

Entre obligation et promotion

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

Serge Houmard et Sabine Schoch

Résumé

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.

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 Edinbourg 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 Edinbourg 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.

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.