUNRISE*, où domine la conscience que ces échanges permettent de faire remonter les problèmes et les besoins au niveau décisionnel.

A ce jour, les données des premières expériences menées par les quatre projets pilotes sont analysées en détail par le *Home Office* et *Matrix Research and Consultancy*. Si aucune information ne peut encore être publiée, il semble d'ores et déjà acquis que les conditions cadres prévues dans *Integration Matters* – dix-sept heures de conseil par client et un soutien marqué à ce dernier pendant les vingt-huit jours qui suivent la décision d'octroi du statut de réfugié – soient bien insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés.

Il ressort enfin des entretiens effectués que la réussite d'*Integration Matters* pourrait être liée à la décision des autorités britanniques, en 2005, de n'octroyer que des statuts provisoires – et non plus des autorisations de séjour – aux personnes ayant besoin de protection. Jusqu'alors, les requérants dont les demandes étaient manifestement fondées obtenaient une autorisation de séjour temporaire ou définitive. La nouvelle politique octroie une autorisation temporaire de cinq ans maximum à toutes les personnes ayant besoin de protection, autorisation réexaminée au terme de ce délai cadre. La portée et l'impact de ce mode de faire sur le processus d'intégration des réfugiés est difficile à estimer. Selon le *Home Office*, des recherches tendraient à démontrer qu'il peut y avoir un effet positif, parce que les réfugiés sentent qu'ils ont intérêt à s'intégrer et à trouver un emploi dans le délai cadre existant. A l'inverse, et comme on le mentionne chez *SUNRISE*, il n'est pas exclu que la mesure produise l'effet inverse, considérant qu'il n'est pas évident de se lancer dans un processus d'intégration actif lorsqu'on vit avec la menace ou la crainte d'un renvoi prochain.

Introduction

En Suisse, les priorités de la politique d'intégration sont en cours de redéfinition. Le débat porte notamment sur des conventions d'intégration avec les nouveaux arrivants et sur l'obligation de participer à un cours d'intégration. La nouvelle loi sur les étrangers contient une base légale pour ces modèles. Afin d'en évaluer l'applicabilité, il vaut la peine d'examiner la situation au-delà des frontières et d'observer de plus près les expériences réalisées à l'étranger.

En Europe, plusieurs pays ont introduit depuis la fin des années 1990 des lois ou des stratégies visant à encourager l'intégration des immigrés. Ce sont notamment les Pays-Bas (1998), le Danemark (1999), la Suède (2001), l'Ecosse (2003), la France (2003 et 2006), l'Angleterre (2005) et l'Allemagne (2005). Si certains de ces pays travaillent avant tout avec des conventions d'intégration et obligent leur population immigrée à participer à des programmes d'introduction, d'autres ont développé une réelle stratégie d'intégration aux objectifs plus larges et ambitieux.

1 Mandat

Au début de l'année 2005, l'Office fédéral des migrations (ODM) a chargé l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) d'examiner l'efficacité des programmes d'intégration réalisés à l'étranger sur la base d'accords conclus entre les immigrés et l'Etat. L'ODM entendait par là les mesures visant à encourager l'intégration des étrangers en général et des réfugiés en particulier. L'analyse devait se concentrer sur les mesures d'intégration professionnelle pour immigrés en tant que telles, et non uniquement sur la participation des réfugiés reconnus à ces dernières.

L'OSAR et l'ODM ont opté pour la réalisation d'une analyse descriptive. Selon le mandat donné par l'ODM, les éléments des programmes concernés et leurs effets devaient être analysés dans la perspective des ONG, des services étatiques et des experts. Ainsi, les travaux menés n'ont permis d'enregistrer qu'indirectement les expériences faites par les réfugiés ou par d'autres personnes du groupe cible.

2 Choix des pays

A l'issue d'une phase exploratoire, l'OSAR s'est entendue avec l'ODM pour ne pas restreindre l'enquête aux pays travaillant avec des conventions d'intégration et organisant des programmes à caractère obligatoire. Il s'agissait en effet de tenir compte de la diversité des mesures existantes pour rendre l'enquête la plus instructive possible. Le choix final s'est porté sur les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, l'Ecosse et l'Angleterre, notamment pour des raisons d'accessibilité à l'information et aux personnes clés.

3 Démarche adoptée

La première étape de l'analyse a consisté à effectuer recherches sur Internet et à lire les documents et publications disponibles sur chacun des pays. Après quoi les interlocuteurs compétents au sein des autorités concernées, des organisations de réfugiés et des autres ONG ont été identifiés et contactés. En octobre 2005 enfin, un séjour de recherche a été effectué aux Pays-Bas, au Danemark, en Suède et en Ecosse. Quant à l'enquête en Angleterre, elle a été reportée à septembre 2006, car l'élément clé de la stratégie d'intégration venait à peine d'être lancé au début de la recherche. Ceci explique que les observations du chapitre concerné reflètent la situation à fin septembre 2006, alors que celles consacrée aux quatre autres pays s'arrête en principe à la fin de l'année 2005.

4 Examens sur place

Les interviews personnelles ont porté sur les expériences réalisées lors de la mise en oeuvre de diverses mesures et pratiques d'intégration professionnelle. Afin de pouvoir replacer au mieux les informations dans leur contexte national et d'en faciliter ainsi une lecture comparative, les entretiens furent menés de manière semiestructurée. Le questionnaire d'enquête utilisé à cet effet incluait des questions liées aux thèmes suivants :

- contexte de l'évolution de la stratégie et des pratiques d'intégration,
- planification et finalité des programmes d'intégration,
- ressources investies dans les programmes,
- activités proposées, politiques publiques, procédures et partenariats,
- résultats et impact des programmes,
- principales leçons à tirer des expériences antérieures.

5 Structure du rapport

Comme les enquêtes furent menées dans une perspective descriptive et non comparative, le rapport présente une structure par pays. Chacun des cinq pays visités fait ainsi l'objet d'un chapitre distinct. Le contenu de chacun d'eux présente une structure uniforme qui en facilitera la lecture thématique et comparative.

6 Remarques préliminaires

Les évaluations disponibles sur les programmes d'introduction ou d'intégration des pays retenus se concentrent sur la mise en œuvre et la portée des mesures, ainsi que sur les produits et services fournis (*outputs*). On ne dispose pas encore de résultats clairs sur les effets à moyen ou long terme (*impact*) qu'ont les programmes sur le processus d'intégration des participants.

Les appréciations figurant dans ce rapport reflètent l'expérience personnelle et l'avis des spécialistes interrogés. Elles ne correspondent pas nécessairement à la position officielle des institutions concernées, même quand elles s'y réfèrent. Tous les interlocuteurs ont été invités à donner leur avis sur une première version du rapport, à l'exception des partenaires anglais, ceci au vu des trop brefs délais à disposition.

Plusieurs partenaires rencontrés ont signalé que l'échange qui a eu lieu dans le cadre de cette enquête leur avait procuré une occasion bienvenue de s'interroger sur leur stratégie politique comme sur leur propre pratique personnelle.

Enfin, une formulation neutre, ou le cas échéant au masculin, a été adoptée par souci de lisibilité. Les femmes y sont naturellement toujours comprises.

Pays-Bas

1 Contexte

1.1 Evolution politique

Jusque dans les années 1990, les problèmes sociaux ou d'intégration n'étaient guère débattus en public aux Pays-Bas. La tolérance et le respect des minorités étaient les mots d'ordre du discours politique. Peu à peu, les tensions sociales et notamment l'insatisfaction de la deuxième génération ont néanmoins conduit à des affrontements parmi la jeunesse⁵. Depuis quelques années, l'intégration et la fracture sociale suscitent de vives discussions tant au sein du public que dans le monde politique. Les élections nationales de mai 2002 ont marqué une rupture politique. L'assassinat de Pim Fortuyn en mai 2002, puis du cinéaste Theo van Gogh deux ans et demi plus tard, ont définitivement remis en question la politique d'intégration qui s'inspirait du concept de multiculturalisme⁶.

Malgré le peu de temps qu'elle a passé au pouvoir en 2002, la coalition formée par les démocrates chrétiens, la Liste de Pim Fortuyn et les libéraux est parvenue à inscrire la sécurité, les restrictions en matière d'immigration et les durcissements de la politique d'intégration en tête de liste des priorités de l'agenda politique. Aujourd'hui encore, ces thèmes dominent le débat politique⁷. Depuis janvier 2003, la coalition gouvernementale comprend les libéraux, les démocrates chrétiens et les démocrates.

1.2 Marché du travail

Les Pays-Bas ont connu à la fin du siècle passé une forte croissance économique, avec une pénurie de main-d'œuvre à la clé. Dans la deuxième moitié des années 1990, le chômage a également baissé parmi les non-Occidentaux.

Dans la période allant de 1999 à 2002, plus de 66% de la population autochtone était active aux Pays-Bas, alors que le taux oscillait entre 28 et 55% pour les non-Occidentaux en âge de travailler⁸. Ce taux était particulièrement faible pour les per-

⁵ Les mesures antidiscriminatoires et le politiquement correct ne permettaient pas aux médias d'indiquer la nationalité des protagonistes. L'origine de ces débordements est ainsi passée inaperçue. In: Ivo Magnée et Eke Gerritsma, FORUM – Institute for Multicultural Development, *EU and US approaches to the management of immigration. The Netherlands*, Migration Policy Group, mai 2003, p. 2.

⁶ Vera Marinelli, FORUM – Institute for Multicultural Development, *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue: The Netherlands*, Migration Policy Group, septembre 2005, p. 8.

⁷ Ivo Magnée et Eke Gerritsma, p. 3.

⁸ Pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie (sans l'Indonésie et le Japon) et Turquie.

sonnes issues des pays d'exil, de l'ordre de 30% (Irak, Afghanistan, Somalie) à 40% (Iran, Egypte, Ethiopie)⁹.

La croissance a toutefois ralenti au tournant du siècle, et le chômage est en hausse depuis le début de la récession en 2002. Selon le rapport annuel 2005 du Bureau de planification sociale et culturelle SCP, le chômage a touché 16% de la population active des pays non occidentaux, contre 5% dans la population autochtone¹⁰.

Le taux de chômage des jeunes prend des proportions alarmantes dans les minorités ethniques. Selon SCP, son niveau est désormais de 40% dans les 50 plus grandes communes, soit deux fois plus que parmi la jeunesse indigène. Il est intéressant de constater que dans le même temps l'industrie semble éprouver des difficultés à recruter des jeunes¹¹.

1.3 Politique d'intégration

La loi sur l'intégration des nouveaux arrivants (*Wet Inburgering Nieuwkomers WIN*) est en vigueur depuis le 30 septembre 1998, date de sa promulgation par le gouvernement social libéral d'alors. Elle oblige les nouveaux arrivants à se soumettre à des contrôles d'intégration et à participer à un programme d'intégration.

L'adoption de cette loi fut l'aboutissement d'un débat de plusieurs années sur la politique d'intégration, amorcé en 1989 par un rapport du Conseil scientifique pour la politique gouvernementale (WRR). Ce rapport dressait un portrait alarmant de la situation sociale des minorités ethniques et recommandait des mesures visant à combattre les discriminations subies par les immigrés à l'école, dans la formation et sur le marché du travail. En 1994, le ministère de l'Intérieur publiait une étude transposant sous forme de recommandations pratiques les conclusions du rapport WRR. La première recommandation de cette étude était d'obliger les nouveaux arrivants à participer à des cours d'intégration¹².

En 1996, une nouvelle réglementation est entrée en vigueur, permettant aux communes de conclure sur une base volontaire des contrats avec les nouveaux arrivants et de leur mettre un programme à disposition. Depuis l'introduction de WIN en 1998, la promotion de l'intégration repose sur une base légale, définissant les obligations des nouveaux arrivants comme des communes. Cette loi a rencontré un accueil favorable.

Fin 2004, le nouveau gouvernement de centre droit a présenté un nouveau projet de loi sur l'intégration, astreignant les nouveaux arrivants de pays tiers à passer un test d'intégration mais ne prévoyant plus de programmes d'introduction. Les nouveaux arrivants doivent ainsi se préparer à l'examen à leurs propres frais. L'introduction de

⁹ Ministry of Justice Research and Documentation Centre (WOCD) and Statistics Netherlands (CBS), *The development of an integration monitor of first and second generation immigrants in the Netherlands*, WOCD Cahier 2004-9a, 2004, p. 63.

¹⁰ <http://www.scp.nl/nieuws/persberichten/9037702376.shtml>

¹¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Hoge (jeugd)werkloosheid onder ethnische minderheden*, janvier 2006, p. 11. Voir aussi la Neue Zürcher Zeitung du jeudi 19 janvier 2006, p. 5.

¹² Sigrun Scheve, *Mehr als Sprachförderung. Eine Studie zur Integration von Neu-Zuwanderern in den Niederlanden*, Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen NRW, novembre 2000, p. 8.

cette loi est prévue pour le début de l'année 2007. Le chapitre 5 présente ce projet plus en détail. Quant à la « loi sur l'intégration à l'étranger », elle est en vigueur depuis mars 2006. Depuis lors, les personnes désirant s'établir durablement aux Pays-Bas, par exemple dans le cadre d'un regroupement familial, sont tenues de passer dans leur pays d'origine un test linguistique pour obtenir un visa d'immigration.

1.3.1 Objectifs

Le but premier de la politique d'intégration, lors de l'introduction de la loi *WIN*, était de promouvoir l'autonomie des nouveaux arrivants grâce à un programme personnalisé. Il s'agissait d'en faire au plus vite des membres à part entière de la société néerlandaise. L'idée sous-jacente à cette démarche initiale et immédiate auprès des immigrés était de prévenir la formation de nouveaux groupes défavorisés¹³.

1.3.2 Concept d'intégration de la loi *WIN*

Aux Pays-Bas, l'intégration durable comporte deux grandes étapes. La première, dite « Inburgering », fait l'objet de la loi *WIN*. Les programmes correspondants incluent l'apprentissage du néerlandais, l'acquisition de notions de base sur l'Etat et la société, ainsi que l'orientation sociale et professionnelle. Ces compétences doivent permettre aux nouveaux arrivants d'accéder, dans un deuxième temps, au système de formation néerlandais ou au marché du travail local¹⁴.

1.4 Groupe cible

Le groupe cible de la loi *WIN* est formé des nouveaux arrivants de plus de 16 ans au bénéfice d'une autorisation de séjour, qui viennent pour la première fois s'établir aux Pays-Bas. En font partie les ressortissants néerlandais des territoires d'outre-mer et de l'étranger, les personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou bénéficiant de l'admission provisoire, les immigrés originaires de Turquie, du Maroc ou du Surinam, ainsi que les ressortissants d'autres pays extra-européens venus aux Pays-Bas dans le cadre du regroupement familial¹⁵. Depuis l'année 2000, l'accès au programme est également ouvert aux personnes arrivées aux Pays-Bas avant 1998.

Les Pays-Bas comptaient 16,3 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2005, dont près de 1,6 million (10% de la population totale) d'immigrés de pays non occidentaux et 1,4 million (9%) en provenance de pays occidentaux¹⁶. En 2004 et selon les statistiques du HCR, les Pays-Bas comptaient 35'500 réfugiés reconnus, soit 0,2% de la

¹³ Ministry of Justice, *Factsheet Integration of Newcomers Act (WIN)*, 2004.

¹⁴ Scheve, p. 5 s. Le ministère de la Justice a lui-même traduit « Inburgering » par intégration dans sa feuille d'information sur la loi *WIN*.

¹⁵ *Ibid.*, p. 9 s. Ne sont pas pris en compte les ressortissants des Etats membres de l'UE et de l'EEE, les personnes ayant un statut diplomatique et le personnel des organisations internationales ; les ressortissants des Etats-Unis et de Pologne, ainsi que la main-d'œuvre turque admise aux Pays-Bas depuis plus d'un an.

¹⁶ Vera Marinelli, p. 1.

population totale et 1,2% de la population immigrée. La même année, 784 requérants ont obtenu le statut de réfugié¹⁷.

Près de 25% des participants annoncés chaque année sont des réfugiés, 70% sont des personnes arrivées aux Pays-Bas dans le cadre du regroupement familial ou d'un mariage et 5% sont de nouveaux arrivants de nationalité néerlandaise. La moitié des participants ont moins de 30 ans¹⁸.

En 2004, 46'000 personnes étaient inscrites dans un programme d'intégration, dont 20'000 qui y ont pris part en cours d'année¹⁹.

1.5 Budget

Les communes reçoivent du gouvernement central un forfait par participant aux programmes mis en place, à titre d'indemnisation pour les dépenses liées à la mise en œuvre de la loi *WIN*. En 2003, le ministère de la Justice avait alloué un budget de 182 millions d'euros (CHF 282 millions) aux programmes d'intégration, en 2004 près de 110 millions d'euros (CHF 171 millions)²⁰ étaient encore disponibles.

Un cours d'intégration coûte, selon le nombre de participants et le niveau de connaissances, entre 3'000 et 7'000 euros par personne (CHF 4'650.– à 10'850.–)²¹.

2 Principaux acteurs de l'aide à l'intégration

Les principaux acteurs politiques et opérationnels de l'intégration aux Pays-Bas sont les institutions suivantes :

2.1 Ministère de la Justice

Le ministère de la Justice est aujourd'hui l'acteur clé du gouvernement central. Chaque ministère dispose toutefois, dans son champ d'activité, de compétences propres pour mettre en œuvre la politique d'intégration.

¹⁷ ECRE, *Country Report 2004 – Netherlands*. Le nombre de requérants d'asile a diminué d'un quart de 2003 à 2004, passant de 13 402 à 9782.

¹⁸ Données provenant de la Direction de la coordination de la politique d'intégration des minorités (DCIM) du Ministère de la justice.

¹⁹ Chiffres de la DCIM.

²⁰ Factsheet Integration of Newcomers Act.

²¹ International Centre for Migration Policy Development ICMPD, *Integration Agreements and Voluntary Measures*, mai 2005, p. 58.

2.1.1 Ministre de l'Immigration et de l'Intégration

Après les élections de mai 2002, un poste de ministre de l'Immigration et de l'Intégration fut créé au sein du ministère de la Justice. Rita Verdonk fut nommée ministre de l'Immigration et de l'Intégration le 27 mai 2003.

2.1.2 Direction de la coordination de la politique d'intégration des minorités (DCIM)

La DCIM joue un rôle de coordination au sein de l'administration centrale. Elle est responsable de l'ancrage (*mainstreaming*) des principes directeurs de la politique d'intégration dans tous les ministères et les domaines de l'administration. Comme l'Etat a tendance à diminuer ses prestations et à demander davantage d'efforts au secteur privé, la mise en réseau des différents acteurs se révèle être un autre champ d'activité prioritaire de la DCIM. Elle est le principal interlocuteur étatique des institutions ou organisations actives dans le domaine de l'intégration.

2.1.3 Front Office

La *Task Force Inburgering*, créée en 2000, avait pour objectif d'améliorer la mise en œuvre de la loi et notamment de trouver la parade aux longues files d'attente de personnes désirant participer aux cours de langue. Par la suite, la *Task Force* fut transformée en un *Front Office* chargé d'apporter son soutien aux communes. D'abord indépendant, le *Front Office* est désormais rattaché au ministère de la Justice et son effectif réduit de quarante à sept collaborateurs²². Outre son travail d'information, ce bureau offre un service de conseil (*Help desk*) aux communes,

2.2 Communes centres régionaux de formation et offices du travail

L'organisation et la mise en œuvre de la loi *WIN* sont du ressort des communes de résidence. Ces dernières sont appelées à collaborer avec les centres régionaux de formation gérés par l'Etat (ROC) ainsi qu'avec les bureaux de l'emploi. Les ROC organisent et gèrent le programme d'enseignement sur mandat des communes. Les subventions qu'ils reçoivent dépendent du nombre de participants aux cours qui réussissent le test final.

2.3 Association des communes néerlandaises (VNG)

L'Association des communes néerlandaises (Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG) est le porte-parole officiel de toutes les communes à l'égard du gouvernement central, du Parlement, des institutions européennes et d'autres organisations publiques. Elle propose aux communes des prestations de conseil et d'information, et encourage les échanges d'expériences²³.

²² Information donnée par un collaborateur de l'Institut pour le développement multiculturel FORUM.

²³ Tous les détails sous: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ID=41361>

2.4 *Vluchtelingenwerk* (Action Réfugiés)

Vluchtelingenwerk est un partenaire non-gouvernemental important dans la mise en œuvre de la loi. Il a pour lui une longue tradition de travail avec des bénévoles dans le cadre de l'accompagnement des réfugiés. Depuis l'introduction de la loi *WIN*, les groupes locaux de *Vluchtelingenwerk* se chargent, sur mandat des communes, de l'accompagnement social des réfugiés et des nouveaux arrivants, réalisant ainsi un des volets du programme d'intégration.

2.5 Institut pour le développement multiculturel FORUM

Selon les rapports du Migration Policy Group (MPG)²⁴, FORUM est le principal acteur non gouvernemental de la politique d'immigration et d'intégration. Subventionné par le ministère de la Justice, l'institut mène en parallèle sa propre campagne de recherche de fonds. Son service d'intégration conseille les communes dans la mise en œuvre de la loi *WIN*. FORUM fut aussi mandaté par le gouvernement pour élaborer un profil professionnel précisant les qualifications requises pour l'accompagnement du programme d'intégration, et développer un modèle de mise en œuvre du programme pour les petites, moyennes et grandes communes.

3 Mesures

3.1 Programme d'intégration²⁵

Le programme d'intégration prévu par la loi *WIN* comprend un volet d'enseignement (langue, orientation sociale et professionnelle), un programme de coaching, des mesures d'accompagnement social et un suivi pour le placement. La durée du programme est limitée à 22 mois.

3.1.1 Contrôle obligatoire en matière d'intégration et décision officielle

La loi astreint les nouveaux arrivants à s'annoncer au contrôle des habitants de la commune dans un délai de six semaines après l'obtention d'une autorisation de séjour, ou après leur inscription – pour les personnes de nationalité néerlandaise – afin d'effectuer un bilan d'intégration. La démarche ainsi prévue tend à évaluer le risque de marginalisation sociale des migrants, ainsi qu'à déterminer l'opportunité pour chacun de suivre un programme d'intégration. Elle doit surtout permettre de se faire une idée précise des connaissances de la langue et de la société néerlandaises des nouveaux arrivés, de leurs formations et expériences professionnelles, afin de composer un programme d'intégration fixant des objectifs appropriés.

²⁴ Vera Marinelli, p. 17 ; Ivo Magnée et Eke Gerritsma, p. 15.

²⁵ Scheve, p. 5 s.; Factsheet Integration of Newcomers Act.

Les résultats de ce bilan sont consignés dans une décision officielle définissant les objectifs de formation, l'étendue du programme et les accords relatifs à l'accompagnement social. Ce processus doit être terminé au plus tard quatre mois après l'inscription.

Les examens dépendent de l'office compétent pour l'accompagnement du programme. Selon la loi, tant les centres régionaux de formation (ROC) que les bureaux de l'emploi sont tenus de collaborer à l'examen d'intégration et à la détermination d'un programme d'intégration individuel.

3.1.2 Programme d'enseignement

Quatre mois après l'inscription à ce bilan d'intégration, les nouveaux arrivants doivent s'inscrire auprès d'un centre de formation avec lequel la commune a conclu un contrat. Le programme d'enseignement comprend le néerlandais comme deuxième langue, ainsi que l'orientation sociale et professionnelle.

Le **néerlandais comme deuxième langue** distingue cinq niveaux d'apprentissage. La loi considère le niveau 3 comme plus haut niveau cible à atteindre dans le cadre de la loi *WIN* – sans que cela soit une obligation. Ce niveau permet en règle générale de suivre une formation professionnelle de base ou un projet de formation du service de placement, et d'exercer des fonctions subalternes sur le marché du travail.

L'**orientation sociale** permet la transmission d'informations pratiques sur le système social et les services en place aux Pays-Bas. Cette discipline fait l'objet d'un test final standardisé.

L'**orientation professionnelle** consiste en conseils et informations sur les possibilités offertes par le marché du travail néerlandais. Elle permet aussi d'élaborer un plan d'action personnel pour chaque migrant, qui fixe les étapes à atteindre.

Le programme d'enseignement se conclut par un **examen final** dans les douze mois qui suivent l'inscription auprès du centre de formation. Le certificat délivré atteste du niveau linguistique atteint.

L'échec à l'examen n'a pas de conséquences pour les participants, mais peut aboutir à une baisse des subsides alloués au centre de formation concerné. Celui qui ne participe pas au programme d'enseignement établi peut être mis à l'amende ou sanctionné d'une réduction de l'aide sociale.

3.1.3 Programme dual (cours de langue et travail)

Il est possible et d'ailleurs recommandé par le ministère de concilier programme d'intégration et travail. Concrètement, un cours de langue peut être lié à une formation professionnelle d'un centre de formation (ROC) et complété, le cas échéant, par un stage. L'embauche peut également être liée à un cours de langue au centre de formation ou dans l'entreprise elle-même²⁶.

²⁶ Factsheet Integration of Newcomers Act, p. 3.

3.1.4 Accompagnement pendant le programme (coaching)

Tout nouvel arrivant bénéficie d'un accompagnement personnel pour toute la durée du programme d'intégration. Cet accompagnement comprend des informations sur les dispositions en matière de séjour, une démarche axée sur la motivation, le bilan d'intégration, la mise en place du plan d'intégration individuel, des bilans intermédiaires sur l'évolution du programme, un soutien en cas de problèmes, ainsi que la coordination des diverses activités et des institutions participantes. Les compétences en matière de coaching font l'objet de réglementations séparées²⁷.

3.1.5 Accompagnement social

Un autre élément du programme d'intégration prescrit par la loi réside dans l'accompagnement social des nouveaux arrivants. La démarche a été pensée pour faciliter la mise en contact des nouveaux arrivants avec leur nouvel environnement social et institutionnel, et répondre aux besoins personnels et quotidiens des migrants. La loi ne contient guère de directives relatives à l'accompagnement social, dont les modalités concrètes sont fixées par les communes ou les participants au programme. Des professionnels comme des bénévoles sont autorisés à remplir cette tâche.

Action Réfugiés coordonne un réseau national de bénévoles, chargé d'assurer l'accompagnement social des nouveaux arrivants dans le cadre de la loi *WIN*. Les bénévoles sont recrutés, formés et accompagnés par les sections régionales. Les communes rémunèrent forfaitairement ces prestataires locaux pour la coordination des bénévoles, dans le cadre des programmes d'intégration. En échange, elles sont informées dès qu'un nouvel arrivant se présente. L'accompagnement social est aménagé et évalué en fonction des besoins individuels. *Vluchtelingenwerk* estime les coûts de l'accompagnement social à 2'000 euros par personne.

3.1.6 Placement

Les communes ont l'obligation de placer les personnes qui ont participé à un programme d'introduction dans les six mois qui suivent l'examen final. Il peut s'agir d'un engagement bénévole, d'un emploi ou d'une formation continue. La commune formule une recommandation qui tient compte de l'évaluation faite par le centre de formation et par l'office du travail. La loi *WIN* ne prévoit toutefois pas d'accompagnement ultérieur.

²⁷ En règle générale, les employés communaux chargés du coaching ont une formation en travail social. Scheve, p. 12.

3.2 Offensive pour l'emploi des réfugiés

En novembre 2004, lors d'une conférence organisée par le gouvernement suite à l'assassinat de Theo van Gogh pour débattre des solutions en matière d'intégration sociale, le directeur de *Vluchtelingenwerk* a lancé une offensive pour l'emploi des réfugiés²⁸.

Le projet a démarré avec l'appui du ministère de la Santé, des Affaires sociales et du Sport, et connaît un vif succès. Outre *Vluchtelingenwerk*, le bureau central de placement *Emplooi*²⁹ et le *University Assistance Fund*³⁰ y participent. Tous les partenaires se sont engagés à trouver un certain nombre d'emplois – entre 200 et 400 – pour les réfugiés.

4 Evaluation du programme d'intégration

4.1 Monitoring du ministère de la Justice

Le monitoring (quantitatif) du programme d'intégration par le ministère se concentre en premier lieu sur les *inputs* et *outputs* des programmes ainsi que sur la portée de la loi. Les mesures portent sur le niveau linguistique en début et en fin de programme, ainsi que sur le type de mesures de perfectionnement adoptées. Une distinction est faite, dans le cadre de ce monitoring, entre les programmes professionnels, la formation et les mesures d'intégration sociale.

L'effet du programme est analysé sur la base de la situation des participants six mois après la fin du programme. Les données existantes semblent cependant révéler qu'un nombre élevé de communes ne possèdent pas de données sur la progression de ces personnes. La DICM estime que de nombreuses communes perdent le contact avec les migrants à l'issue du programme ou n'enregistrent plus les informations correspondantes. Il y a donc peu de résultats ou d'évidences sur l'effet à long terme du programme sur l'intégration des nouveaux arrivants dans la société néerlandaise.

4.2 Evaluation de la loi WIN

En avril 2000, le ministre en charge de la politique des minorités présentait au Parlement un rapport intermédiaire sur l'intégration. Le bilan était relativement critique³¹. Deux ans plus tard prenait fin l'évaluation de la loi *WIN* pour la période allant du 30 septembre 1998 à 2001, dont l'objectif avait été d'évaluer les effets de la loi

²⁸ Informations reçues d'une collaboratrice du Policy Department de *Vluchtelingenwerk*.

²⁹ Petit projet mis sur pied par *Vluchtelingenwerk* et devenu indépendant entre-temps, s'occupant du placement des réfugiés. *Emplooi* collabore avec des cadres retraités, disposant d'un réseau étendu de relations.

³⁰ Organisation privée aidant les réfugiés à accéder à des études et/ou à un emploi dans une fonction adéquate.

³¹ Scheve, p. 32 ss.

ainsi que l'efficacité de sa mise en œuvre³². Les principales conclusions tirées furent les suivantes :

Effets (portée et résultats)

- La mise en œuvre du programme a peu tenu compte des besoins individuels des migrants, malgré le modèle ainsi prévu dans la loi. Le contenu des programmes fut essentiellement conditionné par l'offre des centres régionaux de formation. En outre, il n'y a guère eu de contrats de collaboration avec des tiers en vue de couvrir des besoins spécifiques (p. ex. pour les personnes hautement qualifiées).
- L'orientation professionnelle était absente de la plupart des programmes d'intégration. Des mesures d'approfondissement ne furent pas véritablement développées.
- Seuls 40% des participants ont atteint le niveau minimum visé pour les cours de langue. Les 600 heures prévues se sont révélées insuffisantes pour la plupart des participants. Dans la majorité des cas, les connaissances linguistiques n'ont pas permis d'envisager une mesure ultérieure telle une formation professionnelle ou un placement sur le marché du travail.
- Seul un participant sur deux était suffisamment préparé à l'issue du programme pour s'engager dans des mesures plus orientées sur l'intégration professionnelle. Dans les faits, cela consistait dans la plupart des cas à prolonger l'offre de cours de langue. Seule une minorité de personnes ont pu effectivement bénéficier d'une démarche avec le soutien du bureau de l'emploi.
- Les nouveaux arrivants ont certes apprécié l'offre de cours de langue et de conseils, mais également regretté qu'elle ne corresponde pas à leurs besoins concrets.

Efficacité de la mise en œuvre au niveau communal

- La conduite stratégique – définition des rôles des services impliqués, directives pour le conseil, monitoring des conventions avec les prestataires de cours, organisation interne – fut faible dans les communes.
- Même si la loi laisse une grande liberté d'action dans la mise en œuvre, il n'y a guère eu de modèles novateurs. Les directives sur la collaboration avec certains prestataires (ROC) ont constitué un frein à cet égard.
- La coordination et l'ajustement réciproque des acteurs ont été insuffisants, tant sur les plans politique et opérationnel qu'avec la clientèle.
- La moitié des communes n'a pas ordonné les sanctions prévues par la loi (réductions de l'aide sociale). Les raisons invoquées étaient le surcroît de travail ainsi occasionné, le manque de familiarité avec le groupe cible et des doutes quant à l'adéquation et à l'efficacité des sanctions.

³² Regioplan OAI and PwC Consulting, *Evaluation of the Newcomers Act. Management summary*, 2002.

L'évaluation conclut que trois ans après l'entrée en vigueur de la loi *WIN*, une majorité des participants aux programmes mis en place n'a pas atteint l'objectif visé par cette dernière, soit l'autonomie. Elle établit également qu'il n'existe toujours pas d'offre adéquate en vue d'approfondir la formation ou de placer les migrants sur le marché du travail.

4.3 Recommandations visant à améliorer la loi *WIN*

Fin 2002, la *Task Force* a soumis huit recommandations au gouvernement dans le but d'améliorer le programme d'enseignement, parmi lesquelles figuraient notamment :

- l'ouverture du marché aux prestataires de cours,
- une centralisation des ressources,
- l'examen de solutions visant à améliorer la qualité de l'offre,
- des inspections et des comparaisons d'offres,
- un examen des besoins d'information.

Le gouvernement n'a toutefois tenu compte que de la proposition de soumettre l'offre de cours de langue aux lois du marché³³.

Fin 2002 également, une commission d'enquête parlementaire fut chargée d'évaluer la politique d'intégration des 30 dernières années. Dans ses recommandations, elle invita à remanier le système *WIN* en considérant notamment les aspects suivants :

- Les engagements des participants et des autorités doivent être mieux définis, et le niveau cible à atteindre avec les cours de langue fixé de façon plus réaliste
- Un programme d'intégration efficace devrait par ailleurs tenir compte de l'intégration sociale et se révéler complémentaire et combinable à une formation professionnelle ou à l'exercice d'une activité lucrative³⁴.

³³ Parliamentary Inquiry Committee on Integration, Report 2004, ch. 10.3.

³⁴ Ibid.

5 Nouvelle politique d'intégration

Les accents de la politique d'intégration ont changé sous le nouveau gouvernement. Fort du constat que les résultats de la politique d'intégration demeuraient en deçà des objectifs visés, le cabinet a revu en profondeur sa vision de l'intégration³⁵. La politique menée par la nouvelle ministre de l'Immigration et de l'Intégration a pour objectif de promouvoir la « citoyenneté partagée ». Tous les nouveaux migrants sont ainsi appelés à participer activement aux différents domaines de la vie sociale, à apprendre le néerlandais et à accepter les normes néerlandaises³⁶. Le processus d'intégration se confond avec le processus d'assimilation³⁷. En 2004, le gouvernement a présenté son projet de nouvelle politique d'intégration, mettant l'accent sur la responsabilité personnelle des immigrants. Il se fonde d'une part sur la loi sur l'intégration à l'étranger (*Wet inburgering buitenland*), d'autre part sur la nouvelle loi sur l'intégration.

5.1 Loi sur l'intégration à l'étranger

En décembre 2005, le Parlement a adopté la loi sur l'intégration à l'étranger. Cette loi astreint les ressortissants d'Etats tiers soumis au régime du visa de séjour à effectuer, à l'ambassade néerlandaise locale, un test contrôlant leurs connaissances générales sur la société néerlandaise et sa langue. L'examen coûte 350 euros. Un film à commander – au prix de 60 euros – permet de se préparer pour l'examen portant sur les connaissances de la société et de l'Etat néerlandais. Le test est informatisé. En cas d'échec, le visa peut être refusé.

La loi est entrée en vigueur le 15 mars 2006.

5.2 Nouvelle loi sur l'intégration

Fin 2005, un projet de nouvelle loi sur l'intégration a été transmis au Parlement et les délibérations se poursuivent encore à ce jour³⁸. Cette nouvelle loi sur l'intégration devrait probablement entrer en vigueur au début 2007, remplaçant ainsi l'actuelle loi *WIN*.

³⁵ Ibid.: «*To move away from the generally non-committal and programme-directed approach that reduced the initiative of the parties involved, by pursuing a course that obliges becoming integrated in a way that clearly underlines the individual's responsibility in the integration process. This vision also calls on the responsibilities of the other parties involved in the integration process too*».

³⁶ «*New Stile Integration Policy letter*» from the Minister for Immigration and Integration to the Lower House on 16. September 2003 ; A.S. van Rijn et al., *The development of an integration monitor of first and second generation immigrants in the Netherlands*, WOCD and CBS, WOCD Cahier 2004-9, p. 13.

³⁷ «*Integration is the start of an assimilation process that leads ultimately to full citizenship in the Netherlands. (...) Integration is not synonymous with the integration process ; it is the start of it*». Lower House of the States General, *Amendment of the Integration System*, Assembly year 2003-2004, 29 543, n° 2, Policy Document, p. 1.

³⁸ La compatibilité de certains aspects avec le droit interétatique et international reste notamment à vérifier.

5.2.1 Séjour permanent sous condition de réussite d'un examen d'intégration

Le projet prévoit de lier intégration et autorisation de séjour permanente. Les personnes³⁹ souhaitant s'établir durablement aux Pays-Bas devront désormais passer un examen dans les trois ans qui suivent leur annonce. Dans le cas des réfugiés, cet engagement débute au moment de l'obtention de l'autorisation de séjour. Ils disposent ensuite de cinq ans pour passer l'examen⁴⁰. Le niveau à atteindre en néerlandais correspond au niveau A2 du portefeuille de langues européen⁴¹.

La réussite de l'examen est une condition sine qua non à l'obtention d'une autorisation de séjour de durée illimitée.

5.2.2 Prestations propres

Les personnes concernées doivent en principe elles-mêmes se soucier de leur préparation à l'examen et assumer les coûts correspondants. Des prêts sont prévus pour les personnes qui ne bénéficient que de maigres revenus. Les coûts liés à la préparation des épreuves sont en partie remboursés si l'examen est réussi dans le délai prévu. Si l'examen n'a pas été passé dans un délai de cinq ans, les communes peuvent décider d'une amende. L'offre de cours ainsi que les prix sont définis par le marché. Les autorités attendent de ces mesures une réduction effective des coûts et une meilleure adaptation aux besoins.

Les communes auront désormais un rôle d'information et de contrôle, et non plus de conduite. Les subventions destinées à l'achat de cours leur seront allouées sur la base des prévisions en matière d'immigration et des résultats avérés des examens.

Pour les immigrés bénéficiant de l'aide sociale – soit les réfugiés reconnus –, les communes pourront continuer à proposer gratuitement un programme spécifique, qui sera lié à des mesures de réintégration professionnelle pour les personnes aptes au placement. Le ministère des Affaires sociales financera cette composante professionnelle.

5.2.3 Obligation pour les immigrés établis

Outre les nouveaux arrivants, l'obligation de réussir un examen d'intégration sera étendue aux immigrés qui vivent et travaillent depuis longtemps aux Pays-Bas. La mesure concernera dans une première étape les bénéficiaires de l'aide sociale. Le nouveau projet définit encore comme groupe cible explicite les femmes isolées de condition défavorisée, difficiles à atteindre car ne recevant pas d'aide sociale. Le

³⁹ Sont exceptés les proches originaires d'Etats membres de l'UE et de l'EEE. L'application de cette loi aux ressortissants de la Turquie est en discussion.

⁴⁰ Les proches de réfugiés se rendant aux Pays-Bas au titre du regroupement familial sont dispensés du test linguistique de base dans leur pays d'origine, mais non les proches de personnes admises provisoirement.

⁴¹ Lettre de Rita Verdonk au House of Representatives, le 7 décembre 2004.

nouveau système tend à permettre aux communes d'inviter ces femmes à un entretien et de leur proposer des cours à prix réduit⁴².

5.2.4 Accompagnement social et placement

On ignore encore si – et dans quelle mesure – les communes continueront à recevoir des subventions. En principe, le projet ne prévoit plus ce volet de prestations. Les communes sont néanmoins libres de continuer à offrir un accompagnement social. Selon une enquête menée par *Vluchtelingenwerk*, 60% des communes hésiteraient encore ou auraient déjà décidé de le faire⁴³.

Le placement ultérieur sous forme de nouvelles mesures, de même que l'accompagnement après le passage de l'examen ne figurent plus dans la loi et ne relèvent donc plus de la responsabilité du gouvernement central⁴⁴.

5.3 Evaluation

Le centre de recherche et de documentation du ministère de la Justice a développé un instrument de mesure (monitoring) de l'intégration pour la première et la deuxième génération de migrants dans différents domaines. L'introduction de l'*Integration Card* remonte à octobre 2004. Elle servira également à évaluer la politique future⁴⁵.

6 Appréciations des acteurs

En complément aux résultats de l'évaluation de 2002, les appréciations formulées par les spécialistes interviewés sur le système actuel et sur le nouveau projet de loi sont résumées ci-dessous.

6.1 Effets positifs de la loi

Selon l'évaluation faite par la VNG, les immigrés saluent le principe des plans d'intégration individuels et se félicitent du conseil personnalisé.

Vluchtelingenwerk estime pour sa part que l'amélioration de l'offre de cours de langue est directement liée à la loi *WIN*.

⁴² Lower House of the States General, *Amendment of the Integration System*, Assembly year 2003-2004, 29 543, n° 2, Policy Document, p. 10 s.

⁴³ Information recueillie lors d'un entretien personnel avec des collaborateurs de la DCIM.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Vera Marinelli, p. 14; A. S. van Rijn et al.

6.2 Un lourd défi pour les communes

De l'avis unanime des interlocuteurs, le système en place fonctionne relativement bien depuis quelque temps. Les communes se sont habituées à leurs nouvelles tâches, ont mis en place les structures nécessaires et créé des liens entre les acteurs. Les travailleurs sociaux voient plutôt d'un mauvais œil l'introduction d'un nouveau système⁴⁶.

FORUM signale que les communes sont poussées à devoir toujours faire preuve de plus d'esprit d'entreprise. La loi *WIN* leur a en effet confié un rôle de conduite auquel elles n'étaient pas initialement préparées.

6.3 Placements ponctuels sur le marché du travail

Selon les informations recueillies auprès d'interlocuteurs de la DCIM, des mesures d'intégration professionnelle ne sont pas systématiquement proposées, faute de financement défini dans le cadre de la loi *WIN*. *FORUM* relève également que l'accompagnement ultérieur et le placement sur le marché du travail prévus dans la loi *WIN* s'avèrent difficiles dans la pratique, et dépendent principalement de l'initiative des travailleurs sociaux. Or l'argent manque pour mener à bien cette tâche. Selon *Vluchtelingenwerk*, les communes n'investiraient généralement que dans les cas offrant les meilleures chances de succès. L'expérience montre du reste que les communes mènent une politique à court terme dans le domaine de l'intégration professionnelle, et qu'elles ne songent guère à des solutions durables.

6.4 Absence d'objectifs

De l'avis de la DCIM, le point faible du système existant (*WIN*) est l'absence d'obligation d'atteindre un niveau linguistique spécifique. Le niveau obtenu en fin de programme ne suffirait pas toujours pour affronter les problèmes quotidiens. Il faut cependant prendre en compte l'apport lié à la composante sociale du programme. En outre, les partenaires de la DCIM soulignent la difficulté d'évaluer les résultats du programme, et en particulier son impact sur l'intégration ultérieure des nouveaux arrivants dans la société néerlandaise, en raison des nombreux autres facteurs à considérer.

6.5 Nécessité d'une approche différenciée

Plusieurs interlocuteurs ont évoqué la nécessité d'adopter une approche différenciée. On peut en effet se demander si 600 heures suffisent pour atteindre un niveau donné, alors qu'un grand nombre d'immigrés sont analphabètes. Le système actuel rend très difficile toute décision concernant l'étendue de l'offre à proposer.

Vluchtelingenwerk critique quant à elle l'obligation de chercher un travail. L'expérience professionnelle acquise par de nombreux réfugiés ne servirait à rien aux

⁴⁶ Information tirée d'un entretien personnel avec des collaborateurs de la DCIM.

Pays-Bas. Nombre d'entre eux auraient par ailleurs des problèmes psychologiques qui ne leur permettraient jamais de retrouver un travail. Pour ces groupes, d'autres objectifs devraient être définis. Il semble absurde de les astreindre à une recherche d'emploi vouée à l'échec.

6.6 Nouvelle loi sur l'intégration

6.6.1 Contexte politique

La nouvelle loi ne tient guère compte des problèmes de mise en œuvre constatés. Selon diverses appréciations, il s'agirait d'une décision politique du nouveau gouvernement, estimant que les immigrés n'ont pas pris suffisamment de responsabilités et reçoivent trop d'accompagnement. Or aucune étude ne semble pouvoir démontrer que les piètres résultats du système en place proviennent d'un engagement insuffisant. Les milieux spécialisés reprochent à la loi de servir à régler l'immigration, ce que confirment les débats parlementaires⁴⁷.

6.6.2 Accroissement de l'inégalité des chances

Comme chaque immigré est responsable de sa propre préparation à l'examen, les représentants des ONG jugent le nouveau projet discriminatoire pour les immigrés possédant un faible niveau de formation. *FORUM* admet que le niveau linguistique visé est bas et insuffisant pour le marché du travail. Néanmoins les personnes faiblement scolarisées auraient besoin d'un investissement considérable pour y parvenir. Enfin, de l'avis de *Vluchtelingenwerk*, la loi ne résout rien en plaçant la barre aussi haut pour les personnes qui n'ont pas eu l'habitude d'étudier.

6.6.3 Intégration sociale ?

Le nouveau projet définit explicitement comme groupe cible les femmes isolées et difficiles à atteindre qui, venues aux Pays-Bas dans le cadre du regroupement familial ou d'un mariage, restent à la maison pour s'occuper de leurs enfants. Selon *Vluchtelingenwerk*, il s'agit d'un groupe relativement peu nombreux. A moins d'offrir des mesures supplémentaires et un accompagnement ultérieur, ces femmes risquent de s'enfermer à nouveau chez elles après avoir passé leur examen. Les représentants de *FORUM*, de *Vluchtelingenwerk* et de la *VNG* interviewés sont unanimes sur ce point.

La nouvelle loi est critiquée parce qu'elle ne prévoit pas de mesures supplémentaires pour promouvoir l'intégration sociale ou professionnelle. *FORUM* rappelle que l'intégration dépend directement de ce point. Sans placement ni lien concret à la société, la ségrégation sociale augmentera fatalement.

⁴⁷ ICMPD, p. 102.

6.6.4 Coûts de la mise en œuvre

La mise en œuvre de la nouvelle loi et notamment les incitations financières qu'elle comporte représente, selon *FORUM*, un surcroît de charges pour les communes. Ces dernières devront en effet faire pression sur les personnes concernées pour qu'elles passent l'examen au plus vite et leur remboursent les coûts qu'elles ont générés. En outre, les communes auront pour tâche de déterminer qui n'a pas passé d'examen dans les cinq ans et d'amender les contrevenants.

6.7 Approche unilatérale

La *VNG* déplore que la politique d'intégration du gouvernement se focalise sur la responsabilité personnelle des immigrés et qu'aucune mesure ne s'adresse aux autochtones. *FORUM* considère que l'intégration est une affaire de responsabilité individuelle, mais que l'Etat doit mettre les moyens nécessaires à disposition. Les communes devraient assumer leurs responsabilités et exiger du gouvernement central une indemnisation correcte. En outre, elles devraient se montrer plus créatives pour trouver des possibilités de financement alternatives.

Les entretiens ont conduit à évoquer le scénario dans lequel beaucoup de personnes n'atteindraient pas le niveau visé et n'obtiendraient donc pas d'autorisation de séjour permanente.

La question de savoir ce qui se passerait, si de nombreux immigrés n'atteignaient pas le niveau visé et n'obtenaient en conséquence pas d'autorisation de séjour permanente, fut lancée lors des entretiens. Si tel devait être le cas, la question des raisons de cet échec et du rôle joué par les autorités ne manquerait pas de se poser.

Danemark

1 Contexte

1.1 Evolution politique

L'immigration est un phénomène récent au Danemark, contrairement aux Pays-Bas qui possédaient jadis des colonies. La pression exercée sur l'Etat social par la crise économique mondiale du début des années 1970 a conduit à une attitude de scepticisme et, sur le plan culturel, de rejet à l'égard de la population migrante. Dans les années 1990, l'immigration et l'intégration ont occupé une place croissante dans les débats publics. Après s'être longtemps tenu à l'écart de la discussion, le gouvernement socialiste a promulgué en 1998 la *loi sur l'intégration des étrangers (Act on Integration of Aliens in Denmark)*.

A fin novembre 2001 l'actuelle coalition libérale conservatrice a remporté les élections avec l'appui du parti populaire danois. La limitation des admissions et le relèvement des exigences de la politique d'intégration occupèrent une place prépondérante dans les interventions de la plate-forme électorale de cette coalition⁴⁸. En 2002, la loi sur l'intégration a connu un certain durcissement.

Il est intéressant de noter qu'au Danemark le thème de l'immigration est aujourd'hui évoqué avant tout en tant que problème et menace pour l'Etat social. Lors des interviews, plusieurs interlocuteurs ont jugé très négative, voire contre-productive, la rhétorique actuelle utilisée par les politiciens et le gouvernement à propos des immigrés.

1.2 Marché du travail

Le Danemark figure parmi les pays possédant un des plus hauts niveaux de vie au monde. Il a pour atouts une grande stabilité économique et un marché du travail performant. La préservation d'un haut niveau de vie et de l'Etat social demeure néanmoins à moyen et à long terme l'un des plus grands défis nationaux à relever. Le vieillissement de la population laisse en effet présager d'une pénurie de main-d'œuvre, et il semble clair qu'à l'avenir l'économie danoise sera toujours plus tributaire de sa main-d'œuvre étrangère. Pour relever le défi, le gouvernement danois a fait de l'augmentation du taux d'activité un objectif avoué de sa politique économique⁴⁹.

En réponse à une enquête de la *Danish Chamber of Commerce*, les entreprises actives dans les secteurs du commerce, des télécommunications, de l'industrie et des services se sont déclarées favorables à l'embauche de main-d'œuvre immigrée. Simultanément, le marché du travail danois s'avère difficile d'accès aux immigrés des

⁴⁸ Mária Guličová-Grethe, *The Politics of Adaptation and Integration in Denmark*, IntPol – Denmark, p. 1.

⁴⁹ OECD, *Economic Survey – Denmark 2005*, Policy Brief.

pays ne faisant pas partie de l'UE et des autres pays occidentaux⁵⁰. Lors des interviews, plusieurs interlocuteurs ont mentionné cette discrimination des immigrés sur le marché du travail et rappelé que nombre d'employeurs ne veulent pas de personnel d'origine étrangère. Cette réticence semble encore plus marquée dans les institutions publiques que dans les entreprises privées⁵¹. Depuis 2002, le gouvernement a lancé différentes initiatives visant à augmenter le taux d'emploi des ressortissants de pays non occidentaux.

En 2004, le taux d'emploi de la population danoise en âge de travailler était de 76%, avec un taux de chômage de 4,9%. Parmi les immigrants, le premier taux s'abaissait à 51% et le taux de chômage grimpait à 12%, en montrant d'importants écarts selon le pays d'origine : pour les immigrants de pays occidentaux, le taux d'emploi était de 61,6% et le taux de chômage de 6,6%, contre 46,3% et 14,8% pour les ressortissants d'autres pays⁵².

En moyenne, près de 45% des réfugiés reconnus en âge de travailler ont une activité lucrative, soit plus qu'il y a dix ans. Selon les statistiques du ministère, le taux d'activité des requérants nouvellement reconnus est désormais de 52% chez les hommes et de 38% chez les femmes.

1.3 Politique d'intégration

Avec la *loi sur l'intégration*, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999, le Danemark s'est doté d'une première base légale régissant les efforts en matière d'intégration. Elle définit entre autres un *programme d'introduction* de trois ans pour les nouveaux arrivants séjournant légalement dans le pays.

Buts de la loi sur l'intégration

La loi définit de manière très large les buts visés en matière d'intégration⁵³ :

- permettre une participation de plein droit à la vie sociale (politique, économie, activités lucratives, activités sociales, religion et culture) ;
- encourager une autonomie rapide (recherche d'emploi) ;
- amener les étrangers à comprendre les valeurs et normes fondamentales de la société danoise.

⁵⁰ Parmi les pays occidentaux figurent tous les Etats membres de l'UE, l'Islande, la Norvège, les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Andorre, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin, la Suisse et le Vatican. Tous les autres sont rangés parmi les pays non occidentaux.

⁵¹ Mária Guličová-Grethe, p 17.

⁵² Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *SOPEMI Report to the OECD*, 2005, p. 35.

⁵³ Consolidation of the Act on Integration of Aliens in Denmark (the Integration Act) n° 643 of 28th June 2001, Part 1, Art. 1. (traduction libre).

1.4 Groupe cible

Le groupe cible de la loi est constitué des personnes immigrées et des réfugiés de 18 ans et plus au bénéfice d'une autorisation de séjour. La loi ne s'applique ni aux ressortissants d'un Etat membre de l'UE ou d'un pays nordique, ni aux personnes soumises à l'accord sur l'Espace économique européen ou aux dispositions de la Commission européenne concernant les exceptions à l'obligation de visa et la suppression des restrictions en matière d'admission et de séjour⁵⁴.

Au total, les immigrants (nés à l'étranger) et leurs descendants (nés au Danemark) représentent près de 450'000 personnes, soit 8,4% de la population résidente du Danemark (5,4 millions)⁵⁵. Les deux tiers environ des immigrants, soit 320'600 personnes, proviennent de pays non occidentaux⁵⁶.

Selon les statistiques du HCR, près de 22'300 réfugiés relevant de la Convention de Genève vivaient au Danemark en 2004, soit une infime partie de la population totale et environ 5% de la population immigrée. En 2004, seules 300 personnes ont obtenu le statut de réfugié, contre plus du double l'année précédente⁵⁷.

Il n'existe pas de données précises sur le nombre total de participants au *programme d'introduction* défini dans la loi. Le 1^{er} janvier 2005, 10'666 personnes étaient autorisées à y prendre part car elles faisaient partie du groupe cible et vivaient au Danemark depuis moins de trois ans.

1.5 Budget

En 2005, le ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration disposait d'un budget de CHF 352 millions pour l'aide à l'intégration. Ce budget couvrait⁵⁸ :

- les dépenses liées aux programmes d'introduction et aux cours de langue (312 millions, y compris l'aide de départ),
- les projets d'intégration professionnelle (20 millions),
- d'autres initiatives (20 millions).

Depuis 2004, les communes sont subventionnées pour leurs tâches d'intégration, sur la base d'un système contractuel assorti d'incitations. Elles reçoivent un forfait de base (de près de CHF 4'630.-) par nouvel arrivant. Elles ont droit à des subventions supplémentaires pour chaque personne qui réussit le test linguistique et qui a pu être placée sur le marché du travail.

⁵⁴ Integration Act, Part 1, Art. 2 and 3.

⁵⁵ Une personne est considérée comme danoise si un de ses parents au moins est de nationalité danoise et est né au Danemark. Il importe peu que la personne possède elle-même la nationalité danoise ou soit née au Danemark.

⁵⁶ The Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *Yearbook on foreigners in Denmark 2004 – Status and development*, 2004.

⁵⁷ Le nombre de demandes d'asile a chuté d'un tiers entre 2003 (5590) et 2004 (3325).

⁵⁸ Chiffres de la division Finances et analyses du ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration.

2 Acteurs clés de la promotion de l'intégration

Parmi les principaux acteurs de l'aide à l'intégration au Danemark figurent les institutions suivantes :

2.1 Ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration

Le *ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration* (ci-après ministère) a vu le jour dans le cadre d'une réorganisation administrative menée suite à la formation du nouveau gouvernement, fin 2001. Le ministère compte quatre départements dont l'*Integration Department*, qui comprend l'*Integration Policy Division*, la *Division of Employment and Training*, la *Division of Urban Affairs* et la *Finance and Analysis Division*.

2.1.1 Division Politique d'intégration (y compris la section des cours de langue danoise)

Cet organe formule et coordonne la politique d'intégration avec d'autres ministères, avec les autorités locales et les organisations d'aide aux réfugiés et aux migrants. Elle est responsable de la législation et des subventions dans le domaine de l'intégration.

2.1.2 Task Unit

Cette unité a été créée pour conseiller et soutenir les travailleurs sociaux dans les communes. Elle essaie de créer des liens entre les communes et de diffuser les connaissances relatives aux bonnes pratiques (*good practices*). Au besoin, elle organise des formations continues pour les communes. L'unité comprend en ce moment quatre personnes, toutes issues du milieu professionnel de l'intégration.

2.2 Communes

La loi sur l'intégration stipule que l'aide à l'intégration et la mise en œuvre des *programmes d'introduction* correspondants relèvent désormais de la compétence des communes.

A l'heure actuelle, ces dernières sont engagées dans un processus de fusion qui réduira leur nombre de 271 (aujourd'hui) à 98. Dans ce contexte, elles sont aussi amenées à réorganiser leurs tâches en matière d'intégration.

La législation et les mesures de soutien aux demandeurs d'emploi ont été harmonisées au passage. Ainsi, l'offre de placement public et les services sociaux des communes sont régis par une seule et même loi, et font partie intégrante d'un système uniforme (*Job Centers*).

2.3 Local Government Denmark (LGDK)⁵⁹

Local Government Denmark – l'organisation faîtière des autorités locales danoises (communes) – possède un poids politique important. Le *LGDK* soutient les communes par ses conseils et d'autres services.

2.4 Danish Refugee Council (DRC)

Jusqu'en 1998, le *DRC* organisait pour le compte du gouvernement des programmes d'introduction de 18 mois destinés aux réfugiés. Cette compétence est passée aux mains des communes lors de l'introduction de la *loi sur l'intégration*. Aujourd'hui, la division Intégration du *DRC* offre aux communes un certain nombre de prestations, dont des activités de conseil. Le *DRC* coordonne en outre à l'échelle nationale un programme de bénévolat financé par le ministère.

3 Mesures prises

3.1 Programme d'introduction⁶⁰

La *loi sur l'intégration* stipule que la commune de domicile doit proposer aux étrangers un *programme d'introduction* adapté à leurs besoins individuels. Le programme comprend un cours d'orientation et un cours de danois, ainsi que des mesures d'insertion dans le marché du travail, ciblées sur les bénéficiaires de l'aide sociale. Sa durée est fixée à trois ans.

3.1.1 Contrat

L'étendue du *programme d'introduction* et sa teneur exacte sont définies au cas par cas et figurent dans un contrat. Jusqu'en 2002, il s'agissait d'un plan d'action. Le contrat doit être conclu dans le mois qui suit l'affectation d'une personne étrangère à une commune et doit tenir compte des aptitudes ainsi que du passé de cette personne.

3.1.2 Cours de danois

Les cours de danois proposés dans le cadre du *programme d'introduction* comprennent l'enseignement linguistique et une introduction à la culture et à la société danoises. Ils peuvent être liés à une activité (stage). Les cours sont proposés à trois niveaux, avec des modules comportant chacun des objectifs de formation définis. Bien qu'aucun niveau final ne soit imposé aux participants, les cours s'achèvent par un examen selon le cadre de référence européen. En vertu de la loi, l'offre doit être

⁵⁹ Des informations en anglais sur cette institution figurent sous: <http://www.kl.dk/296079/>

⁶⁰ Voir Integration Act Part 4, Act on Danish courses for adult aliens and others No. 376, 28 mai 2003, SOPEMI Report, p. 78 ss.

flexible d'un point de vue temporel, géographique et thématique, et conciliable avec une activité lucrative, un programme d'occupation ou une formation.

A l'origine, les communes avaient le monopole de l'offre de cours de danois. Avec la nouvelle loi sur les cours de danois destinés aux étrangers adultes, le marché s'est ouvert à de nouveaux prestataires. Aujourd'hui, de tels cours peuvent être proposés par les centres linguistiques communaux, par d'autres institutions de formation publiques ou reconnues par l'Etat, ou encore par des écoles de langue privées. Si un cours de langue est offert dans le cadre d'un programme d'occupation ou d'un emploi, d'autres prestataires privés sont également autorisés. Le ministère fixe les modalités concernant l'étendue de l'offre et le profil des prestataires, et réglemente les examens et autres bilans linguistiques ainsi que les conditions d'admission à l'organisation d'examens.

3.2 Modèle échelonné pour l'insertion dans le marché du travail

Les participants au programme qui sollicitent l'aide sociale se voient proposer un programme à plein temps de 37 heures hebdomadaires. Depuis le 1^{er} janvier 2004, un tel programme comprend l'enseignement du danois et des mesures d'intégration dans le marché du travail (activation) en trois étapes :

- conseil et mesures de qualification en vue d'une participation au marché du travail ;
- stage dans une entreprise privée ou une institution publique, pendant lequel les participants perçoivent, outre l'aide de départ, un complément salarial horaire de CHF 2,60.– ;
- compléments salariaux versés par les communes à l'employeur au titre de l'embauche dans une entreprise privée ou une institution publique.

3.3 Aide de départ

Les participants aux programmes ne disposant pas d'un revenu suffisant bénéficient de l'aide sociale pendant le programme (*Introduction allowance*). Ils doivent toutefois rechercher activement du travail et accepter tout emploi raisonnablement exigible.

En 2002, un acte législatif a conduit à la modification de la loi sur les étrangers et d'autres lois notamment pour ce qui concerne l'aide de départ (*Starting assistance*)⁶¹. Depuis lors, les nouveaux arrivants bénéficiant d'une autorisation de séjour (réfugiés reconnus, étrangers ou Danois) reçoivent durant les sept premières années de leur séjour au Danemark – donc également pendant le programme d'introduction – des aides inférieures de 30 à 50% à l'aide sociale ordinaire. Seules les personnes ayant vécu au moins sept ans sans interruption au Danemark au cours des huit années précédentes bénéficieront des montants normaux de l'aide so-

⁶¹ Law No. 367 du 6 juin 2002, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2002.

ciale⁶². Le montant de l'*aide de départ* correspond au soutien financier que reçoivent les étudiants accomplissant une formation supérieure ou professionnelle.

Ces mesures – le modèle échelonné et l'*aide de départ* – faisaient partie du plan d'action national de 2002 visant l'accroissement du taux d'emploi⁶³.

3.4 Augmentation du délai d'attente pour les autorisations d'établissement

Une autre modification législative ancrée dans la *loi sur l'intégration* concerne la réglementation du séjour. Depuis son entrée en vigueur, les réfugiés reconnus et les personnes à protéger ne peuvent obtenir une autorisation d'établissement qu'après sept ans de séjour ininterrompu – auparavant le délai était de trois ans. Pendant ces sept ans, les candidats peuvent être déchus de la qualité de réfugiés. L'octroi de l'autorisation d'établissement est lié à la participation au *programme d'introduction* ou à une mesure équivalente, ainsi qu'à la réussite d'un test de langue reconnu par le ministère. Par ailleurs, les immigrants ne doivent pas avoir contracté de dettes envers l'Etat, ni avoir été condamnés pour délit grave⁶⁴.

3.5 Centres d'évaluation des qualifications professionnelles

Outre le centre danois d'évaluation des qualifications des personnes étrangères⁶⁵, cinq centres de compétences régionaux ont été récemment créés pour faire le bilan des compétences des réfugiés et des immigrants. Ces centres visent concrètement à tirer un meilleur parti des compétences de ces derniers, et à multiplier les bons exemples dans la pratique.

3.6 Projets bénévoles financés par le Danish Refugee Council

A l'heure actuelle, le *DRC* assure la coordination de 3'500 à 4'000 bénévoles répartis dans tout le pays, pour près de 10'000 réfugiés ou immigrants. Quelque 250 groupes de bénévoles sont ainsi organisés dans tout le pays. En fonction des besoins, leurs activités se concentrent sur les cours de langue, le soutien aux devoirs scolaires (*Homework cafes*), etc. En outre, neuf services de consultation gérés bénévolement dans tout le pays mettent à disposition les compétences de près de 200 spécialistes bénévoles (avocats, travailleurs sociaux, psychologues, etc.).

Le programme est entièrement financé par le ministère (pour un coût d'environ CHF 3,3 millions). La collaboration repose sur un contrat renouvelable chaque année, dans le cadre duquel les priorités peuvent être renégociées et redéfinies. De nom-

⁶² SOPEMI Report, p. 82 s.

⁶³ A propos du Plan d'action national (NAP) de 2002, voir: Shahamak Rezaei, *Study on national employment strategies towards migrants and ethnic minorities. Country Study Denmark*, Roskilde University, Department for Social Sciences, Research Paper no. 5/03, p. 16 ss.

⁶⁴ Aliens (Consolidation) Act, No. 685 of the 24th of July 2003, Part. 1, Art. 1, al. 1, 3 et 9.

⁶⁵ www.cvvu.dk/Default.asp?ID=3581

breuses communes accordent en outre de petites contributions aux groupes locaux, qui bénéficient souvent d'une mise à disposition gratuite de locaux de réunion.

4 Evaluation

4.1 Intégration

L'administration centrale danoise est amenée à mettre en place un système de gestion de la performance. Dans ce contexte, il est prévu de développer des indicateurs spécifiques à l'immigration et à l'intégration. Le processus n'en est toutefois qu'à ses débuts.

4.2 Loi sur l'intégration

Même si la formulation des objectifs reste ouverte dans la loi, l'accent de la politique d'intégration porte de fait, depuis 2002, sur l'intégration rapide dans le marché du travail. En 2003, la Cour des comptes danoise (*National Audit Office of Denmark*)⁶⁶ a reproché au ministère d'avoir inscrit dans la loi des objectifs peu clairs et non mesurables. Ce rapport a lancé un débat sur la définition de l'intégration au sein même du ministère, débat qui se poursuivait encore à fin 2005.⁶⁷

Le ministère a décidé de la réalisation de deux évaluations de la mise en œuvre de la loi. La première fut lancée deux ans après l'introduction de la loi, et la seconde en 2004. Toutes deux se sont concentrées sur les processus et sur l'organisation des communes, plutôt que sur les résultats et l'impact des programmes d'introduction sur la situation des participants.

4.2.1 Première évaluation (2000)

La mise en œuvre de la loi sur l'intégration a fait l'objet d'une première évaluation en 2000. Les conclusions tirées par RAMBOLL⁶⁸ – qui l'a partiellement réalisée, sont sévères :

- Si la plupart des communes ont bien proposé des cours de langue obligatoires, une minorité seulement les a combinés à des mesures d'intégration professionnelle. Les projets menés en partenariat avec le secteur privé sont restés très ponctuels.

⁶⁶ Instance de contrôle indépendante rattachée au Parlement. Des compléments d'information en anglais figurent sous www.rigsrevisionen.dk/composite-32.htm. L'audit portant sur la gestion des mesures d'intégration par le Ministère est décrit sous www.rigsrevisionen.dk/composite-320.htm?OpenChild=484#OpenChild

⁶⁷ Information donnée par l'interlocuteur de l'OSAR au gouvernement local danois.

⁶⁸ Rambøll Management, *Implementation of NAP/inclusion in Denmark*, DG Employment and Social Affairs, Second report, octobre 2004, p. 28; Mária Guličová-Grethe, p. 8 ; Shahamak Rezaei, p. 16.

- La qualité des plans d'action s'est révélée médiocre, qui ne prenaient pas en considération les compétences individuelles.
- L'enseignement du danois n'a pas été suffisamment coordonné avec les mesures planifiées par les travailleurs sociaux.
- Les stratégies locales d'intégration ne se sont pas appuyées sur des partenariats locaux. Seules quelques communes ont développé des partenariats avec des entreprises. Les tâches d'intégration ont néanmoins constitué un des principaux domaines de collaboration entre communes.
- Les pratiques et modes de faire des travailleurs sociaux n'ont pas facilité la mise en œuvre de la loi.

Les résultats de cette première évaluation doivent toutefois être nuancés, compte tenu des ajustements administratifs et organisationnels en cours dans les communes.

4.2.2 Modifications basées sur les résultats de l'évaluation

A la suite de la première évaluation, la *loi sur l'intégration* et la *loi sur le danois comme deuxième langue* ont subi les modifications suivantes⁶⁹.

- Le gouvernement a introduit des incitations financières pour les communes parvenant à placer les participants à un programme d'intégration sur le marché du travail pendant plus de six mois.
- Les incitations individuelles à suivre un cours de langue et à participer à des mesures d'occupation ont été renforcées. Les montants de l'aide sociale ont subi une baisse générale et des sanctions ont été introduites sous forme de nouvelles possibilités de coupes.
- Une meilleure coordination et davantage de synergies sont prévues entre les cours de langue et les mesures d'insertion professionnelle.
- Les plans d'action individuels ont été remplacés par des contrats individuels basés sur un modèle standard.

4.2.3 Deuxième évaluation (2004)

La deuxième évaluation, bien que constatant de meilleurs résultats que la première, met elle aussi le doigt sur un certain nombre de faiblesses⁷⁰:

- Les contrats individuels, bien qu'utiles pour la coordination, se sont avérés peu efficaces pour la planification et l'accompagnement individuel.
- La collaboration entre travailleurs sociaux et professeurs de langue laisse à désirer.
- Les mesures d'activation sont trop rigides. Elles ne prennent pas suffisamment en considération le fait que certains participants au programme ne sont

⁶⁹ Rambøll Management, p. 29. Les résultats figurant dans cette liste ont un caractère provisoire. Le rapport final n'est pas (encore) disponible en anglais.

⁷⁰ Ibid., p. 30.

pas directement aptes au placement sur le marché du travail. Il s'est aussi avéré qu'une partie des offres de stages proposées ne favorisait pas l'apprentissage de la langue.

Entre-temps, le ministère a introduit des analyses comparatives afin de juger de la pratique des communes en matière de mise en œuvre de la *loi sur l'intégration*⁷¹.

5 Nouveau plan d'intégration du gouvernement

En mai 2005, le gouvernement danois a présenté son nouveau plan d'intégration⁷². Il entend poursuivre, mais de façon plus ciblée, la ligne politique suivie jusqu'alors, mais en encourageant davantage la formation des enfants ou adolescents de langue étrangère, en renforçant les placements des immigrés – y compris ceux provenant d'Etats tiers – sur le marché du travail, en prévenant la formation de ghettos et en combattant l'extrémisme ou les délits racistes. Les modèles et programmes en place devront donc être complétés de la façon suivante :

- La durée du contrat du programme d'introduction doit pouvoir s'étendre jusqu'à l'obtention de l'autorisation d'établissement et l'accompagnement doit pouvoir être prolongé au-delà des trois ans du programme.
- En signant le contrat d'intégration, les nouveaux arrivants s'engagent à respecter la législation danoise.
- Les subventions versées aux communes (l'aide de départ et l'aide sociale) dépendront à l'avenir davantage des efforts qu'elles voudront bien consentir à faire pour promouvoir l'intégration.
- Tout jeune de 18 à 24 ans touchant l'aide sociale a l'obligation de suivre une formation professionnelle. Dans le cas contraire, il risque de perdre son droit à l'aide sociale.
- L'aide sociale pour les couples sans revenu propre doit être réduite, pour les inciter financièrement à exercer une activité lucrative.

Une convention a été négociée en ce sens entre le gouvernement, le parti populaire danois et les socialistes. Suite au départ des socialistes du gouvernement, des éléments de cette convention – contrat d'intégration, déclaration relative à l'intégration et à la citoyenneté active, obligation de suivre une formation pour les moins de 25 ans – sont entrées en vigueur en date du 1^{er} avril 2006, dans le cadre de la loi n° 93 adoptée par le Parlement.

⁷¹ A propos de la discussion sur l'élaboration d'indicateurs de comparaison, voir: Signe Hald Andersen et al, *Benchmarking Analysis of Danish Municipalities' Integration Policies in the period 1999-2002*, Summary, 2005.

⁷² The Danish Government, *A new chance for everyone – the Danish government's integration plan*, Summary, mai 2005.

6 Appréciations des acteurs

Lors des interviews, les interlocuteurs de l'OSAR se sont notamment exprimés sur la mise en œuvre et les effets de la loi sur l'intégration. Leurs appréciations sont résumées dans ce chapitre.

6.1 Peu d'innovation dans les communes

Selon les partenaires de la *Task Unit* et de la division *Politique d'intégration* du ministère, un des défis majeurs à surmonter a trait à l'attitude affichée des communes qui n'ont guère pris d'initiatives pour développer leur réseau de contacts avec le marché du travail et les employeurs.

Cette retenue peut être comprise à la lumière, d'une part, de la crainte de ne pas obtenir le remboursement des coûts générés par ce type de démarches, et, d'autre part, en considérant que l'innovation dans le domaine du placement est bloquée par une approche dépassée du travail social, mené à l'écart de l'économie. Les efforts et le succès rencontré par les communes dépendraient ainsi essentiellement de la conduite politique et stratégique de la commune ou du service concerné.

Selon les partenaires interviewés, l'objectif d'intégrer au plus vite les immigrés dans le marché du travail doit être relativisé et devrait tenir compte des différentes situations individuelles. Pour les personnes peu qualifiées et sans grande expérience professionnelle ou adoptant une attitude réfractaire, un accompagnement professionnel étroit semble indiqué. Sans une démarche adéquate, les personnes concernées risquent – après trois ans de programme – de ne toujours pas être insérées dans le marché du travail et de figurer dans les profondeurs du système général d'aide sociale.

Le *LGDK* évoque encore un certain nombre de difficultés posées par l'accompagnement social des nouveaux arrivants. Il semble ainsi que les travailleurs sociaux ne seraient pas à même d'assumer cette tâche sans préparation spéciale, et ne seraient en particulier pas habitués à démarcher auprès des employeurs pour obtenir un stage. Du côté des immigrés, il semble que certains d'entre eux résistent à la planification de leur existence sous forme de contrat, n'en voyant ni l'utilité ni la finalité. Enfin, le modèle standard prévu pour le contrat serait imparfait, laissant une trop grande marge de décision aux communes.

Le *LGDK* estime enfin que la création d'une *Task Unit* proche du terrain est une bonne initiative du gouvernement pour soutenir les communes.

6.2 Amélioration des cours de danois

De l'avis du *LGDK*, l'enseignement du danois s'est amélioré avec la loi sur l'intégration. L'offre organisée jusque-là à l'échelon régional n'était guère satisfaisante.

6.3 Une bonne base pour l'intégration dans le marché du travail

Le *LGDK* estime bon le modèle échelonné ancré dans la loi à des fins d'insertion dans le marché du travail. Ce modèle contribue selon lui à clarifier et faciliter la tâche des travailleurs sociaux par une démarche systématique lors du placement. Les efforts du gouvernement central pour améliorer l'intégration des immigrés sur le marché du travail iraient donc dans le bon sens, tout au moins pour ce qui concerne la motivation et les incitations financières.

Le problème de l'adaptation des qualifications des immigrants aux exigences du marché du travail danois reste toutefois irrésolu.

6.4 Une approche restreinte de l'intégration

Le *LGDK* signale que la politique d'intégration actuelle ne règle pas toutes les difficultés qu'éprouvent les immigrés à s'intégrer dans la société. L'accent porte en effet sur le travail et la formation, ainsi que sur les efforts déployés par les immigrés. Il s'agirait maintenant selon le *LGDK* d'élargir la perspective et de s'adresser aux autres groupes cibles, dans les écoles notamment.

Le *LGDK* estime qu'un autre défi majeur à surmonter, lié au durcissement de la politique d'asile, est le changement récent du profil type des réfugiés reconnus. Aujourd'hui ces derniers sont souvent des personnes qui ont été victimes de torture et qui souffrent de graves problèmes de santé. La question se pose de savoir si les objectifs de la *loi sur l'intégration* sont réalistes pour ces personnes.

Par ailleurs, une grande partie des nouveaux arrivants immigreront dans le cadre du regroupement familial. Dans leur cas, compte tenu du fait qu'ils ne perçoivent pas d'aide sociale⁷³, l'Etat n'a aucun moyen de les obliger à participer à une mesure d'intégration.

6.5 Impact peu clair des incitations financières

Au ministère, l'analyse des premières expériences porte à dire que l'*aide de départ* semble principalement porter ses fruits auprès des personnes hautement qualifiées. En effet, 41% des bénéficiaires de l'aide sociale sont autonomes financièrement au terme du *programme d'introduction*, contre 28% avant la modification de loi. Il semble cependant qu'il soit encore trop tôt pour procéder à une analyse complète. Selon le *LGDK*, il n'existe pas de liens de cause à effet étayés par des faits précis. La tendance à la hausse de l'activité lucrative au terme du programme pourrait aussi bien s'expliquer par l'évolution de la situation du marché du travail.

⁷³ En effet, la présence d'un revenu suffisant à assurer l'entretien de la personne que l'on fait venir – sous réserve des engagements internationaux, comme dans le cas des réfugiés reconnus – est l'un des critères du regroupement familial (conjoint ou enfants issus du mariage).

Du côté du *Danish Refugee Council*, on s'attache à souligner que les incitations financières personnelles ne servent à rien tant qu'aucun emploi concret n'est proposé. De nombreux réfugiés ne sont – selon lui – pas en mesure de travailler, et certains ne s'en croient simplement pas capables. Les sanctions financières auraient un certain effet auprès de ces derniers. Il faudrait cependant, pour ces cas, démarcher en tenant compte d'une certaine éthique et ne pas briser des familles. La plupart des réfugiés veulent travailler et gagner leur vie. Pour le *DRC* l'*aide de départ* des sept premières années est très faible. Selon une étude de la Haute école de travail social, la faiblesse de cette *aide de départ* se révèle être un facteur de pauvreté pour nombre de réfugiés et s'avère contreproductive à l'atteinte des objectifs visés. Cette situation serait particulièrement problématique pour les enfants.

Dans son analyse, le *LGDK* estime que les incitations financières sont justifiées jusqu'à un certain point, à condition toutefois d'y recourir de manière différenciée. Car si des incitations plus fortes pouvaient se justifier pour les personnes aptes à exercer une activité lucrative, elles ne devraient pas être utilisées pour des personnes qui n'ont manifestement ni le potentiel, ni une réelle chance sur le marché du travail.

Suède

1 Contexte

1.1 Politique et social

Pour le gouvernement et l'administration fédérale, les enjeux de la migration et de l'intégration se sont clairement posés à la fin des années 90. La transformation du profil sociodémographique de la société suédoise⁷⁴ et les projections relatives au futur du marché du travail les ont amenés à chercher des solutions aux problèmes qui se dessinaient. Le résultat fut le développement et la réalisation – par le gouvernement social démocrate⁷⁵ – de la *Politique d'intégration pour le 21^{ème} siècle*.

Si la nécessité d'intégrer les migrants est reconnue et définie comme objectif par les sphères étatiques, elle semble inégalement comprise et connue au sein de la société suédoise. Plus d'une source interviewée évoque à cet égard l'absence de discussions liées à l'immigration et à l'intégration dans la société, ainsi que le manque de compétences et de qualifications actuelles pour en parler.

Volontiers qualifié de politiquement sensible⁷⁶, le thème s'affiche comme un tabou non seulement au sein de la population, mais également au niveau politique où la discussion ne s'est jamais réellement ouverte sur l'immigration et ses questions dérivées, contrairement au voisin danois par exemple.

Au niveau local, l'approche politique à l'égard de l'immigration, des réfugiés et de leur intégration s'affiche de manière très hétérogène, répondant à des intérêts divers. Il semble qu'entre le nord et le sud de la Suède, les pratiques répondent à des dynamiques distinctes. Une des explications clés résiderait donc dans le fait que le nord éprouve un réel besoin de forces vives, tant pour la survie démographique qu'économique, alors que ce n'est pas le cas dans les régions du sud (Stockholm, Malmö).

Fin 2005, le climat politique est influencé par les discussions portant sur l'amnistie possible de tous les clandestins vivant en Suède. Cela concerne des milliers de personnes à intégrer. Si tel devait être le cas, le *Swedish Integration Board (SIB)* se verrait attribuer un nouveau mandat d'envergure. Parallèlement, la survie du *SIB* en 2007 est un sujet dans les sphères politiques, lié aux élections générales suédoises du 17 septembre, et à l'éventualité d'un changement de majorité après douze ans de règne social démocrate.

⁷⁴ «Sweden is thereby one of the countries in the world with the highest proportion of inhabitants with a foreign background in its population. The trend is also rising. It is estimated that by 2015 every fourth Swede will have a foreign background», in: Swedish Integration Board, *Knowledge causes change*, p.2, Norrköping, 2005.

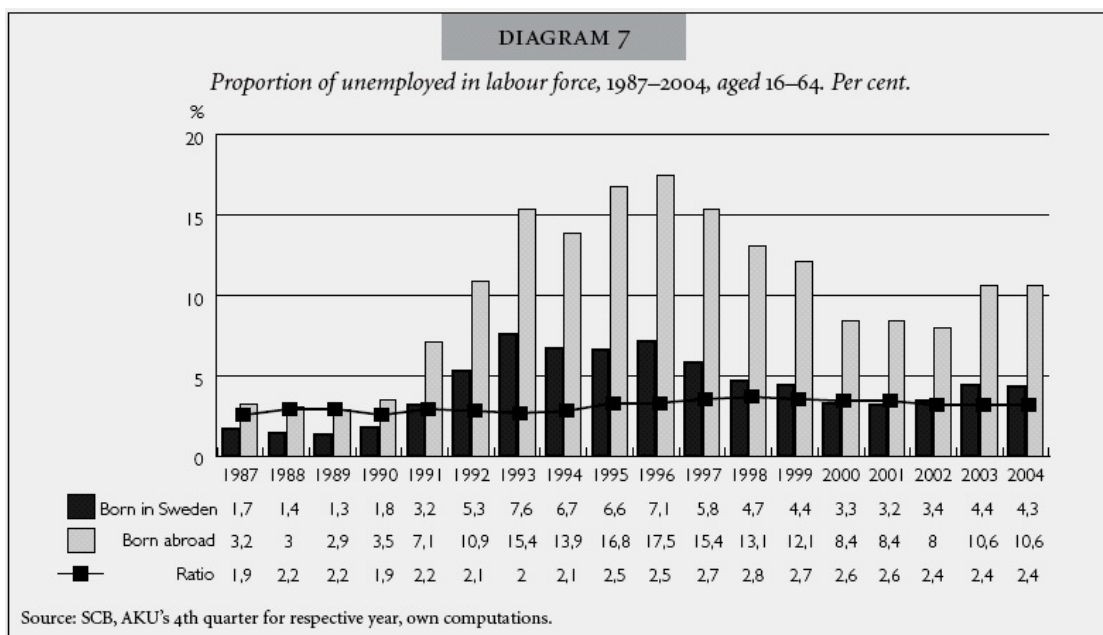
⁷⁵ Ce dernier est toujours en place en 2006.

⁷⁶ Interview du Pr. Maria Appleqvist, IMER, Malmö University.

1.2 Marché du travail

La tendance observée depuis l'année 2000 est au ralentissement conjoncturel⁷⁷. En Suède comme dans de nombreux pays, les fluctuations du *business cycle* affectent davantage les personnes nées à l'étranger que celles nées en Suède, et tout particulièrement celles qui ne vivent en Suède que depuis peu d'années (moins de 10 ans). En 2004 le taux de chômage s'élève à 6,2%⁷⁸ pour les hommes et les femmes, selon les données Eurostat.

La forte arrivée sur le marché du travail de personnes nées à l'étranger, constatée à partir du milieu des années 90 et liée à l'amélioration conjoncturelle passagère, n'a pas persisté dans les années 2000. Le taux d'emploi des personnes nées à l'étranger⁷⁹ – y compris les réfugiés – se révèle dans tous les cas plus faible que celui des personnes nées en Suède. Les données de 1987 à 2004⁸⁰ établissent que le taux de chômage des personnes nées à l'étranger est près de trois fois supérieur à celui des personnes nées en Suède à la fin des années 90, et plus de deux fois supérieurs à la moyenne.



Pour les femmes, le chômage s'est légèrement accru en 2004, sans changement majeur concernant la comparaison entre celles nées à l'étranger ou en Suède. Chez les hommes, 2004 a vu, par rapport à 2003, une légère réduction du chômage, sans changement majeur non plus dans les proportions entre personnes nées à l'étranger ou en Suède⁸¹.

⁷⁷ Swedish Integration Board, *Statistics Report 2004 – Statistical Follow-up of Integration Report 2003*, p.7, Malmö, 2005.

⁷⁸ Données à fin octobre 2004.

⁷⁹ Hommes et femmes âgés de 16 à 64 ans.

⁸⁰ Swedish Integration Board, *Statistics Report 2004 – Statistical Follow-up of Integration Report 2003*, p.21, Malmö, 2005.

⁸¹ Idem.

Sans distinguer le statut des personnes (réfugiées ou non), le fait d'être né en Asie ou en Afrique se révèle préjudiciable sur le marché de l'emploi⁸². Les ressortissants de ces pays, indépendamment de la durée de leur séjour en Suède, leur sexe, leur éducation et leur âge, souffrent de discriminations sur le marché du travail.

Concernant les réfugiés reconnus, les données de 1996 à 2000⁸³ indiquent que le pourcentage d'hommes en emploi âgés de 20 à 64 ans oscille, selon l'année, entre 10 et 25% un an après avoir obtenu le statut. Pour les femmes réfugiées, de la même tranche d'âge et pour la même période considérée, les taux oscillent entre 5 et 15%.

1.3 Politique d'intégration

Le Parlement suédois s'est doté d'une politique d'intégration pour immigrants en 1997. Les intentions et directives futures en la matière furent publiées par le gouvernement en 2001⁸⁴. Le point de départ de la réflexion réside dans le fait que la politique – au sens large – devrait reposer sur la diversité ethnique et culturelle de la société. Formulée par le *Ministry of Industry, Employment & Communications*, la stratégie d'intégration a pour but d'amener les migrants à devenir autonomes et à participer pleinement à la société d'accueil. Elle devrait aussi contribuer à la préservation des valeurs démocratiques fondamentales de la société, et s'assurer que les droits et les chances de chacun sont égaux dans la société. Elle a enfin pour objectif d'empêcher et de combattre toute discrimination ethnique⁸⁵.

Le *Swedish Integration Board (SIB)* constitué en 1998 par le Parlement est responsable du développement de cette politique. Les valeurs et objectifs qu'elle véhicule se traduisent depuis 2001 par la réalisation de *programmes d'introduction*, sous la responsabilité des municipalités. La priorité de ces programmes est, depuis 2005, l'obtention d'un emploi, alors qu'elle fut initialement l'apprentissage de la langue.

Pour s'assurer de la réalisation optimale de mesures d'introduction au niveau local, les autorités ont cherché à impliquer un maximum d'acteurs clés. Le processus de cooptation qui en a découlé repose sur la conviction que, si l'intégration dépend du sens de la responsabilité et de la motivation individuelle des migrants, elle est également tributaire de la bonne coopération entre agences nationales et municipalités responsables de l'exécution. Les efforts gouvernementaux ont abouti en janvier 2003 à un accord de coopération entre agences gouvernementales et nationales⁸⁶.

⁸² Swedish Integration Board, *Integration Report 2003 – Introduction, an overview and an agenda for integration and diversity*, p.9, Stockholm, 2004.

⁸³ Swedish Integration Board, *Statistics report 2004 – statistical follow-up of integration report 2003*, p.20, Malmö, 2005.

⁸⁴ Ministry of Industry, Employment & Communications, *Swedish Integration Policy for the 21st Century*, Stockholm, June 2002

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Swedish Integration Board, *Agreement Concerning Development of the Introduction for Refugees and Other Immigrants*, 2003-01-16.

1.4 Participants aux programmes d'introduction

Selon la loi et les recommandations du SIB, les personnes et réfugiés avec permis de résidence se voient offrir la possibilité de prendre part à un programme d'introduction individualisé. Dans les faits, les réfugiés ne sont pas obligés de participer à ce programme d'introduction, mais ils ne bénéficient d'une assistance sociale qu'en cas de participation. Des régimes d'exception s'appliquent aux personnes qui ne peuvent suivre une activité à raison de 8 heures par jour pour des motifs médicaux.

Le nombre de réfugiés ayant suivi un programme d'introduction fut de plus de 12'000 entre 2001 et 2003, et s'est stabilisé à 7'565 en 2005⁸⁷. Ces données doivent être appréhendées en tenant compte du fait que le programme d'introduction dure jusqu'à 2 ans par personne et peut aussi se voir prolonger au cas par cas. Les participants, comptabilisés par année, sont donc potentiellement et partiellement les mêmes que l'année suivante ou l'année précédente.

1.5 Ressources

Au niveau gouvernemental, le SIB compte sur environ 100 personnes pour mener à bien la politique d'intégration, dont une vingtaine sont en charge de l'évaluation des activités en cours et de travaux de recherche. Sept collaborateurs sont chargés de la coordination du programme d'introduction.

Les moyens à disposition pour financer chaque année les activités des municipalités et des conseils régionaux dans le cadre des programmes d'introduction pour réfugiés nouvellement arrivés s'élèvent à 2 milliards de couronnes suédoises⁸⁸, soit plus de 330 millions de CHF.

2 Acteurs de l'intégration⁸⁹

2.1 Swedish Integration Board

Le SIB fut constitué en 1998 par le gouvernement pour s'assurer de la réalisation et de l'atteinte des objectifs d'intégration. Il est l'organe moteur de la politique d'intégration du gouvernement suédois, et doit pratiquement s'assurer du développement des mesures d'introduction pour les néo-arrivants.

Les tâches qui lui sont imparties consistent d'une part à analyser et à s'exprimer sur le développement des mesures d'intégration au sein de la société suédoise. Il lui

⁸⁷ Selon un échange direct avec le SIB: 2001: 12 655 / 2002: 12 945 / 2003: 12 218 / 2004: 9 215 / 2005: 7 565.

⁸⁸ Swedish Integration Board, *Knowledge Causes Change*, Norrköping, 2005.

⁸⁹ Les acteurs mentionnés dans ce chapitre tiennent un rôle clé dans la politique d'intégration suédoise.

revient aussi de proposer des outils de suivi et d'évaluation de l'intégration, et de publier les résultats de ses observations.

D'autre part, le *SIB* a pour mission d'utiliser et de diffuser les connaissances et expériences acquises en vue d'orienter la politique d'intégration nationale, et de s'assurer que tous les habitants disposent des mêmes droits, obligations et opportunités. Une précondition à l'atteinte de cet objectif est que les autorités, écoles, organisations et entreprises cherchent systématiquement et activement à éradiquer tout obstacle discriminatoire à l'égard des migrants sur marché du travail. Le *SIB* a, à cette fin, conclu un accord de coopération avec le *National Labour Market Board*, le *Swedish Migration Board*, la *National Agency for Education*, la *Swedish Association of Local Authorities* (municipalités)⁹⁰. Il soutient également financièrement des bureaux d'égalité ainsi que les opérations de l'organisation *Centre Against Racism*.

Enfin, le *SIB* a pour mission de soutenir le travail des municipalités, afin que les réfugiés et néo-arrivants obtiennent des emplois et participent à la vie de la société suédoise dès que possible. Les initiatives d'introduction des municipalités sont suivies et évaluées systématiquement.

2.2 Municipalités

Les municipalités sont chargées de la réalisation pratique des mesures d'introduction prévues par la politique et la stratégie d'intégration du gouvernement. En 2005, 174 d'entre elles ont conclu un accord avec le *SIB* pour recevoir des réfugiés et leur proposer des « places d'introduction ».

Chaque municipalité s'engage par cette signature d'une part à formuler des objectifs qui, une fois atteints, permettront de répondre aux attentes de la politique d'intégration du gouvernement, et d'autre part à développer sur le terrain des programmes d'introduction ainsi que les procédures d'évaluation et de monitoring requises.

2.3 Bureaux de placement

Ces bureaux interviennent dans la stratégie d'intégration au niveau opérationnel. En principe et selon les recommandations du *SIB*, ils devraient travailler en partenariat avec les services d'assistance aux réfugiés des municipalités, afin de définir des programmes d'introduction individualisés et orientés sur le travail.

Pratiquement, chaque municipalité dispose d'une certaine marge de manœuvre pour définir le mode de relations ou de collaboration effective avec les structures du marché du travail. Si, dans certains cas, l'échange entre la municipalité, l'attaché spécial du bureau de placement et les réfugiés existe systématiquement, telle n'est pas la règle générale.

⁹⁰ Cet accord, signé le 16 janvier 2003, porte sur la coopération dans le domaine de la réception des requérants d'asile et l'introduction des réfugiés et autres immigrants.

3 Activités

3.1 Programmes d'introduction

La politique d'intégration suédoise pour les réfugiés nouvellement reconnus se traduit sur le terrain par la réalisation de programmes d'introduction. La mise sur pied et la réalisation de ces derniers relèvent de la compétence des municipalités qui ont conclu un accord avec le *Swedish Integration Board*. Ces programmes ont une durée maximale de deux ans, et le *SIB* recommande leur suivi à temps plein, de même qu'il suggère aux municipalités d'offrir aux participants une compensation conformément à la loi, en alternative à l'assistance publique. L'objectif est que les migrants puissent profiter d'une forme de compensation qui ressemble autant que possible à un salaire⁹¹.

Les secteurs d'intervention prévus par ces programmes sont liés aux attentes stratégiques définies par le gouvernement en matière d'intégration (cf. chapitre 1.3 supra). Il s'agit d'activités destinées, d'une part, à améliorer les connaissances des réfugiés sur la société et sur la vie professionnelle en Suède, et d'autre part à développer leur capacité à échanger – maîtrise de la langue – dans la société d'accueil. Le tout dans le but de placer un maximum de personnes sur le marché du travail.

3.1.1 Des plans individualisés

Les municipalités et le *SIB* ont convenu de travailler sur des plans d'intégration individualisés, qui tiennent compte des besoins et exigences des réfugiés. Cela signifie concrètement qu'une personne au bénéfice d'une expérience de travail préalable ou d'une formation professionnelle devrait recevoir une introduction orientée sur l'emploi, la réaliser sur un lieu de travail et si possible dans un champ professionnel connu⁹². Les mesures suivantes devraient être incluses dans le plan d'introduction individuelle⁹³ :

- «The content of the introduction program shall actively support the individual's entry into the labour market.
- The municipality, the training organizer and labour exchange (job centres) shall work together in the planning and implementation of the introduction program.
- The labour exchange shall provide individuals with counselling in order to ensure that the introduction program is work-oriented.
- The labour exchange shall offer and finance the programs and support that can help to facilitate an individual's entrance to the labour market.

⁹¹ Swedish Integration Board, *Goals for Orientation Program for New Immigrants*, February 2003.

⁹² Swedish Integration Board, *Agreement Concerning Development of the Introduction for Refugees and Other Immigrants*, p.4, 2003-01-16.

⁹³ Idem, p.5.

- The municipality shall offer workplace-based introduction as an alternative for persons trained in a profession.
- *The municipality and the labour exchange shall work together and offer persons with difficulty in learning Swedish through language courses, the possibility of participating in combined employment-language programs.*
- *Women and men shall be given the same opportunities and conditions to benefit from introduction efforts».*

Pour des personnes n'ayant pas ce profil, comme les enfants, les personnes âgées ou infirmes, d'autres mesures d'introduction individuelles doivent être proposées pour leur permettre aussi de participer à la société. En définissant les activités individuelles de chaque membre de la famille, le gouvernement recommande de considérer également les besoins de la famille en tant que tout.

3.1.2 Langue et informations civiques

L'introduction à la langue suédoise est un élément clé du processus d'introduction des réfugiés. Afin que les adultes parviennent à échanger dans la vie courante et professionnelle, ainsi que dans les lieux de formation, l'Agence nationale pour l'éducation s'est engagée en 2003 à ce que :

- l'apprentissage du suédois devienne plus flexible et mieux adapté aux besoins et exigences individuels ;
- les enseignants soient formés à enseigner le suédois comme 2ème langue en supplément à leurs autres formations pédagogiques ;
- de nouvelles méthodes d'apprentissage soient testées.

L'Association suédoise des autorités locales (municipalités), qui signa l'*Agreement* de janvier 2003 avec le *SIB*, s'est en outre engagée, via les municipalités :

- à combiner – en coopération avec les bureaux de placement – l'apprentissage de la langue avec une expérience pratique, basée sur l'évaluation des besoins individuels, afin de promouvoir l'acquisition de la langue suédoise ;
- à développer l'enseignement de la langue en promouvant la coopération entre municipalités ou entre municipalités et d'autres acteurs.

4 Evaluation de l'intégration

Le monitoring et l'évaluation du *programme d'introduction* relèvent de la compétence du SIB. L'institut d'évaluation *Ramboll Management* (RM) travaille sur mandat en soutien au SIB.

Les informations recueillies par des évaluations et des instruments d'enquête sont utilisées par le gouvernement pour promouvoir le changement et trouver des solutions aux problèmes observés. L'évaluation s'affiche ouvertement comme instrument de l'Etat utile pour stimuler la stratégie et la politique d'intégration nationale dans les régions⁹⁴.

Les évaluations menées par le gouvernement portent sur la coopération entre les acteurs clés de l'intégration, la façon dont les activités sont réalisées ainsi que les résultats obtenus.

4.1 Méthode / périodicité

Les rapports annuels du SIB se base sur l'observation des activités d'introduction effectuées régulièrement au niveau local soit par les municipalités elles-mêmes, soit par l'instance d'évaluation.

En 2003, 2004 et 2005, le SIB a publié des rapports sur les activités d'introduction pour néo-arrivants en Suède. Ce sont les principales observations de ces rapports que nous évoquons ci-dessous.

4.2 Résultats

Les questionnaires utilisés dans les régions par les *caseworkers*⁹⁵ et les immigrants eux-mêmes sont les sources principales d'information des rapports annuels⁹⁶. Les interviews de migrants⁹⁷ réalisées après analyse de ces questionnaires sont une source d'information complémentaire à laquelle ont eu recours les évaluateurs.

4.2.1 Rapport SIB

Plans d'introduction individuels

Le rapport 2003 établit que les efforts réalisés par les municipalités pour travailler sur une base individuelle – *Individual Introduction Plan* – sont plus effectifs auprès

⁹⁴ Entretien avec le SIB: «(...) Evaluation is considered as a help to stimulate the integration strategy and policy in the regions».

⁹⁵ Les municipalités doivent chaque année évaluer et rapporter un certain nombre d'informations auprès de l'autorité centrale relatives au *goal achievement*.

⁹⁶ La méthode d'enquête utilisée a été précisée en page 16 du rapport du Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, Norrköping, 2004.

⁹⁷ Des interviews téléphoniques ont été menés avec des migrants ayant fait l'objet d'enquête par questionnaires, afin de tester la fiabilité des données d'auto-évaluation fournies par les *caseworkers*. Pour plus de détails, cf. p. 16 du rapport du Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, Norrköping, 2004.

des adultes (96%) qu'auprès des enfants et des jeunes (76%)⁹⁸. La qualité de la procédure individualisée n'est cependant pas uniforme.

Certaines municipalités orientent très rapidement les réfugiés dans des mesures d'introduction et de cours de langues, tandis que d'autres ne respectent pas les recommandations de l'*Education Act*, avec pour conséquence que les nouveaux arrivés attendent plusieurs mois avant de commencer un cours de suédois. Le nombre de personnes recevant une formation combinant emploi et apprentissage de la langue est très faible.

Les attentes du gouvernement quant à la réalisation de programmes d'introduction individuels par les municipalités se sont révélées trop élevées par rapport à la réalité de la pratique⁹⁹, puisque seuls 54% des adultes ont reçu une introduction individualisée reposant sur l'analyse ou la considération de leurs qualifications individuelles, de leurs besoins et de leurs intérêts.

La proportion d'adultes ayant une influence conséquente sur le contenu de leur propre programme d'introduction atteint un pourcentage identique. Quant aux enfants et aux jeunes gens, ce pourcentage est plus faible puisque seuls 43% d'entre eux reçoivent une introduction bien ou très bien adaptée à leurs besoins et qualifications individuels.

L'enquête établit encore que très peu d'adultes bénéficient d'une évaluation correcte de leur expérience professionnelle, et que trois sur quatre ne reçoivent jamais l'enseignement supplémentaire ou la formation qui leur permettrait de trouver un travail dans la profession qu'ils exerçaient avant l'exil¹⁰⁰. Le rapport 2005 confirme cette observation.

Les pratiques observées révèlent aussi des différences entre les sexes. Les femmes ont moins de contacts que les hommes avec le marché du travail, et leurs expériences professionnelles s'effectuent avant tout dans le secteur public. Les hommes par contre les réalisent principalement dans le secteur privé¹⁰¹. En outre, le contenu des programmes d'introduction s'avère moins étoffé pour les personnes peu formées, en particulier les femmes, que les personnes au bénéfice de formations.

Contacts et expériences avec le marché du travail

Les rapports 2004 et 2005 soulignent que seule un peu plus de la moitié des personnes ayant pris part aux programmes d'introduction municipaux a été mise en contact avec le marché du travail, que ce soit dans le cadre d'un cours de langue ou de visites d'études. Les contacts plus formateurs – une expérience professionnelle pratique par exemple – sont quant à eux en constante augmentation depuis 2003¹⁰².

La collaboration entre les municipalités et le marché du travail souffre de lacunes opérationnelles. Le rapport 2005 établit que 48% des femmes et 31% des hommes

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Pour rappel, la procédure d'introduction doit, selon la stratégie d'intégration prévue, être adaptée aux capacités, qualifications et besoins des personnes qui sont récemment arrivées en Suède.

¹⁰⁰ Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, p.17, Norrköping, 2004.

¹⁰¹ Swedish Integration Board, *Introduktion för nyanlända invandrare*, Norrköping, 2005.

¹⁰² 2003: 22% ; 2004: 29% ; 2005: 42%.

ne bénéficient pas d'une collaboration avec les bureaux de chômage, confirmant les observations de 2004 et l'implication insuffisante de ces bureaux dans les programmes d'introduction¹⁰³.

Emplois

En dépit d'une orientation des programmes d'introduction en vue de promouvoir l'emploi, une large proportion des néo-arrivants n'a pas accès au marché du travail. Seuls 18% des personnes ayant bénéficié d'un programme d'introduction ont obtenu un travail 30 mois après leur arrivée dans une municipalité, alors que 43% des nouveaux arrivés n'en ayant pas bénéficié – dont un grand nombre de cas de réunification familiale – en ont obtenu un.

Les explications semblent liées à ce que davantage d'immigrants du deuxième groupe ont des liens familiaux ou conjugaux en Suède, liens décisifs pour faciliter l'entrée sur le marché du travail. Le système suédois semble ainsi rendre les personnes plus dépendantes de l'Etat qu'il ne facilite leur autonomie.

Pour ce qui est du type d'emploi obtenu, les réfugiés vivent souvent un déclassement professionnel, travaillant dans des postes où les exigences sont significativement inférieures à leurs formations et qualifications.

Langue et connaissances de la vie sociale et professionnelle

Si deux personnes sur trois participent effectivement à des cours de langue dans un délai de trois mois suivant leur arrivée dans les municipalités, le niveau atteint reste souvent insuffisant au terme du programme d'introduction. Deux tiers des participants ne maîtrisent pas suffisamment le suédois pour converser dans un contexte professionnel ou de stage¹⁰⁴. Les analyses menées par le SIB révèlent en outre que les femmes bénéficient de moins de cours de langue que les hommes, et que ceux-ci sont de qualité inférieure.

Conclusions

Les données recueillies et les résultats d'évaluation révèlent que l'existence et la qualité des programmes d'introduction dépendent en partie des ressources et les priorités des municipalités¹⁰⁵. Pour le SIB, les gouvernements régionaux ne sont que des « amateurs » lorsqu'on qu'il s'agit de la mise en pratique d'une politique d'intégration, ce qui rend l'efficacité de celle-ci douteuse.

Il apparaît également que la coopération sur le plan régional et le partage des informations se limitent aux instances de gouvernement locales. Il n'y a pas de coopération avec des partenaires clés comme les employeurs, les syndicats et les organi-

¹⁰³ « Only in 40% of individual cases they do participate in some stage of the introduction programme together with the municipal refugee officers », in: Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, p.18, Norrköping, 2004.

¹⁰⁴ « The fact, too, that attendance at Swedish classes is the most common form of occupation (for 34%) after completion of the introduction is in itself a clear indication that the individual has not acquired the necessary linguistic skills », in: Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, pp. 18-19, Norrköping, 2004.

¹⁰⁵ Swedish Integration Board, *Introduktion för nyanlända invandrare*, Norrköping, 2005.

sations de bénévoles. La coopération entre gouvernements régionaux est quant à elle minimale, ce qui fait d'eux des acteurs très isolés et peu aptes à pouvoir bénéficier de la transmission de nouvelles pratiques.

5 Point de vue des acteurs

5.1 Politique d'intégration : une approche par le haut

Pour le gouvernement, le succès de l'implantation de la politique d'intégration passe par l'implication et l'adhésion d'un maximum d'acteurs concernés. Pratiquement, le *SIB* doit cependant composer avec des municipalités qui ont des compétences et des intérêts propres, et qui, pour certaines, montrent de la réserve à travailler avec le gouvernement central. Ces relations sont l'aboutissement d'un mouvement de décentralisation de l'Etat en Suède depuis vingt ans. Cette décentralisation a influencé tous les domaines de la politique suédoise et souvent généré de l'incertitude dans les relations entre l'Etat central et les gouvernements régionaux.

Un des moyens imaginés par le *SIB* pour y remédier consiste à opter pour la diffusion d'idées via des partenaires clés d'envergure nationale¹⁰⁶, au bénéfice de relations directes avec les praticiens locaux de l'intégration. Dans les faits, le *SIB* intervient aussi directement auprès des municipalités, que ce soit pour échanger, diffuser des informations ou soutenir leurs activités par des échanges directs.

Les points positifs

La recherche de partenaires stratégiques aboutit en 2003 à un accord entre agences gouvernementales et nationales. Ce partenariat offre au gouvernement une plateforme de gestion coordonnée du changement, avec des partenaires chargés de diffuser l'information et les décisions de l'Etat central au niveau local, d'en promouvoir l'application dans les municipalités, les bureaux de placement, les centres de formation et d'éducation. Cette ratification collective est en soi un succès pour le *SIB* dans cette phase de mise en œuvre. C'est symboliquement le signe que la coopération – objectif à atteindre au niveau gouvernemental – est possible, et l'espoir que les efforts fournis pour diffuser la politique d'intégration portent très rapidement leurs fruits.

La tenue effective de meetings entre le *SIB* et les représentants des *Job Centres* ou des bureaux municipaux atteste quant à elle que des processus dynamiques, une volonté et des collaborations effectives existent à de multiples niveaux, simultanément.

¹⁰⁶ cf. Swedish Integration Board, *Agreement concerning development of the introduction for refugees and other immigrants*, 2003-01-16.

Les points critiques

Si l'accord de coopération est un outil sur lequel le *SIB* compte pour surmonter certaines difficultés de mise en œuvre de la politique d'intégration, celui-ci ne suffit pas à faire de la politique d'intégration un succès. Les disparités d'intervention – type et qualité des programmes d'introduction – et les intérêts divergeants des municipalités reflètent les efforts encore à fournir pour une adhésion globale de la société à la stratégie d'intégration nationale. Si les initiatives de certaines villes ou municipalités sont en effet reconnues et saluées comme innovantes, il est aussi admis que les pratiques et les engagements en matière d'intégration sont très inégaux en Suède.

Les efforts de diffusion par le haut de la stratégie d'intégration et l'*Accord* de 2003 peinent à éliminer la distance, voire la méfiance à l'égard du *SIB*, qui personnifie l'Etat central. Cette coupure est regrettée au niveau étatique, tandis qu'elle est souvent évoquée par les acteurs non étatiques pour légitimer les critiques à l'égard de la qualité des idées, des rapports et des analyses produites par le gouvernement. Elle exprime dans tous les cas la difficulté à créer le lien entre le haut et le bas, et le challenge que constitue la diffusion, à tous les niveaux de la société, de la Politique d'intégration pour le 21^{ème} siècle.

5.2 Qualité des programmes d'introduction

Pour le *Swedish Integration Board*, les évaluations annuelles ont mis en exergue des résultats positifs depuis 2003, mais aussi le besoin de se pencher sur les domaines suivants :

- la faible implication des bureaux d'emploi dans les programmes d'introduction pour néo-arrivants ;
- les difficultés existantes à faciliter l'entrée des réfugiés sur le marché du travail ;
- les insuffisances des connaissances linguistiques des migrants en fin de programmes d'introduction ;
- les inégalités de pratiques dues au caractère individuel des introductions ;
- les besoins d'une meilleure coopération entre autorités et acteurs locaux ;
- les difficultés à fournir une assistance concrète pour chaque cas.

Chaque année, les priorités des programmes d'introduction sont redéfinies sur la base de ces connaissances ou pour répondre à une sollicitation politique¹⁰⁷. L'évaluation externe sert d'élément moteur à la recherche de qualité et doit contribuer – par ses mises en garde ciblées – à pallier les lacunes rencontrées. Les programmes doivent à court terme en bénéficier.

Pour les praticiens interviewés – municipalité de Rinkeby, le *Swedish Refugee Aid* et IMER – l'hétérogénéité des programmes ainsi que la marge d'action des municipali-

¹⁰⁷ Le *SIB* échange chaque année avec le Parlement et le ministère en charge de l'intégration. Les questions les plus importantes sont traitées à ce niveau, et l'appareil politique définit les objectifs du *SIB* pour l'année à venir.

tés sont le point central de discussion. La culture locale, le climat sociopolitique à l'égard des migrants, la situation économique et la localisation géographique sont autant de facteurs susceptibles d'influencer aussi bien l'existence et le type de programmes mis en place que les résultats atteints. Cette diversité n'est pas perçue négativement, mais plutôt comme le reflet de la société suédoise, où les attitudes, les perceptions, les façons de vivre en société, l'histoire et, en somme, les différences culturelles entre le nord et le sud sont extrêmement variables. Etant donné cette diversité, il semble difficile d'imaginer un programme d'introduction standard à appliquer uniformément sur l'ensemble du territoire.

La qualité des programmes dans leur ensemble ne fait pas, en soi, l'objet de commentaires. En l'absence d'une vue d'ensemble des réalisations au niveau national, nos partenaires nous renvoient aux analyses et conclusions formulées dans les rapports d'évaluation produits par le *SIB* et *Ramboll Management*. A Rinkeby, on relève cependant volontiers que le succès du programme d'introduction réside, d'une part, dans la collaboration privilégiée et approfondie avec le bureau de placement local¹⁰⁸, et, d'autre part, dans l'approche individualisée des objectifs d'intégration. La tendance est ainsi de privilégier une approche souple des objectifs d'intégration ainsi qu'un rythme individualisé.

Si la qualité propre des programmes n'est pas commentée par les praticiens, faute d'évidences ou d'évaluations, certaines voix évoquent pourtant de manière critique le discours et les attentes politiques actuelles à l'égard des effets liés à l'intégration professionnelle des migrants. Pour les praticiens et spécialistes, contrairement aux attentes politiques, l'intégration professionnelle n'est pas un objectif réaliste ou possible pour tous. Le discours politique – qui prétend résoudre les problèmes de l'intégration en mettant tout le monde au travail – est perçu comme la démonstration d'une certaine incapacité à envisager plusieurs solutions à un problème donné, ou à penser plusieurs problèmes en même temps. Réduire le discours politique et les attentes en matière d'intégration à la seule « prise d'un emploi » ne fait en aucune manière disparaître la complexité des mécanismes de l'intégration.

5.3 Réfugiés, intégration, discriminations : des tabous ?

Les questions liées aux migrations, à l'intégration et aux discriminations ne sont pas abordées ouvertement et publiquement en Suède. Selon les propos recueillis auprès du *SWERA* (*Sweidsh Refugee Aid*) et de l'*IMER* (*School of International Migration and Ethnic Relations*), la population suédoise n'est pas habituée à débattre de ces thèmes et préfère manifestement ne pas les aborder publiquement. La crainte de se faire intempestivement traiter de raciste s'impose – selon le Pr. M. Appelqvist (IMER) – comme un facteur d'explication possible. La spécialiste relève encore, à titre explicatif, que l'opinion publique suédoise s'est faite à l'idée qu'il n'est pas possible de s'exprimer sur ces questions, parce que ce sont des thèmes politiques sensibles.

Le paradoxe est que cette retenue semble également de mise au niveau politique. Cette attitude défensive et renfermée de la population comme des élites politiques

¹⁰⁸ Ce lien solide et constructif entre la municipalité et le bureau de placement a permis de placer bon nombre de réfugiés dans des formations, stages ou emplois.

soulève des questions qui touchent – selon nos interlocuteurs – tant à la démocratie qu'aux mécanismes de défense ou de protection des suédois face à l'étranger, et contraste au final singulièrement avec la volonté du gouvernement de relever et réussir le défi de l'intégration de ses étrangers, au 21^{ème} siècle.

Pour le *SWERA* comme pour la scientifique de l'*IMER*, la mise en oeuvre et le succès de la politique d'intégration suédoise passent pourtant par une discussion ouverte au sein des élites et de la société civile. L'acquisition d'une plus grande connaissance des enjeux de l'intégration par l'ensemble de la société, ainsi qu'une meilleure information des activités initiées et prévues le gouvernement en matière d'intégration contribueront à promouvoir et réussir l'intégration des immigrants en Suède.

Le *SWERA* estime que les autorités ne peuvent résolument pas se contenter de mettre en oeuvre des programmes d'introduction et se priver de discussions qui permettront d'impliquer davantage les suédois dans les processus et la stratégie d'intégration en cours. La Suède et sa population doivent s'ouvrir à la réalité, et discuter ouvertement des questions d'intégration et de discrimination.

Ecosse

1 Contexte

1.1 Politique et social

L'importante présence de réfugiés et de requérants d'asile en Ecosse date de l'application par le *Home Office*¹⁰⁹ de la *Dispersal Strategy*¹¹⁰ dès l'année 2000. Cette décision répondait alors au besoin de relâcher la pression sur la capitale et le sud-est de l'Angleterre, principales zones d'accueil des requérants d'asile et réfugiés au Royaume-Uni. L'envoi de migrants en Ecosse fut d'une application extrêmement rapide, créant une situation nouvelle au sein d'une population jusqu'alors peu concernée par la thématique de l'asile et obligeant les autorités et prestataires de service locaux à s'adapter dans l'urgence.

La *Dispersal Strategy* mit le *Scottish Executive*¹¹¹ dans une situation particulière face aux questions de l'asile, de l'immigration et de l'intégration. Les autorités écossaises n'étaient en effet pas habilitées à décider de l'attitude à adopter face aux défis de l'immigration et à l'arrivée au Royaume-Uni de requérants d'asile – la gestion de la politique d'asile était le domaine réservé de Londres¹¹², qui prenait des décisions pour l'ensemble du Royaume-Uni. Elles se retrouvèrent subitement en charge des défis de l'hébergement et de l'intégration de ces personnes, dans une société non préparée à ce challenge.

A fin 2005, le climat des discussions sur la politique d'asile et des questions d'intégration reste tendu. Les raisons en sont les divergences d'intérêts entre Londres et Edinbourg en matière d'asile et d'intégration, et l'attitude déterminée du Parlement écossais à défendre les intérêts de l'Ecosse. La principale discordance réside dans le fait que Westminster s'efforce de restreindre l'accès des réfugiés au Royaume-Uni, alors qu'Edinbourg affiche ouvertement son besoin de travailleurs et la nécessité de trouver une issue à la crise démographique du pays¹¹³. Cet exercice se déroule avec en toile de fonds l'examen de l'ensemble des relations et de la répartition des responsabilités entre l'Angleterre et l'Ecosse, catalysé par la difficile et complexe cohabitation du système légal écossais avec la législation sur l'asile.

En parallèle à ces échanges, Edinbourg et Londres composent avec des pressions diverses. A la différence de la presse anglaise qui se nourrit en 2005 – année élec-

¹⁰⁹ Le *Home Office* est le département gouvernemental responsable de la police en Angleterre et au Pays de Galles, de la sécurité nationale, du système judiciaire et de l'immigration.

¹¹⁰ *Dispersal Strategy*.

¹¹¹ En 2005 et en termes de coloration du pouvoir politique, c'est un gouvernement de coalition qui est en place entre le parti du travail et les démocrates – avec dominance du *Labour Party*.

¹¹² On parle de « *reserved matter* ». En fait un certain nombre de secteurs d'intervention et de décisions politiques – principalement liés à des questions avec un impact britannique ou international – sont réservés et traités à Westminster.

¹¹³ Information recueillie lors de l'entretien avec le *Scottish Refugee Council*.

torale – des tensions entre politiciens relatives à la présence et au nombre de réfugiés au Royaume-Uni, l'attention et la pression des médias écossais sont focalisées sur les pratiques des centres chargés de l'expulsion des déboutés. Les journaux soutiennent les voix de ceux qui se battent pour qu'ils puissent rester. Les pressions et influences qui pèsent sur le *Scottish Executive* sont donc schématiquement initiées par la gauche, tandis que l'agenda est dicté par la droite en Angleterre.

Les réfugiés et requérants d'asile vivant en Ecosse ainsi que le *Scottish Executive* profitent de ce climat d'ouverture qui fait du *Home Office* la cible principale des pressions médiatiques, en raison de sa politique jugée beaucoup trop restrictive et répressive. De l'attitude et du positionnement des médias, on ne doit pourtant pas conclure à l'ouverture générale de la société écossaise à l'égard des réfugiés. Des indications montrent que cette dernière ne serait pas aussi tolérante et accueillante¹¹⁴ qu'un survol des médias pourrait le laisser croire.

1.2 Marché du travail

Le taux d'activité de la population s'élève à 75,2% en 2005, valeur plus élevée que celle du Royaume-Uni et de presque tous les pays de l'Union Européenne. Avec un taux de chômage de 5,5% pour la population en âge de travailler – soit 3'200 personnes environ – l'Ecosse atteint en 2005 un taux inférieur à celui enregistré ces dernières 30 années¹¹⁵.

En comparaison, le taux de chômage des réfugiés¹¹⁶ semblent beaucoup plus élevé. Sans disposer de statistiques exhaustives, les données connues et reposant sur de petits échantillons établissent qu'environ 92% des réfugiés ne travaillent pas¹¹⁷.

1.3 Politique d'intégration

En réponse à la *Dispersal strategy* de Londres, qui amena très rapidement et dès avril 2000 plus de 6'000 personnes à Glasgow, les autorités durent imaginer des réponses à des problèmes nouveaux.

A cette fin, le *Scottish Executive* décida en janvier 2002 de la mise sur pied du *Scottish Refugee Integration Forum (SRIF)*, chargé de mettre les agences statutaires et volontaires écossaises en condition de travailler en partenariat pour soutenir efficacement l'intégration des réfugiés. Le travail d'analyse du *SRIF* aboutit à l'identification d'une large gamme de questions liées aux réfugiés et requérants d'asile, et à la publication en 2003 d'un *Action Plan* dans lequel était formulé un catalogue de mesures à réaliser, susceptibles de faire la différence dans la vie des bénéficiaires¹¹⁸.

¹¹⁴ Selon les propos recueillis lors de l'entretien avec le *Scottish Executive*, qui mentionnait un certain nombre d'analyses existantes.

¹¹⁵ cf. Scotland Office, *December Labour Market Statistics for Scotland*, 14.12.2005.

¹¹⁶ Les requérants d'asile sont exclus de ces données, n'ayant pas le droit de travailler selon une décision du *Home Office* entrée en vigueur en juillet 2002.

¹¹⁷ Information recueillie lors de l'entretien avec le *Scottish Executive*.

¹¹⁸ cf. Scottish Refugee Integration Forum, *Scottish Executive, Action plan – Progress report*, Edinburgh, April 2005.

L'*Action Plan* est la stratégie d'intégration retenue par le gouvernement écossais. Il se veut réaliste, pratique et réalisable dans un laps de temps assez court. Il propose la réalisation de 57 mesures clés dans plus de 10 secteurs d'activité. L'exécutif en lança la réalisation en février 2003, avec pour objectif d'assurer l'intégration des réfugiés avec succès, de rendre les services plus accessibles, mieux coordonnés et de meilleure qualité.

En arrière-fond de cette stratégie repose la conviction que l'Ecosse a beaucoup à apprendre des personnes venant d'autres pays, et que les requérants d'asile et réfugiés peuvent, par leur le potentiel, contribuer significativement à la diversité et à la prospérité du pays¹¹⁹.

1.4 Public cible de l'Action Plan

L'*Action Plan* s'adresse aux requérants d'asile et aux réfugiés établis en Ecosse. Leur nombre exact s'avère difficile à comptabiliser. Il faut savoir qu'une fois le statut acquis, les réfugiés perçoivent l'aide sociale (en cas de besoin) des mêmes institutions que les Ecossais. Ils deviennent *de jure* citoyens du Royaume-Uni et bénéficient des mêmes droits et devoirs que ces derniers.

Le nombre de réfugiés et de requérants d'asile concernés se monte à environ 10'000¹²⁰. Ce chiffre ne peut cependant pas être prouvé¹²¹, car le système en vigueur ne permet pas de traçabilité des réfugiés, et ces derniers sont libres de se déplacer et de s'établir où bon leur semble dans le Royaume-Uni.

L'analyse du profil professionnel des requérants d'asile et des réfugiés¹²² révèle que la plupart sont qualifiés, voire très qualifiés. De l'échantillon considéré¹²³, 21% ont terminé des études universitaires en médecine, en économie, en sciences sociales, en éducation ou en droit, 55% déclarent avoir terminé une formation secondaire (collège ou équivalent).

1.5 Ressources

Depuis 2001, plus de 10 millions de livres (£) – soit environ 22,6 mio de CHF – ont été investis par les gouvernements écossais et britannique, ou sont issus de fonds européens tels le *European Refugee Fund*, pour mener à bien la stratégie d'intégration.

En 4 ans, plus de 2 millions de livres (£) – soit environ 4,5 mio de CHF – ont été investis pour la réalisation de la stratégie nationale d'apprentissage de la langue *ESOL (English for Speakers of Other Languages)*.

¹¹⁹ cf. Scottish Refugee Integration Forum, *Action plan*, p.3, Scottish Executive, February 2003.

¹²⁰ Selon nos entretiens avec le *Scottish Refugee Council* et le *Scottish Executive*.

¹²¹ Idem.

¹²² cf. L. Charlaff, K. Ibrani, M.Lowe, R. MArSDen and L. Turney, *Refugee and asylum seekers in Scotland: a skills and aspirations audit*, 2004.

¹²³ Les requérants d'asile ont été inclus dans cette analyse suite au constat qu'une forte proportion de ceux vivants en Ecosse obtiennent le statut de réfugiés.

Quatre autres millions de livres – soit plus de 9 mio de CHF – ont été attribués à l'agence *Community Scotland*, qui les a redistribués pour soutenir un certain nombre de mesures¹²⁴ initiées par les communautés dans lesquelles sont dispersés les requérants d'asile. L'argent a aussi servi à financer des projets d'intégration ou des partenaires clés comme le *Scottish Refugee Council (SRC)*, chargé lui-même de la réalisation de certaines *Key Actions*.

2 Acteurs de l'intégration

Les partenaires impliqués dans la réalisation de l'*Action Plan* forment une constellation imposante, particulièrement dans la région de Glasgow où réside la grande majorité des requérants d'asile et réfugiés établis en Ecosse. La coopération et les synergies entre le niveau politique, les spécialistes de l'intégration, les milieux spécialisés et le monde professionnel se mettent en place depuis 2002.

Les acteurs clés mentionnés ci-après sont une sélection de ceux qui jouent un rôle moteur en vue de la promotion de l'intégration des réfugiés dans le marché du travail.

2.1 Scottish Executive

Le *Scottish Executive* est l'acteur stratégique et politique de l'intégration.

2.2 Scottish Refugee Council

C'est le principal pourvoyeur de services pour réfugiés en Ecosse. Il offre des services complets d'orientation professionnelle. Il soutient et conseille les agences partenaires, collègues et employeurs. Ses projets et initiatives visent principalement à établir des liens entre employeurs et réfugiés, et à informer sur les enjeux de l'intégration.

2.3 Jobcentre Plus

Au-delà de sa fonction de personnes sur le marché du travail, *Jobcentre Plus* tient un rôle particulier dans la stratégie d'intégration écossaise puisque ses conseillers sont impliqués dans l'exécution du projet pilote *SUNRISE* à Glasgow.

Dans ce cadre, l'institution est chargée de développer des services qui répondent aux besoins des réfugiés et des communautés locales. Dans le même temps, elle a aussi pour tâche d'aider les personnes impliquées dans la réalisation de services à identifier et résoudre des problèmes qui peuvent survenir dans le cadre de l'assistance aux réfugiés.

¹²⁴ Par ex. « drop-in centers », « after school clubs ».

2.4 Projets spécifiques

2.4.1 Anniesland College & the Glasgow Chamber of Commerce

Ces deux institutions ont reçu un financement de l'exécutif écossais pour réaliser des projets qui soutiennent les réfugiés dans la recherche d'emploi. La reconnaissance de qualifications et la préparation individuelle pour entrer sur le marché du travail constituent leur champ d'action majeur.

2.4.2 Building Bridges

Ce projet est destiné à faciliter la prise d'emploi des réfugiés, la reconnaissance de diplômes ou la requalification de personnes. Il fait appel et collabore avec une riche palette de partenaires¹²⁵. Les différents projets qu'il chapeaute ont pour objectif de faciliter l'intégration professionnelle de réfugiés ayant des compétences dans le secteur de la construction (électriciens, peintres, plombiers, etc.) et des ingénieurs.

2.4.3 SUNRISE

*SUNRISE*¹²⁶ est un projet développé originellement par le *Home Office* anglais et implanté en Ecosse à titre de projet pilote depuis octobre 2005. L'idée est de maximiser l'intégration des réfugiés par le développement d'un partenariat actif de toutes les agences concernées, en facilitant l'accès des réfugiés aux employeurs ainsi que l'accès et l'orientation aux services, tout en permettant à ses clients (réfugiés) d'acquérir compétences et qualifications.

2.4.4 Time Together

Projet pilote à Glasgow depuis 2003, *Time Together* fut initialement développé en Angleterre. Il se révèle complémentaire à bon nombre de mesures proposées dans l'*Action Plan*, et s'attache à ce que les réfugiés atteignent leurs buts dans les secteurs de l'éducation, l'emploi et l'intégration. Un encadrement individualisé et volontaire¹²⁷ est prévu pour les aider à surmonter les barrières à l'intégration.

¹²⁵ cf. Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, Edinburgh, April 2005.

¹²⁶ SUNRISE pour Strategic Update for National Refugee Integration Services.

¹²⁷ Tous les volontaires sont écossais, afin de promouvoir les échanges entre migrants et locaux.

3 Activités

La stratégie d'intégration des réfugiés porte sur plusieurs champs d'action. Le *Scottish Integration Refugee Forum* décida initialement de constituer 6 groupes satellites chargés de se pencher sur les thèmes spécifiques suivants :

- Images positives, développement des communautés et médias,
- logement,
- justice, sécurité des communautés et accès à la justice,
- services pour enfants,
- santé et soins sociaux,
- savoir durable, emploi et formation.

Trois groupes constitués de praticiens expérimentés furent en outre chargés de se pencher sur les questions de traduction et d'interprétation, de conseil et d'information, de soutien aux communes.

Le résultat fut l'*Action Plan* et l'ensemble de ses 57 actions clés (*Key Actions*). Seules les actions clés se rapportant à la formation et à l'emploi sont évoquées ci-après, en précisant les objectifs à atteindre dans le cas où ils ont été formulés¹²⁸.

3.1 Langue – Key Actions 51 et 52

L'exécutif écossais est chargé de développer une stratégie nationale pour l'apprentissage de la langue (ESOL), en mettant à disposition les ressources nécessaires pour en assurer la réalisation.

3.2 Accès aux cours supérieurs – Key Action 53

Les requérants d'asile devraient être autorisés à suivre des cours nationaux supérieurs à temps partiel, de la même manière qu'ils peuvent prétendre actuellement de suivre des cours pour débutants.

3.3 Qualifications, compétences et tests – Key Action 54

Les efforts doivent s'intensifier en vue de la reconnaissance des qualifications ou de l'expérience des requérants d'asile et des réfugiés. Il s'agit à cette fin de soutenir davantage l'autorité de qualifications écossaise et les corps de métiers spécifiques.

Il faudrait aussi proposer davantage de cours de conversation et de tests de compétences. Des dispositions appropriées devront être prises à cet effet avec des collèges et universités.

¹²⁸ Pour une lecture plus détaillée, cf. *Scottish Refugee Integration Forum, Action plan*, Scottish Executive, pp. 18-19, February 2003.

3.4 Audits des réfugiés et de programmes existants dans le secteur emploi et formation – Key Action 55

Les prestataires de service devraient effectuer un audit du degré d'alphabétisation des adultes, des expériences de travail des réfugiés ainsi que des programmes pour l'emploi ou programmes de formation pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins des réfugiés et requérants d'asile. Selon les observations, il s'agirait de personnaliser ces programmes ou de les modifier afin de répondre aux besoins.

3.5 Informations de qualité – Key Action 56

Il y a un besoin d'information complet sur l'éducation, les formations continues et les débouchés tant pour les réfugiés et requérants d'asile que pour les intermédiaires, en particulier pour ce qui est des conditions d'admission, du soutien financier, du montant des droits d'inscription et de la pertinence des dispositions. Cette mesure devrait compléter l'information disponible, plutôt que la doubler, chez *Careers Scotland* par exemple.

3.6 Identification et traitement des barrières à l'emploi – Key Action 57

Il faut identifier et cibler les barrières qui empêchent les réfugiés et requérants d'asile d'obtenir un emploi.

4 Evaluation

4.1 Méthode et périodicité

Le *Scottish Refugee Integration Forum (SRIF)* a rédigé deux rapports sur l'état d'avancement de l'exécution de l'*Action Plan* en 2003 et 2005. Les informations du 2^{ème} rapport¹²⁹ sont représentatives de l'état des lieux de la réalisation des mesures clés¹³⁰. Elles ne relèvent pas d'une démarche d'évaluation d'impact. La mesure de l'impact des *Key Actions* n'est pas encore en cours. Pour les autorités, c'est cependant une étape à réaliser, qui devrait contribuer à s'assurer que les projets financés répondent aux attentes stratégiques du gouvernement¹³¹.

¹²⁹ Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, Edinburgh, April 2005.

¹³⁰ Selon entretien avec les représentants du *Scottish Executive*, Edinburgh, octobre 2005.

¹³¹ Selon nos entretiens, de telles démarches sont en cours.

4.2 Résultats

L'appréciation générale du *SRIF* est plutôt positive¹³². Les progrès réalisés constituent selon le forum un exemple de bonne pratique dont l'Ecosse peut être fière. Le mérite en reviendrait pour bonne part au travail réalisé par les organisations et les bénévoles de terrain, qui se sont investis pour que l'Ecosse se montre aussi accueillante que possible et que chacun bénéficie d'un niveau de vie accru.¹³³

4.2.1 Langue

Concernant le développement d'une stratégie nationale pour l'apprentissage de la langue, une recherche a été lancée pour mieux connaître les ressources investies dans les programmes *ESOL* en Ecosse. Le rapport ainsi que les recommandations formulées par le groupe spécialisé *ESOL* renseigneront sur la stratégie à promouvoir en 2006. Le processus inclura une mise en consultation publique de 4 mois du document présentant la stratégie prévue.

Pour ce qui est de la mise à disposition de ressources adaptées pour soutenir l'enseignement de la langue auprès du public cible – *Key Action 52* – l'exécutif écossais a décidé d'augmenter son budget et d'octroyer 2 millions de livres¹³⁴ (£) annuels supplémentaires à cette fin pour 2002-2004.

4.2.2 Accès aux cours supérieurs

Cette mesure à l'intention spécifique des requérants d'asile a obtenu le soutien du *Scottish Further Education Funding Council*. Le Conseil s'est en effet mis d'accord pour que les universités offrant des programmes d'études supérieures aient la possibilité d'accepter des requérants d'asile comme étudiants, qu'elles aient également le droit de dispenser ces derniers du paiement des frais et d'en demander le subventionnement.

En outre, des conseils ont été formulés à l'intention de l'agence chargée d'attribuer des bourses d'études, dans le but de faire bénéficier le public visé d'un droit au soutien pour l'acquisition de livres de cours et d'abonnements de transport¹³⁵.

4.2.3 Qualifications, compétences et tests

S'il existe bel un bien un centre – le *NARIC*¹³⁶ – qui propose des informations pour comparer des qualifications internationales (professionnelles), les coûts en sont élevés pour les réfugiés. Un audit sur son utilisation par les Universités écossai-

¹³² Les *Key Actions* ont chacune fait l'objet d'un mini-rapport, avec une difficulté manifeste à rendre compte des progrès pour celles formulées plutôt comme des principes que comme des tâches concrètes à réaliser.

¹³³ Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, p.2, Edinburgh, April 2005.

¹³⁴ Soit plus de 4,5 mio de francs suisses.

¹³⁵ Idem, p.27.

¹³⁶ NARIC, pour le *National Recognition Information Centre* du Royaume-Uni.

ses¹³⁷ a été lancé par *New Roots Scotland*, qui livrera prochainement son rapport complet. *New Roots Scotland* a aussi établi un sous-groupe de travail chargé de développer un mode d'accréditation alternatif utilisable par les réfugiés.

Deux autres initiatives ont été initiées en réponse aux attentes de l'action 54, l'une revenant au *Scottish Credit and Qualifications Framework*, l'autre à *Anniesland College*. La première devrait faciliter l'analyse des qualifications internationales, la seconde faire en sorte que les requérants d'asile qui ont des qualifications puissent les faire reconnaître et recevoir une formation professionnelle complémentaire, afin d'être compétitif sur le marché de l'emploi. *Anniesland College* développe ce modèle d'accréditation, cherchant à se profiler comme centre de reconnaissance des compétences pratiques et comme centre de référence pour la reconnaissance des compétences scolaires et professionnelles des jeunes requérants d'asile (16-18 ans).

Des projets comme *OTAR*, *PEPE* et le *Refugee Doctor Programme* (décrits plus en détail ci-dessous) complètent ce tableau des initiatives en cours, tout en répondant également à l'attente de placement des migrants réfugiés sur le marché du travail – *Key Action 55*.

4.2.4 Audits des réfugiés et des programmes existants dans le secteur emploi et formation

Les attentes en matière de formation et de préparation à l'emploi issues de l'action 55 se sont concrétisées sous la forme d'un certain nombre d'initiatives jugées prometteuses par les partenaires interviewés :

- Les bureaux de Job Center Plus – à Glasgow – disposent désormais de personnes de contact qui s'occupent spécifiquement du travail des réfugiés. L'organisation s'est également implantée dans des comités locaux ainsi qu'au sein du West of Scotland Refugee Forum.
- Le projet de la Chambre de commerce de Glasgow – New Glaswegians – se consacre au soutien des réfugiés pénétrant sur le marché du travail. Son public cible est soit au bénéfice d'une formation professionnelle achevée, soit d'une formation partielle ou manuelle. Ses activités s'appuient sur une campagne de marketing importante en vue de sensibiliser les employeurs au potentiel de compétences existant au sein de la population des réfugiés.
- Le Bridges Project développe des synergies intéressantes entre acteurs terrain, en vue de l'intégration professionnelle. Les partenariats développés ont abouti à la mise sur pied de mesures de formation et de placement pour des personnes déjà formées à un métier. Le projet OTAR – pour Overseas Trade Assessment and Reskilling – prévoit par exemple de tester les compétences des réfugiés, de les mettre professionnellement à niveau si nécessaire (cours), et finalement de les envoyer vers des employeurs actifs dans le secteur de la construction. Le projet cible les réfugiés électriciens, menuisiers, plombiers et maçons.

Le Bridges Project gère également la mesure *PEPE – Pathways to Em-*

¹³⁷ (...) pour ce qui est des qualifications académiques.

payment for Professional Engineers – qui s'adresse aux ingénieurs, et qui a pour objectif que les participants trouvent un emploi approprié en fin de projet, suite à des placements et à des cours spécialisés adéquats¹³⁸.

- Le *Refugee Doctor Programme* est une mesure de requalification mise sur pied pour les médecins, révisée actuellement pour s'assurer que ses clients accèdent à l'emploi sur un pied d'égalité par rapport aux autres diplômés.

La requalification, la mise à niveau ou la reprise d'études universitaires peut prendre plusieurs années. Pour les autorités, les résultats de ces projets en termes d'intégration professionnelle sont difficiles à évaluer qualitativement à ce jour, d'autant plus qu'il ne va pas de soi que le personnel des projets reste au contact des réfugiés, puisque ces derniers peuvent s'installer et déménager où ils l'entendent sur le territoire du Royaume-Uni. A terme, un groupe d'agences – *New Roots Scotland*¹³⁹ – devrait disposer d'une banque de données fournissant des informations permettant de suivre la trajectoire des participants des différents projets.

4.2.5 Informations de qualité

Pour répondre au besoin général d'informations relatives à l'éducation, aux formations continues et aux débouchés, le *Scottish Executive* a développé un partenariat avec *Careers Scotland* et *Learndirect Scotland*. L'objectif est de proposer des informations de qualité, et que l'accès à l'information soit rapide et direct.

4.2.6 Identification et traitement des barrières à l'emploi

Les réponses identifiées à l'Action 57 sont en partie d'ordre politique. L'exécutif écossais est en effet appelé à saisir le *Home Office* pour résoudre le problème de l'interdiction de travail décidée pour les requérants d'asile par Westminster. Cette mesure s'avère délicate au vu de la répartition des compétences entre Londres et Edinbourg.

Les barrières à l'emploi sont aussi dues à difficulté d'accès des services et au manque d'informations des réfugiés comme des employeurs. En réponse au premier point, le gouvernement écossais a mandaté *New Roots Scotland* pour faciliter l'accès des réfugiés à la formation et à l'emploi. Les membres de ce groupe partagent et mettent en commun leurs compétences et expériences dans ces secteurs d'activités. Le *Scottish Refugee Council* se positionne quant à lui comme acteur clé sur le marché de l'information. Il officie d'une part comme répondant principal des réfugiés en offrant des services d'orientation professionnelle complets pour près de 800 personnes chaque année, à Glasgow et Edinbourg. Il intervient d'autre part en tant qu'institution spécialisée auprès d'agences, d'universités ou d'employeurs travaillant avec les requérants d'asile et les réfugiés en vue d'améliorer leurs connaissances et compréhension de l'intégration et de ses enjeux.

¹³⁸ Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, p.30, Edinbourg, April 2005.

¹³⁹ *New Roots Scotland* est une association stratégique d'agences qui s'efforcent de soutenir les services de placement existants pour réfugiés et requérants d'asile, et développer des mesures là où elles n'existent pas.

5 Point de vue des acteurs

En complément aux conclusions du 2^{ème} *Progress Report* du *SRIF*, les points de vue du *Scottish Executive*¹⁴⁰ et du *Scottish Refugee Council* sont évoqués ci-après.

5.1 Une forte dynamique

Lors de l'élaboration de l'*Action Plan*, le *Scottish Refugee Council* fut appelé à travailler étroitement avec les autorités. Ce rôle lui permet d'exercer une certaine influence sur le choix des objectifs nationaux d'intégration, et contribua certainement à faciliter la collaboration actuelle entre acteurs clés.

D'une manière générale, la politique d'intégration bénéficie en Ecosse d'une assise, d'une dynamique et d'un soutien effectif très forts de la part de multiples partenaires, qu'ils soient stratégiques ou opérationnels. Le large processus de consultation initié par le *SRIF* lors de l'élaboration de la stratégie, conjugué à l'intérêt de l'économie écossaise de bénéficier de forces nouvelles, contribue certainement à expliquer que la réalisation des *Key Actions* se soit effectuée sans levée de boucliers majeurs.

Cette convergence d'intérêts et le sentiment que les acteurs principaux travaillent pour une même cause ressortent fortement des interviews. Sur le terrain, le gouvernement et les ministres jouent bien souvent un rôle moteur et montrent la direction à suivre. En matière d'intégration, les responsables politiques n'hésitent en effet pas à s'opposer à Westminster pour protéger les intérêts de l'Ecosse, à poser les questions qui les préoccupent, obtenant souvent les réponses recherchées. Cette attitude est appréciée à sa juste valeur¹⁴¹.

5.2 Un nouveau marché

Le *Scottish Executive* rappelle que l'arrivée de requérants d'asile et de réfugiés a ouvert un nouveau marché sur la scène écossaise. L'officialisation de la stratégie d'intégration – qui suit la stratégie de dispersion du *Home Office* – a généré de nombreuses initiatives et projets d'intégration, en même temps que de fortes synergies dans la région de Glasgow. Le revers de la médaille semble être la difficulté de coordination de ces initiatives, la similarité des réalisations des différents projets, le manque d'évaluation des résultats, et, au niveau des praticiens, l'inégalité des compétences et des connaissances sur le thème des réfugiés et de l'intégration¹⁴².

Mettant en perspective ce dernier point, le *SRC* estime pourtant que de grands pas ont déjà été réalisés depuis 2002 pour s'assurer que les services, agences et employeurs travaillant pour ou avec les requérants d'asile et réfugiés bénéficient d'une compréhension accrue des enjeux de l'intégration. Si les besoins en termes d'infor-

¹⁴⁰ Scottish Executive: Development Department – Equality Unit.

¹⁴¹ Entretien avec le *Scottish Refugee Council*.

¹⁴² Entretien avec le *Scottish Executive*.

mation demeurent importants, le bilan intermédiaire est plutôt prometteur au vu de l'intérêt des employeurs et des services pour ce type d'informations et de formations.

Quant aux problèmes de coordination des initiatives et du choix concret des activités à financer, ils devraient à terme être résolus par une pratique d'évaluation plus intense des projets individuels. Conscient que l'*Action Plan* est bien lancé, l'exécutif reconnaît le besoin de voir plus clair dans le fourmillement de prestations existantes et de gérer à l'avenir les deniers à disposition sur la base d'évaluations ciblées.

5.3 Une approche globale de l'intégration

Au-delà des activités et des efforts en vue de la formation ou de l'emploi évoqués par cette enquête, la stratégie d'intégration demande la réalisation de mesures dans des secteurs d'activités variés¹⁴³. Ainsi, un des enjeux majeurs du gouvernement consiste aussi à promouvoir une image positive des réfugiés au sein de la société.

Par un discours résolument positif et axé sur le devoir moral de l'Ecosse d'accueillir les migrants forcés, les autorités défendent l'idée¹⁴⁴ que ces personnes ne pourront pas s'intégrer à la société si cette dernière leur est hostile et ne comprend pas les raisons de leur présence. Les ministres ne manquent pas l'occasion de transmettre publiquement ce message d'ouverture et d'encouragement pour une politique d'intégration censée contribuer à la diversité et à la prospérité de l'Ecosse.

5.4 Défis

Un des principaux défis à venir consistera pour le gouvernement, et de son propre aveu, à disposer d'évaluations d'impact sur des projets ciblés. Il devient urgent de savoir avec précision ce qui doit être financé en priorité et pourquoi.

Enfin, un autre défi pourrait être lié à la possible décision du *Home Office* de signer des contrats – dans le cadre de sa stratégie de dispersion – avec des partenaires ou des compagnies immobilières privées. De fait, il renoncerait à sa collaboration actuelle avec les compagnies publiques, avec pour conséquence directe que les réfugiés pourraient être envoyés ailleurs qu'à Glasgow et Edinbourg, là où sont concentrés l'essentiel des infrastructures et des partenaires actifs de l'intégration. Une telle mesure nécessiterait la réorganisation du service d'immigration et le développement de collaborations avec des autorités locales dépourvues actuellement d'expériences en la matière.

¹⁴³ Le volet professionnel / emploi évoqué dans cette enquête n'est l'objet que de 7 actions clés sur un total de 57

¹⁴⁴ Interview, octobre 2005

Angleterre

1 Contexte

1.1 Politique et social

En Angleterre, les préoccupations politiques et publiques dominantes à l'égard des réfugiés portent sur la politique d'immigration et le contrôle strict des frontières.

Pour le gouvernement, la tradition de protection des personnes qui fuient les persécutions demeure, mais se mêle au souci de maîtriser l'immigration et la difficile gestion des demandes d'asile. Parallèlement au contrôle strict des frontières, le *Home Office* a développé une stratégie d'intégration ambitieuse pour les personnes bénéficiant du statut de réfugié.

Face à l'électorat et publiquement, ministres et politiciens s'engagent davantage sur le thème de l'immigration que celui de l'intégration des réfugiés, alors que, paradoxalement, leur stratégie nationale d'intégration les invite à promouvoir une image positive des réfugiés auprès de leurs concitoyens. Les démarches entreprises dans le secteur de l'intégration restent inconnues de la grande majorité. Les citoyens sont peu informés des tenants et aboutissants dans ce domaine, confondent souvent réfugiés et requérants d'asile et ne réalisent pas toujours¹⁴⁵ que le statut de réfugié permet de rester dans le pays et de bénéficier des mêmes droits que chacun d'entre eux.

Les sensibilités de la population par rapport aux réfugiés sont certainement influencées par les faits divers et scandales soulevés par la presse – plutôt encline à évoquer les réfugiés sous un angle négatif que positif. En Angleterre, l'attention et les pressions des médias, pour ce qui concerne l'asile, sont actuellement dictées par l'agenda de la droite. D'un autre côté, il est également clair que la sensibilité de la population n'est pas uniforme. Certaines observations semblent avoir établi¹⁴⁶ que la population est tendanciellement plus ouverte et disposée à montrer de la sympathie dans les quartiers où la présence de requérants d'asile est marquée, que dans ceux où les minorités sont isolées.

Quant à la politique d'intégration pour réfugiés, la population n'y serait pas très sensible et n'aurait pas véritablement d'opinion à ce sujet. Le thème n'est pas relayé par les médias et ne figure pas sur l'agenda public. Lorsqu'il est question d'intégration en Angleterre, c'est surtout pour faire référence aux personnes originaires d'Asie ou du Moyen-Orient, nées au Royaume-Uni, qui ont entre vingt et quarante ans et qui ne se sont apparemment pas intégrées à la société. Dans les faits, seuls le *Home Office* et le *œuvres d'entraide* parlent d'intégrer les réfugiés.

¹⁴⁵ Selon entretiens.

¹⁴⁶ Selon entretiens.

1.2 Marché du travail

L'économie se situe dans une phase conjoncturelle positive en Angleterre. La position observée mi-2006 confirme la tendance des dernières années. L'emploi¹⁴⁷ est au plus haut niveau jamais atteint (74,6%) avec une augmentation de 240'000 postes de travail cette année-là. Le taux de chômage est de 5,5% à mi-2006, chiffre qui atteste d'une légère régression par rapport à la même période en 2005 et qui demeure à un niveau inégalé depuis les années 70.

Il n'existe pas de données statistiques sur la situation spécifique des réfugiés sur le marché du travail. Une fois reconnus comme tels, ces derniers sont traités comme tout citoyen britannique et se fondent dans les statistiques générales. Des enquêtes ont néanmoins été effectuées localement¹⁴⁸, qui semblent indiquer que la probabilité des réfugiés d'être au chômage est six fois plus grande que celle des citoyens britanniques.

Le *DWP* a publié en 2006 des études¹⁴⁹ qui détaillent les discriminations sur le marché du travail dont sont victimes les minorités ethniques, parmi lesquelles des réfugiés. Les principales observations sont que :

- La plupart des groupes ethniques minoritaires souffrent d'un taux de chômage plus élevé que la population blanche, que leur travail est davantage routinier ou semi-routinier, et que les rémunérations à l'heure sont inférieures à celles pratiquées pour les blancs.
- Ces difficultés ne s'expliquent ni par l'âge, ni par la scolarité ou la naissance à l'étranger. Les discriminations ethniques à l'encontre des hommes originaires des Caraïbes, du Pakistan ou du Bangladesh et cherchant un emploi n'ont pas diminuées de façon notable depuis trois décennies.
- La composition ethnique du secteur public diffère de façon marquée du secteur privé, avec des minorités ethniques surtout représentées au sein du secteur public.

1.3 Politique d'intégration

Le gouvernement anglais a publié sa stratégie d'intégration pour réfugiés – *Integration Matters* – en 2005. Elle amplifie les pratiques mises sur pied en l'an 2000¹⁵⁰ dans le cadre de la stratégie *Full and Equal Citizens* et réaffirme le souci du gouvernement d'apporter un soutien aux réfugiés via les services destinés aux citoyens britanniques. *Integration Matters* est l'outil gouvernemental destiné à faciliter l'exis-

¹⁴⁷ Statistiques du *Departement for Work & Pensions* (DWP).

¹⁴⁸ Selon entretien avec le correspondant du *Home Office*.

¹⁴⁹ DWP research reports no 333 and no 341, *Ethnic minority populations and the labour market: an analysis of the 1991 and 2001 Census and Ethnic penalties in the labour market: Employers and discrimination*, 2006

¹⁵⁰ La stratégie *Full and Equal Citizens*, publiée en l'an 2000 par le *Home Office*, sert de base de lancement au travail qui aboutit à la formulation d'*Integration Matters*.

tence de bonnes relations entre ethnies¹⁵¹ et accroître la cohésion entre communautés vivant sur sol anglais.

La stratégie est adaptée au contexte anglais : elle s'est inspirée de la stratégie écossaise déjà existante, et existera en parallèle à une nouvelle stratégie à venir au Pays de Galles.

Integration Matters n'est pas une démarche isolée. Elle entre dans le cadre de plus larges réformes du gouvernement dans le domaine de l'immigration et d'autres secteurs publics¹⁵². Pour le *Home Office*, la stratégie d'intégration planifiée doit à terme permettre aux réfugiés d'atteindre leur plein potentiel en tant que membres de la société britannique, d'apporter une contribution à la société et d'accéder efficacement aux prestations de service mises à leur disposition¹⁵³. Les objectifs à atteindre procèdent de ces trois axes :

1. *Atteindre le plein potentiel* : les réfugiés doivent surmonter les défis de la communication et de l'emploi. Les objectifs consistent à pouvoir communiquer dans la langue de la société d'accueil, et obtenir un emploi adapté à leurs capacités et si possible à leurs connaissances.
2. *Contribuer à tous les aspects de la vie communautaire* : le postulat central de la réussite dans ce secteur est que les réfugiés doivent se sentir en sécurité pour contribuer activement à tous les aspects de la vie en communauté. Le harcèlement social et les violences raciales peuvent rendre cette démarche impossible. Le défi central consiste à promouvoir des relations positives entre les réfugiés et la population établie ainsi qu'entre les différentes communautés, et à d'impliquer les médias pour véhiculer des images positives liées à la présence des réfugiés dans la société.
3. *Faciliter l'accès aux services* : le programme *SUNRISE* a été lancé en 2005 et doit permettre de mieux répondre aux besoins des réfugiés dans les secteurs du logement, de la santé, de l'éducation et de l'emploi. Pièce centrale de la stratégie d'intégration, *SUNRISE* met la coordination des services, le développement de partenariat et le partage de l'information au centre de ses préoccupations.

Integration Matters traduit fidèlement la position du gouvernement pour ce qui est du moment auquel l'intégration doit commencer. Ayant décidé en avril 2002 d'interdire aux requérants d'asile de travailler, et considérant que deux tiers d'entre eux n'obtiendront pas le droit de rester au Royaume-Uni, la position du *Home Office* est que l'intégration ne peut commencer dans son sens le plus complet que lorsqu'un requérant d'asile devient un réfugié¹⁵⁴. Le *Home Office* ne nie pourtant pas que les expériences faites durant la procédure d'asile influencent l'intégration ultérieure, et qu'en ce sens l'intégration commence dès le jour d'arrivée sur sol anglais.

¹⁵¹ Conformément au Race Relations (Amendment) Act 2000.

¹⁵² Elle est par exemple réalisée en collaboration du *Department for Work and Pensions* chargé de la réalisation de la stratégie pour l'emploi des réfugiés, et a sa place dans le cadre de la stratégie *Controlling our borders* axée sur l'immigration et l'asile.

¹⁵³ Home Office, *Integration Matters*, pp. 5, 13, 14.

¹⁵⁴ Idem, p.3.

1.4 Public cible

Le groupe cible de la stratégie d'intégration du *Home Office* comprend les réfugiés reconnus et les personnes au bénéfice de la protection provisoire, pour des raisons humanitaires¹⁵⁵. La stratégie d'intégration exclut explicitement d'autres groupes d'immigrés ainsi que les requérants d'asile.

Quantitativement et comparativement à la population britannique, la population de réfugiés au Royaume-Uni n'est pas très élevée. A mi-2004, la population était estimée à 59,8 millions de personnes.¹⁵⁶ Selon le dernier recensement remontant à 2001, 4,9 millions de ses habitants (8,3%) étaient nés à l'étranger.¹⁵⁷ Quant aux réfugiés reconnus ils étaient 289'054 à fin 2004 selon les statistiques du HCR, soit à peine 0,5% de la population totale et 6% de la population immigrée. En 2004, 12'360 requérants d'asile ont été reconnus comme réfugiés ou admis à titre provisoire pour des raisons humanitaires. Le taux de reconnaissance s'est élevé à 3% en première instance et 19% en seconde instance.

1.5 Ressources et budget

Il n'est pas possible d'obtenir des chiffres précis sur les coûts de la réalisation d'*Integration Matters* dans son ensemble¹⁵⁸.

Par rapport à une mesure ciblée comme *SUNRISE*, les dépenses de mise en œuvre ont initialement été fixées à près de 600'000.- CHF¹⁵⁹ pour chacun des trois projets pilote. En fin de compte, les sommes ont été utilisées pour quatre projets, avec pour objectif que chacun d'entre eux s'occupe de 300 clients.

Pour ce qui est de l'avenir et des dépenses budgétées, le *Home Office* envisage de mettre sur pied un ensemble de services pour réfugiés¹⁶⁰, indépendamment de leur lieu de résidence en Angleterre. Cet ensemble proposerait l'accès à *SUNRISE* et à des prestations de mentoring, des prestations de conseil pour les spécialistes en charge des réfugiés ainsi que des prestations de conseil et de soutien pour les *Refugee Community Organisations (RCO)*. Le coût d'une telle opération devrait avoisiner les 10 millions de livres, soit près de 24 millions de francs suisses.

¹⁵⁵ Humanitarian Protection and Discretionary Leave.

¹⁵⁶ National Statistics, *Population Trends*, Winter 2005, N°122. Comme les requérants d'asile peuvent être répartis sur l'ensemble du Royaume-Uni et que les réfugiés sont libres de circuler et s'établir librement, les données mentionnées ici ne se réfèrent pas uniquement à l'Angleterre.

¹⁵⁷ National Statistics <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=1312>

¹⁵⁸ Information du *Home Office*.

¹⁵⁹ 250'000 £.

¹⁶⁰ Des consultations sont en cours, qui, si elles devaient s'avérer concluantes, devraient aboutir à la réalisation de ce set d'intégration.

2 Acteurs de l'intégration

2.1 Home Office

Le *Home Office* est le département gouvernemental responsable de la police, du système judiciaire, de la sécurité nationale et de l'immigration. L'*Immigration and Nationality Directorate (IND)* du *Home Office* est en charge des politiques d'asile et d'intégration pour réfugiés, tandis que les différents départements responsables de l'assistance sociale, l'emploi, la santé, le logement et l'éducation sont appelés à contribuer pleinement à la réalisation d'*Integration Matters*.

Pour la mise en place, le suivi et l'évaluation de la stratégie nationale d'intégration, l'*IND* s'appuie sur le service *Research, Development and Statistics*. Les informations et évaluations ont pour objectif d'aider les ministres, les équipes opérationnelles et les politiciens à prendre des décisions sur la base d'évidences, de permettre aux fonctionnaires de travailler plus efficacement, et à chacun de comprendre et d'évaluer le travail du gouvernement.

Au vu de la complexité des enjeux et des synergies requises dans ce secteur, l'*IND*, en tant que responsable du monitoring et de la coordination de la stratégie, porte une attention particulière au développement de collaborations au sein comme en dehors du gouvernement.

L'évaluation, l'administration et la coordination des activités financées, le soutien au *NRIF* ou encore les démarches en vue de s'assurer que les questions liées aux réfugiés soient pleinement considérées dans d'autres initiatives du gouvernement relèvent également de sa responsabilité.

2.2 Départements d'Etat

Le *Home Office* n'est pas le seul département gouvernemental à porter la responsabilité du succès de l'intégration des réfugiés. Le *Department for Communities and Local Government* chargé de promouvoir la cohésion entre communautés est ainsi responsable des questions de logement, d'inégalités raciales, avec pour tâche générale de contribuer à la création d'un environnement sûr et agréable pour tous¹⁶¹. Le *Department for Work and Pensions (DWP)*, le *Department for Education and Skills* et le *Department of Health* sont également impliqués. Ils assument respectivement la responsabilité au sein du gouvernement des questions d'assistance et d'emploi, de formation pour enfants et adultes, de santé et des besoins sociaux.

¹⁶¹ Tout récemment, la secrétaire d'Etat en charge du DCLG a demandé aux autorités locales de travailler en partenariat étroit avec les communautés de musulmans pour lutter contre l'extrémisme.

2.3 Consortiums locaux

Les *Consortia for Asylum Seeker and Refugee Support* ont été fondés par le *Home Office*. Si la plupart d'entre eux sont essentiellement actifs dans la coordination et la gestion des services pour requérants d'asile, il leur est aussi demandé de gérer certains problèmes d'intégration rencontrés par les réfugiés.

Le consortium de Londres, à titre d'exemple, a fait du développement et du renforcement de la collaboration entre agences locales une des véritables priorités d'action. Il coordonne les activités, contribue à la diffusion des bonnes pratiques et des informations sur les projets existants, identifie et soutient le développement dans les secteurs difficiles de l'intégration.

2.4 National Refugee Integration Forum (NRIF)

Fondé en janvier 2000 par le *Home Office*, le *NRIF* s'est imposé comme instance de coordination clé dans le secteur de l'intégration. Son rôle principal est d'identifier et de proposer des solutions aux problèmes rencontrés par les réfugiés. S'il se réunit en session plénière tous les trois mois, sous la direction du ministre d'Etat pour l'Immigration, son travail le plus important est réalisé au sein des sous-groupes de travail.

La plate-forme qu'est le *NRIF* permet aux représentants des gouvernements central et locaux de Grande-Bretagne de se rencontrer, en présence des organisations non-gouvernementales et des œuvres d'entraide, et de discuter de la direction de la politique. C'est un lien essentiel pour résoudre les problèmes entre les niveaux national, régional et local.

2.5 SUNRISE¹⁶²

Avec ce programme, le *Home Office* teste une nouvelle approche de l'intégration des réfugiés. Le programme est une pièce centrale sur l'agenda du gouvernement. A court terme, le travail des collaborateurs du programme doit faciliter la transition des individus ou des familles passant du statut de requérant d'asile à celui de réfugié.

Les quatre projets pilotes en cours¹⁶³ n'entendent pas remplacer ou concurrencer les services déjà existants. Au contraire, l'approche est conçue pour faciliter l'accès des réfugiés à ces services.

Par l'apport d'une information directe et un soutien rapide aux réfugiés, *SUNRISE* doit dans l'idéal permettre aux autres fournisseurs de service de se focaliser sur les secteurs où ils sont le plus utiles et performants.

¹⁶² SUNRISE pour Strategic Upgrade of National Refugee integration Services.

¹⁶³ Les pilotes ont été lancés en automne 2005 en Angleterre et en Ecosse pour une durée de 27 mois.

2.6 Jobcentre Plus (JCP)

L'agence gouvernementale *Jobcenter Plus* – affiliée au *DWP* – soutient les personnes en âge de travailler dans leurs démarches pour trouver un emploi, comme elle aide les employeurs à pourvoir leurs postes vacants. Elle gère aussi les prestations d'assistance des bénéficiaires en cas de chômage.

L'agence joue un rôle actif dans la réalisation d'*Integration Matters*. Elle est représentée dans le groupe de pilotage de *SUNRISE*. A l'interne, l'agence développe en outre un cadre opérationnel qui doit permettre à ses conseillers de répondre de façon plus adéquate aux besoins de ses clients réfugiés.

2.7 Secteur volontaire et communautaire

Les ONG et organisations bénévoles sont un partenaire central du gouvernement dans la réalisation des services pour réfugiés. Son travail dans le secteur de l'intégration est très respecté et apprécié du gouvernement, qui finance de nombreuses instances nationales ou régionales comme le *British Refugee Council*, *Refugee Action*, *Refugees into Jobs*, *Scottish Refugee Council*, *Northern Refugee Center*, *North of England Refugee Service*, *Welsh Refugee Council*, *Midlands Refugee Council*¹⁶⁴.

2.7.1 Refugees into Jobs

Créée en 1997, l'agence *Refugees into Jobs* s'adresse aux réfugiés qui parlent anglais, souvent hautement qualifiés et au bénéfice d'expériences professionnelles dans leur pays d'origine. Elle les aide à se requalifier, à accéder à des cours de langue spécifiques, à se positionner et à se promouvoir sur le marché du travail. L'agence *Refugees into Jobs* est implantée dans le bassin londonien.

2.7.2 Refugee Action

Refugee Action est une œuvre caritative nationale indépendante qui assiste les *Refugee Community Organisations (RCO)* et aide les groupes à développer leurs services et mettre sur pied des organisations qui contribueront à faciliter l'intégration des réfugiés. L'organisation contribue à donner une voix aux réfugiés dans leur communauté sur les questions locales et régionales qui les concerne.

Refugee Action travaille avec plus de 547 *RCO* et groupes menés par des réfugiés, plus de 650 organisations volontaires et statutaires ainsi qu'une gamme diversifiée de consortiums locaux, de réseaux, de forums et de donateurs, pour promouvoir l'intégration des réfugiés au Royaume-Uni.

¹⁶⁴ cf. *Integration Matters*, pp.35-36.

2.7.3 Refugee Community Organisations (RCO)

Ces organisations jouent un rôle clé en aidant les réfugiés à s'adapter à la vie en Grande-Bretagne. Elles établissent souvent des ponts entre réfugiés et la communauté élargie, proposent des cours de langue anglaise et un soutien à l'emploi. Elles sont également un relais utile aux autorités pour faire remonter vers elles les problèmes vécus par les réfugiés localement.

2.7.4 Time Together

Le projet de mentoring intercommunautaire *Time Together* est une démarche mise sur pied au niveau national par *TimeBank*. Soutenu par le *Home Office* depuis 2005, le projet devra s'étendre à 24 villes au Royaume-Uni d'ici à 2008.

Le concept permet aux réfugiés d'exploiter au mieux leur potentiel et d'atteindre leurs objectifs dans les secteurs de l'emploi, la formation, l'apprentissage de la langue et de l'intégration. Il permet aussi de créer des ponts entre cultures et contribue à donner une image plus positive des réfugiés dans la société.

2.8 Employeurs

Le rôle et la contribution potentielle des employeurs à l'intégration des réfugiés en font de fait des acteurs clés de l'intégration, que ce soit en engageant des réfugiés, en leur permettant de suivre des cours de langue sur le temps de travail ou en entreprise, ou en aidant à la requalification de personnes.

3 Activités

La stratégie nationale d'intégration des réfugiés repose sur trois initiatives : le programme *SUNRISE* et le mentoring, l'octroi de crédits d'intégration, l'acquisition de connaissances linguistiques et d'informations sur la vie de tous les jours. Outre ces éléments de base, la stratégie mise également sur le renforcement de l'organisation personnelle des réfugiés, leur participation active à la société, ainsi qu'un accès facilité à des services de qualité.

3.1 Strategic Upgrade of National Refugee Integration Services (SUNRISE)

Dans le cadre de *SUNRISE*, les nouveaux réfugiés et les personnes à protéger bénéficient d'un accompagnement social (*casework*) complet pendant le délai (légal) de 28 jours – que d'aucun qualifie de délai de grâce – qui suit l'obtention d'une réponse favorable à la demande d'asile. A l'expiration de ce délai, *SUNRISE* propose un suivi individuel de chaque réfugié. Fondé sur un partenariat entre réfugié et travailleur social (*caseworker*), le modèle vise à donner aux réfugiés un accès effectif aux services publics, tout en libérant les ressources d'autres prestataires de service d'intégration pour réfugiés comme les *Refugee Community Organisations (RCO)*.

Quatre projets pilote de *SUNRISE* ont été lancés à fin 2005, dont la réalisation est prévue jusqu'en octobre 2007.

3.1.1 Plan d'intégration personnalisé et *Follow up*

Tout réfugié participant au programme est attribué à un *caseworker*. Un plan d'intégration personnalisé, comportant des objectifs à long terme, est élaboré en commun. Cette planification couvre tous les aspects de l'intégration, des questions de logement aux activités culturelles et religieuses, en passant par la santé et la formation. Outre un volet d'information et de conseil, le soutien offert par le *caseworker* consiste à faciliter l'accès à des services comme *Jobcentre Plus*. Au-delà du « délai de grâce » de 28 jours, le *caseworker* reste à disposition du réfugié pendant une année encore, et s'assure de la mise en œuvre du plan à intervalles de trois, six et douze mois.

3.2 Mentoring

Mis à part le conseil professionnel, la stratégie prévoit également le soutien des réfugiés par des mentors bénévoles. Le projet *Time Together* permet aux réfugiés de rencontrer des mentors qui vont les accompagner et les soutenir pendant un an dans différentes situations de leur vie quotidienne. Les mentors reçoivent une formation initiale et un soutien régulier pour offrir conseils, encouragements et orientations aux réfugiés, afin de leur faciliter l'accès aux services, aux formations et aux informations susceptibles de les aider dans leur processus d'intégration.

3.3 Crédits d'intégration

Un autre élément clé prévu par la stratégie est l'introduction de crédits d'intégration – *Integration Loans* – portant sur des objets et des activités qui facilitent l'intégration, mais que ni *Jobcentre Plus* ni d'autres services n'offrent gratuitement. Parmi les affectations envisageables figurent la formation professionnelle, le dépôt d'une garantie de loyer, les achats nécessaires à l'équipement d'un logement et l'outillage professionnel. Tout réfugié qui le souhaite pourra ainsi obtenir un prêt sans intérêts. Ces crédits seront financés par les économies liées à la suspension des paiements rétroactifs de l'aide sociale aux réfugiés.

3.4 Encouragement de l'apprentissage linguistique

Dans le contexte du renforcement des connaissances linguistiques exigé par la loi pour obtenir la nationalité britannique, les candidats ont l'obligation, depuis novembre 2005, de réussir un cours d'anglais pour interlocuteurs de langue étrangère (*ESOL*)¹⁶⁵ et de passer un test sur la vie en Grande-Bretagne. Les candidats doivent justifier d'un certain niveau de connaissances acquises (niveau d'entrée : *ESOL 3*). L'introduction de cours *ESOL* adaptés aux réfugiés est prévue dans tout le

¹⁶⁵ *ESOL*: English for speakers of other languages.

Royaume-Uni. Leur contenu devrait contribuer à mieux les préparer à obtenir la naturalisation.

La stratégie nationale d'intégration des réfugiés prévoit que les *caseworkers* de *SUNRISE* collaborent avec *Jobcentre Plus* et les institutions de formation pour trouver des classes *ESOL* adaptées à chaque cas.

4 Evaluation

Le département *Research, Development and Statistics* de l'*IND* fut chargé d'évaluer le programme pilote *SUNRISE*. L'évaluation réalisée porte d'une part sur la mise en œuvre des quatre projets pilotes (évaluation des processus), d'autre part sur l'efficacité des programmes d'intégration des réfugiés (évaluation d'impact). Certains éléments ont été confiés à un bureau externe de recherche et de conseil, *Matrix Research and Consultancy*. L'évaluation a débuté en janvier 2006.

4.1 Méthode

D'un point de vue méthodologique, l'évaluation s'effectue à plusieurs niveaux :

- Monitoring : enregistrement des informations de base concernant l'évolution du programme pilote.
- Evaluation qualitative de l'impact et des processus : interviews personnelles des *SUNRISE Caseworkers*, de réfugiés et d'autres acteurs. Ces interviews se sont déroulées d'avril à juin 2006.
- Analyse quantitative d'impact : questionnaires portant sur des secteurs clés adressés à toutes les personnes ayant récemment obtenu le statut de réfugié, afin de comparer la situation des participants au programme à celle des réfugiés ne faisant pas partie de *SUNRISE*. Les participants à l'enquête sont tenus de remplir un nouveau questionnaire après six, douze et dix-huit mois. Depuis janvier 2006, les personnes reconnues comme réfugiées ont systématiquement été contactées par écrit. L'évaluation quantitative ne devrait pas être terminée avant août 2007.
- Analyse économique : évaluation des coûts et des bénéfices du programme.

4.2 Résultats

Les interviews de réfugiés et des prestataires de *SUNRISE* visant à établir l'impact qualitatif et le processus de mise en œuvre sont terminées et en cours d'exploitation. Le *Home Office* a fait savoir que les résultats seraient prochainement mis à disposition des prestataires de *SUNRISE*. La publication de l'analyse d'impact dans son ensemble n'est pas prévue avant février 2009.

De premières valeurs empiriques sont néanmoins disponibles. Le rapport intermédiaire du projet londonien affiche en effet les résultats suivants après neuf mois d'existence (d'octobre 2005 à juillet 2006)¹⁶⁶ :

- Sur les 508 réfugiés nouvellement reconnus et annoncés par le Home Office, 221 se sont adressés à SUNRISE et ont été conseillés une fois au moins. L'accompagnement se poursuit dans la moitié des cas. La demande effective d'accompagnement dépasse ainsi largement les attentes initiales.
- Comme pour les trois autres projets pilotes, le délai prévu de 28 jours s'est avéré bien insuffisant pour résoudre les seuls problèmes de logement et les questions relatives aux prestations sociales. Le personnel de Jobcentre Plus s'est en outre parfois trouvé dépassé par la complexité des droits à l'aide sociale dont bénéficient les réfugiés et les procédures correspondantes.
- Malgré les difficultés auxquelles sont confrontés les réfugiés face au marché immobilier londonien, SUNRISE a contribué à l'obtention d'un logement pour plus de 45 personnes. En outre, près de 35 personnes ont été placées dans des centres d'accueil pour sans-abri.
- Au cours des six premiers mois, le projet pilote d'East Croydon n'a pas pu se concentrer sur la recherche d'emploi, en raison de l'urgence des questions d'ordre financier ou de logement. Certaines personnes se sont néanmoins révélées aptes au placement, que SUNRISE a activement soutenues dans leur recherche d'emploi. Vingt et un réfugiés ont ainsi trouvé un travail, et septante autres ont pu être inscrites à des cours d'anglais.

De façon générale, le projet pilote a obtenu un écho positif tant de la part des réfugiés que des organismes dont ils relèvent. Ainsi, les travailleurs sociaux et les réfugiés ont constaté une amélioration de leur motivation générale et de leur bien-être émotionnel. Les réfugiés apprécient notamment l'accompagnement intensif que leur assure un interlocuteur unique.

5 Points de vue

Les éléments de ce chapitre se basent sur les interviews du *Home Office* et de *SUNRISE East Croydon*. Les points de vue exprimés par l'agence londonienne de *SUNRISE* sont pas forcément valables pour les trois autres projets pilote à Manchester, Leeds/Sheffield et Glasgow.

5.1 Réussir par la coordination

Le succès d'*Integration Matters* repose sur une large participation des agences du secteur public, du secteur volontaire et des entreprises privées. Attribuant rôles et tâches spécifiques aux agences clés, la stratégie s'est aussi penchée sur les méca-

¹⁶⁶ Anne Mackay, Refugee Arrivals Project, *SUNRISE* Coordinator, West London and Croydon *SUNRISE* Pilot, July 18, 2006.

nismes de coordination à mettre en place, y compris les relations à développer avec les régions qui souvent disposent de leur propre stratégie.

Sur le terrain, le *Home Office* dépense beaucoup d'énergie pour s'assurer que les acteurs travaillent ensemble. Il fait peu de doutes, au sein de l'administration, que les succès d'*Integration Matters* et de *SUNRISE* seront liés à cette capacité à mobiliser et à coordonner efficacement tant les acteurs que les activités sur le terrain¹⁶⁷.

A East Croydon, le son de cloche est identique. Une année après le lancement du projet on constate que les partenariats en cours de développement sont porteurs d'espoir¹⁶⁸, mais que les secteurs où la coordination est en souffrance¹⁶⁹ pèsent sur la réalisation de la stratégie.

5.2 Réussir par l'évaluation

Le processus d'évaluation de *SUNRISE* en cours revêt une importance particulière pour le gouvernement¹⁷⁰. Il faut comprendre que l'élaboration et la mise sur pied d'une évaluation d'impact du programme dans le processus d'intégration des réfugiés est un élément fondamentalement nouveau.

En l'absence de rapports d'évaluation et d'analyses abouties, nos partenaires ont fait preuve d'une certaine retenue lorsqu'il s'est agi de s'exprimer sur les premiers résultats observés. Si le *CRIS*¹⁷¹ reconnaît, dans ce contexte, que la démarche *SUNRISE*, le mentoring ou le développement de partenariats entre *RCOs* semblent intéressants, il rappelle avec pertinence que ces produits n'ont encore jamais été véritablement évalués. Pour comprendre cette retenue, il faut encore savoir que toutes les recherches du *Home Office* font à ce jour l'objet d'un moratoire et ne peuvent être discutées publiquement.

L'évaluation de *SUNRISE* semble néanmoins décisive à ce stade, parce qu'elle transmet un message clair et nouveau aux praticiens de l'intégration. Elle traduit la volonté des autorités de suivre les processus, d'être informées à temps et de corriger le tir au plus vite pour atteindre les objectifs stratégiques. Cette culture et cette exigence d'évaluation – définies par les autorités – s'imposent de fait aux praticiens de l'intégration, qui n'y voient pas qu'une surcharge de travail, mais l'opportunité de relayer leurs problèmes et besoins directement aux autorités.

¹⁶⁷ Le programme *SUNRISE* a précisément été imaginé pour résoudre ce problème et prendre ses distances avec un modèle où de multiples organisations proposent chacune des projets distincts.

¹⁶⁸ Avec le *Home Office* par exemple et l'agence londonienne *Refugees into Jobs*, les bénévoles, le groupe de pilotage de *SUNRISE*, les agences de placement locales et le secteur volontaire.

¹⁶⁹ Les relations avec *Job Center Plus* ne sont par exemple pas évidentes. Si l'institution est supposée jouer un rôle clé pour les réfugiés – comme partenaire du programme *SUNRISE* –, elle vit des moments difficiles liés à une récente réorganisation interne, aux conséquences d'un *turnover* important, à l'existence de nouveaux services et à la présence d'un personnel peu au fait des questions et problèmes spécifiques des réfugiés.

¹⁷⁰ Interview, *Home Office*.

¹⁷¹ Il s'agit de la *Community Relations & Integration Section* de l'*IND* du *Home Office*, qui focalise notamment son travail sur la recherche et l'évaluation de l'intégration des réfugiés.

5.3 *SUNRISE* : premières leçons

A Londres, après une année de fonctionnement, les premières évidences apparues remettent en question le concept initial de *SUNRISE*. Les dix-sept heures prévues par client sur une année s'avèrent insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés, et la période de grâce de vingt-huit jours n'a, pour aucun des cas suivis, suffi à résoudre le seul problème des allocations financières¹⁷².

Alors que le modèle prévoit la réalisation de plans individuels couvrant des aspects multiples de l'intégration, la pratique rappelle que les réfugiés peinent à investir dans l'intégration professionnelle tant que leurs problèmes financiers et de logement ne sont pas résolus. De fait, cet aspect de l'intégration est passé à l'arrière-plan des priorités traitées en 2006.

Chez *SUNRISE*, on estime que le travail des conseillers serait bien plus efficace si les réfugiés profitaient d'un règlement rapide des questions liées aux allocations rétroactives. L'ensemble du processus d'intégration en bénéficierait, de même que l'image des institutions britanniques. Bien que rien ne soit encore décidé, une solution pointe à l'horizon 2007. En effet, les discussions au sein de l'administration sont avancées et laissent supposer que le système actuel pourrait être supplanté par un mode de faire radicalement nouveau. Concrètement, il est question de remplacer ces allocations rétroactives par le prêt pour l'intégration des réfugiés¹⁷³ prévu par *Integration Matters*. L'argent économisé sur l'ancien système servirait à financer ces *Integration Loans* et *SUNRISE*.

A ce stade, le montant, les modalités et les conditions pour disposer de ce prêt n'ont pas encore été arrêtées. Si les discussions devaient aboutir, il semblerait judicieux que le montant se situe entre 600.– et 1'000.– livres¹⁷⁴ afin de faciliter l'acquisition de logement et le paiement initial de cautions.

5.4 Statut temporaire vs intégration ?

Les autorités britanniques décidèrent en août 2005 d'un changement de pratique dans le type de statut accordé aux personnes ayant besoin de protection. Jusqu'alors, les requérants dont les demandes étaient manifestement fondées obtenaient une autorisation de séjour temporaire ou définitive. La nouvelle politique octroie une autorisation temporaire de cinq ans maximum à toutes les personnes ayant besoin de protection, réexaminée au terme de ce délai cadre. La décision lors du réexamen est prise sur la base des mêmes critères que lors de l'arrivée¹⁷⁵. Le prin-

¹⁷² Le gros problème est lié aux allocations rétroactives (*backdated benefits*). Il s'agit de la différence entre le soutien financier apporté aux requérants d'asile (par le *NASS*) et l'allocation normale que toucherait un citoyen britannique à l'assistance. Une fois reconnue la qualité de réfugié, les démarches pour obtenir cet ajustement financier peuvent être lancées par le réfugié. Selon interview avec la coordinatrice de *SUNRISE East Croydon*.

¹⁷³ Refugee Integration Loan.

¹⁷⁴ Selon interview de *SUNRISE*: soit entre 1400.– et 2400.– CHF environ. Le *Home Office* évoquait à l'origine un montant plus proche des 1000.– CHF.

¹⁷⁵ Interview, CRIS Home Office.

principal argument évoqué pour justifier ce changement est que la situation dans le pays d'origine peut changer en cinq ans¹⁷⁶.

La portée et l'impact de cette pratique sur le processus d'intégration des réfugiés est difficile à estimer. Selon le *Home Office*, des recherches tendraient à démontrer qu'il peut y avoir un effet positif, parce que les réfugiés sentent qu'ils ont intérêt à s'intégrer et à trouver un emploi dans le délai cadre existant. A l'inverse, et comme le mentionne notre interlocuteur chez *SUNRISE*, il n'est pas exclu que la mesure produise l'effet inverse, considérant qu'il n'est pas évident de se lancer dans un processus d'intégration actif lorsqu'on vit avec la menace ou la crainte d'un renvoi prochain.

¹⁷⁶ Idem.

Considérations finales

Ce chapitre, destiné à prendre du recul, aborde dans une perspective globale les modèles et les dynamiques observés dans chaque pays. Il rend compte des enseignements principaux générés par l'enquête, met le doigt sur les éléments clés communs aux différents modèles observés, de même qu'il souligne les différences fondamentales entre ces derniers.

Dans les faits, si les modèles et mesures d'intégration semblent parfois proches et comparables, ils s'inscrivent à chaque fois dans un contexte national spécifique, avec une dynamique structurelle, des objectifs politiques et une sensibilité de l'opinion publique qui leur est propre. Les accents, la mise en œuvre et les effets des mesures adoptées en sont fortement tributaires, ce qui complique les comparaisons internationales.

Ainsi, les programmes et stratégies diffèrent par exemple dans la manière d'atteindre le groupe cible. Aux Pays-Bas et au Danemark, un bilan individuel et des programmes d'intégration ou d'introduction constituent une obligation légale pour les nouveaux arrivants de pays tiers. En Suède, la participation n'est obligatoire que pour les bénéficiaires de l'aide sociale, tandis qu'en Angleterre et en Ecosse l'offre est accessible aux réfugiés sur une base volontaire.

1 Effet des conventions d'intégration

La présente étude cherchait entre autres à tester le potentiel et l'effet des conventions d'intégration passées entre les immigrés et les autorités. Aux Pays-Bas et au Danemark, où ces contrats à caractère contraignant ont été introduits légalement dans le cadre de la mise sur pied des programmes d'introduction, cette pratique n'a pas suscité d'onde de choc et n'a été que peu discutée publiquement.

Les conventions d'intégration n'ont pas non plus suscité de véritables oppositions de la part des groupes cibles. Il faut dire les mesures qu'elles impliquent, à savoir l'examen des situations personnelles au cas par cas, la formulation d'objectifs à atteindre – définis avec les participants des programmes – et l'élaboration d'un plan d'action, servent les intérêts des immigrants eux-mêmes. L'élément décisif pour les motiver à participer à des offres d'intégration réside manifestement moins dans le caractère contraignant ou dans la forme des accords passés que dans la qualité du conseil individuel donné, et le développement de perspectives et objectifs réalistes. Les expériences réalisées dans le cadre du modèle anglais, ainsi que les observations de la pratique suédoise, laissent en effet penser que le caractère facultatif et la transparence de l'information – plutôt qu'un régime de contrainte – sont à la base d'une bonne collaboration entre autorités et immigrés.

L'effet concret des conventions sur le processus d'intégration des immigrants reste toutefois à vérifier au vu des expériences faites dans ces deux pays. Les conventions d'intégration n'ont manifestement pas eu de grand impact dans la pratique : les possibilités de sanctions ont rarement été exploitées, les devoirs des deux parties n'ont pas été définis avec un degré de précision suffisant et les communes ont sou-

vent conservé une marge d'action conséquente. A cela s'ajoute que les objectifs d'intégration fixés pour certaines personnes s'avèrent loin d'être réalistes. Dans le cas d'immigrés possédant un faible niveau de formation ou de réfugiés souffrant de traumatismes ou d'autres problèmes de santé, aucune convention ne semble en outre pouvoir véritablement accélérer ou forcer l'intégration dans la vie active.

Sur le plan institutionnel par contre, l'introduction de programmes obligatoires semble avoir généré des dynamiques nouvelles et positives. Aux Pays-Bas et au Danemark, la loi oblige en effet les communes à procéder à des bilans individuels avec chaque immigré du groupe cible et à proposer des programmes d'enseignement adaptés. Au Danemark encore, les communes reçoivent des subventions sur la base d'un système d'incitations à caractère contractuel. Le contrat d'intégration fixé avec les immigrants s'avère en outre être un précieux instrument de coordination entre services impliqués. En Suède, la collaboration entre institutions est elle aussi en plein essor, dans un système où les communes s'engagent pourtant – à l'inverse du Danemark et des Pays-Bas – à mettre en place des programmes d'introduction sur une base volontaire.

2 Facteurs de succès

L'examen des différentes politiques permet de révéler les facteurs clés d'une aide efficace et dynamique à l'intégration. Les paragraphes suivants les mettent en discussion et les illustrent à l'aide d'exemples concrets.

2.1 Stratégie globale

Le développement d'une stratégie d'intégration semble être la condition sine qua non d'une politique d'intégration efficace. Seule une stratégie permet en effet de donner aux intentions politiques un caractère contraignant, au-delà du court terme et d'une constellation politique donnée, en faisant appel à la responsabilité des acteurs concernés. La complexité de l'intégration et sa dimension intergénérationnelle exigent une approche ancrée dans le long terme, tant parce que la mise en œuvre de mesures d'intégration nécessite du temps, que parce que la mesure de l'impact d'une stratégie sur le processus d'intégration de migrants nécessite des démarches analytiques à moyen et long terme.

Les gouvernements écossais et anglais ont tous deux développé une stratégie d'intégration comportant de nombreuses mesures dans des secteurs distincts, impliquant aussi bien les employeurs et institutions de formation que la société civile. L'élaboration de telles stratégies et leur adoption officielle ont déclenché des dynamiques et des initiatives remarquables tant parmi les acteurs clés de l'intégration qu'au sein de la société civile.

2.2 Coordination et synergies

Les observations faites dans les pays retenus permettent de constater que la coordination – tant horizontale que verticale – des différents acteurs ou des mesures

d'intégration est à la fois une des clés, mais aussi un des défis majeurs à la mise en œuvre réussie d'une politique d'intégration nationale.

En Suède et à cette fin, le gouvernement a conclu un accord de collaboration avec différents services et agences nationales, afin de disposer d'une plateforme qui permette d'en renforcer la coopération et de mieux coordonner la gestion des changements en cours. Bien que cet accord revête une grande importance symbolique et semble particulièrement convaincant comme modèle, la distance séparant le gouvernement central des gouvernements locaux ne se réduira pas sans la pleine participation des différents niveaux et acteurs clés concernés. Sur le terrain, les pratiques et la qualité diffèrent en effet encore considérablement d'une commune à l'autre, notamment pour ce qui est des connexions et des contacts établis avec l'économie. Pour cette raison le gouvernement central poursuit ses efforts en vue de s'ouvrir l'accès des communes, et se maintient en parallèle prêt à les soutenir par des échanges directs.

Au Danemark, afin de décloisonner les pratiques communales et de promouvoir le développement de modèles novateurs, le ministère compétent a décidé de la mise sur pied d'une unité spécialisée dans le conseil aux communes. L'ensemble du personnel de cette unité provient du terrain. Dans leur fonction, les collaborateurs poussent à la mise en relation et à l'échange des pratiques pertinentes entre communes, et organisent au besoin des formations continues à l'attention des travailleurs sociaux.

En Angleterre la stratégie s'appuie sur le nouveau programme *SUNRISE* avec pour objectif de disposer de plateformes de coordination et de services d'orientation locaux pour réfugiés, et également de promouvoir une collaboration active entre les services impliqués dans l'intégration des réfugiés. Le *Home Office* dépense beaucoup d'énergie pour s'assurer que la collaboration entre acteurs clés est effective. Des rencontres ont ainsi lieu tous les deux mois entre les responsables de *SUNRISE*, des représentants de l'agence nationale *Jobcenter Plus* et les principaux prestataires de mesures d'intégration. Ces réunions permettent de générer des synergies au niveau national et d'assurer la transmission des informations discutées au plus haut niveau jusqu'aux acteurs locaux.

2.3 Conseil et placement professionnel

Un autre élément clé de la promotion de l'intégration dans les cinq pays visités réside dans l'offre de conseils et d'accompagnement proposée aux immigrés. La qualité, les ressources et la période d'octroi de cette offre se sont bien souvent révélées insuffisantes dans la pratique, raison pour laquelle le Danemark et l'Angleterre ont ajusté leur concept.

En Ecosse, le *Refugee Council* offre une large palette de conseils professionnels aux réfugiés à Glasgow et Edimbourg. En tant qu'organisation nationale spécialisée, le *Refugee Council* dispose non seulement des connaissances spécifiques, mais également d'une vue d'ensemble de la situation et des activités d'intégration dans toute l'Ecosse.

2.4 Implication des employeurs et des institutions formatrices

L'implication directe de l'économie et des institutions de formation tant au niveau national que local s'avère décisive pour l'intégration professionnelle. Idéalement, cet aspect devrait être ancré dans une stratégie, comme c'est le cas en Ecosse, en Angleterre et en Suède. Le gouvernement écossais peut compter sur le soutien et la collaboration de partenaires aussi décisifs que les employeurs, qu'il avait par ailleurs déjà pris soin d'impliquer lors de l'élaboration de la stratégie nationale d'intégration. Dans ces pays, les institutions de formation ont lancé des initiatives de requalification et de reconnaissance des compétences professionnelles dans les branches de la construction et de la santé notamment.

En Angleterre comme en Suède, divers partenariats novateurs se sont développés entre acteurs clés de l'intégration et l'économie. A titre d'exemple, une des communes des environs de Stockholm (Rinkeby) collabore – à l'initiative de l'office de l'emploi local – avec une chaîne d'hôtels réputée qui a régulièrement besoin de personnel. Ce partenariat permet aux participants d'acquérir des qualifications pratiques dans cette branche et d'obtenir une première référence professionnelle en Suède.

En Ecosse et au Danemark, les employeurs sont contactés de façon ciblée en tant que clients potentiels de prestations destinées à leur apporter un soutien effectif. Grâce à ses contacts directs avec l'économie, le *Scottish Refugee Council* est informé des besoins spécifiques des employeurs et leur propose des offres sur mesure dans les domaines de la sensibilisation ou de la formation continue. Au Danemark également, le *Danish Refugee Council* – entre autres acteurs – propose aux entreprises des prestations et des instruments de *Diversity Management*, dans un marché qui semble prometteur.

2.5 L'évaluation comme base du pilotage stratégique

Dans les cinq pays, les mesures d'intégration nouvellement introduites ont fait ou font l'objet d'évaluations. Ces dernières diffèrent toutefois grandement dans leur portée comme dans leur conception, et les premiers résultats obtenus n'ont pas toujours été intégrés de façon optimale au développement de la politique d'intégration concernée.

En Suède et en Angleterre, les programmes d'intégration font l'objet d'évaluations dès leur introduction. En Suède, l'autorité en charge de l'évaluation y voit un instrument utile à l'adaptation permanente des programmes, et analyse annuellement les résultats obtenus pour en ajuster le processus de mise en œuvre. En Angleterre aussi l'évaluation est reconnue au niveau politique comme un instrument de pilotage stratégique et s'avère solidement ancrée dans les pratiques de l'administration nationale. Les projets pilote de *SUNRISE* font non seulement l'objet d'une évaluation de la mise en œuvre, mais les effets sur l'intégration des participants sont également soumis à des processus d'évaluation qualitative et quantitative. Les réfugiés, le personnel de *SUNRISE* et d'autres acteurs encore sont personnellement interrogés à cet effet. Par ailleurs, un questionnaire écrit est régulièrement soumis aux participants du programme ainsi qu'aux membres d'un groupe de contrôle.

2.6 Discours officiel et implication de la société civile

Comme le montre l'exemple écossais, la dynamique de la politique d'intégration dépend dans une large mesure de l'ancrage de la volonté d'intégration dans l'ensemble de la société. Les autorités gouvernementales peuvent en faciliter la réalisation par une communication transparente et des prises de position positives en matière d'intégration. Bien que les cinq pays soumis à l'étude ont introduit des programmes et des mesures pour promouvoir l'intégration des immigrants, seule l'Ecosse les accompagne d'une politique de communication active et affiche ouvertement sa conviction que les réfugiés sont un potentiel pour la société en général.

Il est toutefois intéressant de constater que, tant en Angleterre qu'en Ecosse, aux Pays-Bas et au Danemark – et ceci malgré les différences d'orientation de la politique d'intégration officielle – l'implication de la société civile, et en particulier le soutien accordé aux projets bénévoles, se révèle partout être un élément important de la promotion de l'intégration par l'Etat. Alors que cet aspect est institutionnalisé et fait partie de la stratégie officielle en Angleterre et en Ecosse, il n'est pas particulièrement mis en avant aux Pays-Bas et au Danemark, où il semble plutôt exister par tradition. Cet exemple est révélateur du fait que même dans les pays où l'aide à l'intégration est fortement réglementée par l'Etat et focalisée sur le placement sur le marché du travail, le souci d'impliquer activement la société civile et de soutenir les projets bénévoles n'est pas moins réel et conséquent.

Méthodologie d'enquête

1 Desk study

Afin de mener à bien cette recherche, l'OSAR a dans un premier temps procédé à l'identification des ministères compétents et des *Refugee Councils* des pays sélectionnés, puis a procédé à des échanges généraux avec eux. Les premiers contacts, écrits, ont porté sur les points suivants :

- *La documentation écrite* : avec pour objectif de s'assurer de disposer de tous les textes, analyses et documents d'évaluation pertinents existants en anglais, portant sur les stratégies définies dans ces pays ainsi que sur l'évolution des politiques et des pratiques d'intégration des réfugiés.
- *L'identification des personnes clés* : avec pour objectif – au niveau gouvernemental et non gouvernemental – de pouvoir traiter et échanger directement avec les personnes impliquées dans la mise en œuvre, l'analyse et/ou l'orientation de la politique d'intégration des réfugiés.

Par l'intermédiaire de ces partenaires, l'OSAR a demandé d'être orientée auprès des institutions ou praticiens chargés de la mise en œuvre de la politique d'intégration des réfugiés, ainsi que des experts en charge du monitoring ou de l'évaluation de la politique d'intégration des réfugiés.

Une fois les partenaires sélectionnés et identifiés, des contacts directs – téléphones, emails – ont été établis afin de clarifier un certain nombre de questions issues de la lecture de la littérature existante.

2 Enquête terrain

Dans une deuxième phase, l'OSAR a procédé à l'identification d'une série de questions et de thèmes destinés aux acteurs clés de l'intégration des pays sur lesquels s'est portée la recherche. Le questionnaire d'évaluation qui en a résulté servit de base aux interviews réalisées en octobre 2005.

2.1 Interviews : sélection et méthode

2.1.1 Sélection des partenaires

L'objectif de recueillir des impressions quant aux effets générés par les programmes d'intégration et leurs composantes – axées sur l'intégration professionnelle – a amené les auteurs de ce rapport à contacter des partenaires d'horizons divers. Les personnes retenues pour les interviews ont ainsi été sélectionnées tant au sein des départements ministériels en charge des questions d'intégration des réfugiés qu'à celui plus local des praticiens et des spécialistes de l'intégration (chefs de programme, chercheurs, académiciens).

La sélection a reflété l'exigence d'accéder aux personnes dont le travail est lié à l'observation et/ou l'évaluation des pratiques d'intégration professionnelle. Les choix furent effectués en s'appuyant sur les informations issues de la littérature disponible, les contacts de l'ECRE – *European Council on Refugees and Exiles* – et avant tout des échanges avec les départements d'intégration des *Refugee Councils*. L'enjeu de la sélection consista à s'assurer que les interviewés seraient en position de livrer une lecture analytique et évaluative des programmes et des stratégies d'intégration en cours. L'envoi des questions d'évaluation, deux à trois semaines avant les interviews, permit les derniers ajustements à ce niveau.

Cette sélection a abouti à dix-neuf interviews, dont cinq au Danemark, quatre en Suède, trois en Ecosse, quatre aux Pays-Bas et deux en Angleterre.

2.1.2 Méthodologie d'enquête

Les interviews furent menées sur la base du questionnaire d'évaluation soumis aux participants, en principe trois semaines avant les rencontres. Le catalogue de questions fut utilisé avec souplesse dans le cadre d'interviews semi-structurées.

Le profil et les compétences des interviewés, leur type d'activité et rôle dans la stratégie d'intégration ainsi que le type d'informations recueillies lors de la revue de la littérature existante ou lors des interviews précédents décidèrent de l'orientation du questionnement par les auteurs.

Les interviews se sont déroulées sur une durée variant de une heure à trois heures, et furent enregistrées pour être retraitées.

2.1.3 Limites

Les interviews ont été planifiées et réalisées dans ces pays en tenant compte d'un délai cadre maximum de trois semaines imposé par les coûts financiers de l'opération. Le nombre de personnes interviewées par pays fut, lui aussi, dépendant de cette variable.

D'autres paramètres entrèrent en ligne de compte pour décider des personnes interviewées et de leur nombre, outre les compétences professionnelles et la complémentarité des points de vue des acteurs de par le rôle joué dans la stratégie ou les programmes d'intégration, puisqu'il fallut composer avec les agendas de chacun, la localisation géographique des acteurs, la difficulté d'obtenir le contact avec certains, l'opportunité d'effectuer plusieurs interviews par jour dans une même région, et l'état d'implémentation des programmes d'intégration dans chaque pays (début ou déjà en cours).

2.2 Consultation

Après discussion d'une première version du rapport avec l'ODM, le rapport fut envoyé pour consultation aux partenaires étrangers interviewés, leur laissant un mois pour nous livrer commentaires et remarques. La consultation n'a pas été réalisée auprès des partenaires anglais, par manque de temps. Suite aux réactions recueillies, le contenu du rapport fut ajusté.

Bibliographie

Pays-Bas

Jaco Dagevos, *Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Januar 2006.

Lower House of the States General, *Amendement of the Integration System*. Assembly year 2003-2004, 29 543, No. 2 Policy Document.

Ivo Magnée and Eke Gerritsma, FORUM – Institute for Multicultural Development, *EU and US approaches to the management of immigration. The Netherlands*, Migration Policy Group, May 2003.

Vera Marinelli, FORUM – Institute for Multicultural Development, *Current Immigration Debates in Europe : A Publication of the European Migration Dialogue : The Netherlands*, Migration Policy Group, September 2005.

Ministry of Justice, *Factsheet Wet inburgering nieuwkomers (WIN)*, 2004.

Parliamentary Inquiry Committee on Integration, *Report (Summary)*, 2004.

Regioplan OAI and PWC Consulting, *Evaluation of the Newcomers Integration Act*, Management Summary 2002.

Sigrun Scheve, *Mehr als Sprachförderung. Eine Studie zur Integration von Neu-Zuwanderern in den Niederlanden*, Hrsg. vom Landeszentrum für Zuwanderung NRW, November 2000.

A.S. van Rijn et al, *The development of an integration monitor of first and second generation immigrants in the Netherlands*. Centraal Bureau voor de Statistiek (Statistics Netherlands), Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (Ministry of Justice Research and Documentation Centre), WOCD Cahier 2004-9a, 2004.

Danemark

Signe Hald Andersen et al, *Benchmarking Analysis of Danish Municipalities' Integration Policies in the period 1999-2002 (Summary)*, 2005.

Mária Gulicová – Grethe, *The Politics of Adaptation and Integration in Denmark*, IntPol – Denmark.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *Consolidation of the Act on Integration of Aliens in Denmark*, Act No. 643 of 28 June 2001.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *Act on Danish courses for adult aliens and others*. Act No. 375 of 28th May 2003.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *Aliens (Consolidation) Act*. No. 685 of 24th July 2003.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *Statistical Yearbook of Foreigners in Denmark*, 2004.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *A new chance for everyone – the Danish government's integration plan*, May 2005.

Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *SOPEMI Report to the OECD*, 2005.

OECD, *Economic Survey – Denmark 2005*, Policy Brief.

Rambøll Management, *Implementation of NAP/inclusion in Denmark*, DG Employment and Social Affairs, Second report, October 2004.

Shahamak Rezaei, *Study on national employment strategies towards migrants and ethnic minorities. Country Study Denmark*, Roskilde University, Department for Social Sciences, Research Paper no. 5/03.

Suède

Lars Jederlund, *From Immigration policy to integration policy*, December 1998.

Ministry of Industry, Employment & Communications, *Swedish Integration Policy for the 21st Century*, Stockholm, June 2002.

Swedish Integration Board, *How were they received? (Hur togs de emot?)*, Report series 2002:04.

Swedish Integration Board, *Agreement concerning development of the introduction for refugees and other immigrants*, January 2003.

Swedish Integration Board, *Goals for Orientation Program for New Immigrants*, February 2003.

Swedish Integration Board, *Integration – var god dröj*, Norrköping, 2004.

Swedish Integration Board, *Integration Report 2003 – Introduction, an overview and an agenda for integration and diversity*, Stockholm, 2004.

Swedish Integration Board, *Integration and Diversity*, July 2005.

Swedish Integration Board, *Statistics report 2004 – statistical follow-up of integration report 2003*, Malmö, 2005.

Swedish Integration Board, *Knowledge causes change*, Norrköping, 2005.

Swedish Integration Board, *Introduktion för nyanlända invandrare*, Norrköping, 2005.

Swedish Migration Board, *2004 and the way forward – important steps towards change*, 2005.

Ecosse

L. Charlaff, K. Ibrani, M. Lowe, R. Marsden and L. Turney, Scottish Refugee Council & Scottish executive, *Refugee and asylum seekers in Scotland: a skills and aspirations audit*, 2004.

Scotland Office, *December Labour Market Statistics for Scotland*, December 2005.

Scottish Executive, *A Smart, Successful Scotland: Ambitions for the Enterprise Networks*, 2001.

Scottish Executive, *Lifelong Learning Strategy for Scotland*, February 2003.

Scottish Refugee Integration Forum – Scottish Executive, *Action plan*, February 2003.

Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, Edinburgh, 2003.

Scottish Refugee Integration Forum, Scottish Executive, *Action plan – Progress report*, Edinburgh, April 2005.

Dr Karen Wren, *Building Bridges Report*, for the Scottish Centre for Research on Social Justice, October 2004.

Angleterre

British Refugee Council, *Agenda for Integration*, May 2005.

Department for Work and Pensions, *Working to Rebuild Lives – a Refugee Employment Strategy*, 2005.

Department for Work and Pensions, *Labour Market figures*, April 2006.

Department for Work and Pensions, *2006 record employment: 1986 record unemployment*, August 2006.

Department for Work and Pensions – Research Report no 333, *Ethnic minority populations and the labour market: an analysis of the 1991 and 2001 Census*, 2006

Department for Work and Pensions – Research Report no 341, *Ethnic penalties in the labour market: Employers and discrimination*, 2006

ECOTEC, J. Steels and J. England, *Emerging findings for the refugee Employment Strategy*, Birmingham, September 2004.

ECRE, *UK Country Report for 2005*, August 2006.

Home Office, *Full and Equal Citizens: A Strategy for the Integration of Refugees into the United Kingdom*, 2000.

Home Office, *UK National Integration Conference 2004: What works locally? Balancing national and local policies*, London, June 2004.

Home Office – Research, Development and Statistics Directorate, *Indicators of Integration final report*, October 2004.

Home Office, *Skills audit of refugees*, online report 37/04.

Home Office, *Integration matters: a National Strategy for Refugee Integration*, march 2005.

Home Office, *Controlling our borders: Making migration work for Britain – Five Year Strategy for asylum and immigration*, February 2005.

Home Office – Immigration Research and Statistics Service, Research Development and Statistics Directorate, *Statistical Bulletin, Asylum Statistics United Kingdom 2005*, 22 August 2006.

European Overviews

International Centre for Migration Policy Development, *Integration Agreements and Voluntary Measures*. May 2005.

Institutions impliquées dans les interviews

Pays-Bas

- Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling – Institute for Multicultural Development FORUM
- Ministerie van Justitie, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden – Ministry of Justice, Minorities Integration Policy Coordination Department
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG – Association of Netherlands Municipalities , Sector Sociale Zaken, Educatie en Zorg (SEZ)
- Vluchtelingenwerk – Dutch Council for Refugees, Policy Department

Danemark

- Dansk Flygtningehjælp – Danish Refugee Council, Integration
- Federation of Ethnic Minority Organizations in Denmark POEM
- Foreningen Nydansker – Organisation for Integration of New Danes into the Labour Market
- Kommunernes Landsforening – Local Government Denmark, Kontor for Beskæftigelse og Integration
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration – Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs: Integration Policy Division ; Finance and Analysis Division

Suède

- Integrationsverket – Swedish Integration Board
- Rinkeby municipality / Stockholm, Integration programme for refugees
- School of International Migration and Ethnic Relations (IMER), Malmö University
- Svensk Flyktinghjälp – Swedish Refugee Aid (SWERA)

Ecosse

- Scottish Executive, Development Department, Equality Unit
- Scottish Refugee Council
- Time Together Scotland

Angleterre

- Home Office, Immigration Research and Statistics Service, Community Relations & Integration Section (CRIS)
- SUNRISE Coordinator, East Croydon