

Deuxième édition

Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens

Direction générale
de la justice, de la liberté et de la sécurité



Commission européenne

Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens

Deuxième édition, mai 2007



Ce manuel a été rédigé par Jan Niessen et Yongmi Schibel, du Migration Policy Group (MPG), pour le compte de la Commission européenne (direction générale de la justice, de la liberté et de la sécurité).

Il peut également être téléchargé à partir du site internet de la Commission européenne à l'adresse http://ec.europa.eu/comm/justice_home/

ISBN 978-92-79-03331-5

© Communautés européennes, 2007

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

© Photographies et conception: Ruben Timman / www.nowords.nl

Printed in Italy

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Table des matières

Préface	4
Introduction	6
<hr/>	
Chapitre 1 — Le recentrage de l'intégration des immigrants	13
1.1. Les pouvoirs publics	15
1.2. Les prestataires de services	20
1.3. Les organisations non gouvernementales	26
Conclusions	28
<hr/>	
Chapitre 2 — Le logement dans un environnement urbain	31
2.1. Élargir le choix de logement des immigrants	32
2.2. L'intégration dans l'environnement urbain	36
2.3. Échanger les bonnes pratiques en matière de logement	44
Conclusions	47
<hr/>	
Chapitre 3 — L'intégration économique	49
3.1. De l'admission à l'insertion sur le marché du travail: mettre l'offre et la demande en adéquation	50
3.2. Compétences et qualifications	53
3.3. Lutte contre la discrimination et la diversité	59
3.4. Esprit d'entreprise et immigrants	64
Conclusions	67
<hr/>	
Chapitre 4 — La gouvernance en matière d'intégration	69
4.1. Les structures locales d'intégration	70
4.2. La planification et l'évaluation des politiques d'intégration	76
4.3. La gestion des ressources	80
Conclusions	87
<hr/>	
Annexe I — Les politiques fondées sur la pratique — Traduire les pratiques en politiques	89
Annexe II — Points de contact nationaux sur l'intégration	93



Préface

Je suis persuadé que le présent manuel sera une source d'inspiration et d'idées neuves pour toutes les personnes qui sont aux prises avec les difficultés liées à l'immigration et avec les perspectives qu'elle offre. Lors de sa publication, en novembre 2004, le premier manuel sur l'intégration avait suscité un grand intérêt chez les praticiens tout comme chez les décideurs. Cette première édition a été diffusée dans toute l'Union européenne (UE) et le retour d'information reçu à la Commission européenne a confirmé qu'elle répondait à un réel besoin de partager les informations et les bonnes pratiques aux niveaux national, régional et local. Elle est ainsi devenue l'une des composantes essentielles du cadre européen commun de l'intégration, qui reposait sur les principes de base communs en matière d'intégration adoptés par le Conseil de l'Union européenne «Justice et affaires intérieures», également en novembre 2004.

Cette deuxième édition du manuel, rédigée en collaboration avec le réseau des points de contact nationaux sur l'intégration, aborde les questions du logement et de l'intégration économique, deux aspects cruciaux pour que les immigrants se sentent bien accueillis et puissent mettre leurs compétences et leurs connaissances à profit pour contribuer à la croissance économique et au développement de l'Union européenne. Le manuel examine également le rôle que joue le recentrage des politiques dans le succès des mesures d'intégration. Encourager le dialogue et la participation peut aider les immigrés et les citoyens européens à mieux se connaître et à faire tomber ainsi les «barrières de méfiance» néfastes. Dès lors, il nous faut coordonner efficacement les structures et les dispositifs auxquels recourent les multiples parties intéressées participant à l'intégration, notamment au plan local. Nous disposons maintenant de moyens financiers pour réaliser cette intégration: après consultation du Parlement européen, le Conseil a en effet adopté ma proposition de créer un fonds d'intégration spécifique bien doté (825 millions d'euros pour 2007-2013).

On ne soulignera jamais assez l'importance des intervenants locaux, en particulier en milieu urbain. Or ce niveau local connaît actuellement de nouvelles évolutions radicales: les villes européennes s'étendent et leur population devient plus hétérogène au fur et à mesure que des personnes originaires des quatre coins du monde viennent occuper les emplois que notre population vieillissante et nos effectifs ne peuvent pourvoir. Les municipalités sont les autorités les plus proches des citoyens et les mieux placées pour prendre des mesures rapidement et efficacement, grâce au principe de subsidiarité. C'est pour cette raison qu'en octobre 2006, j'ai lancé une nouvelle initiative sur le thème «Villes et intégration», dans le cadre d'une conférence accueillie par le maire de Rotterdam, qui a entamé une étude des politiques européennes et des pratiques locales. La Commission est convaincue depuis longtemps qu'offrir aux ressortissants des pays tiers toutes les occasions de participer à la société favorise le processus d'intégration.

L'intégration n'est aisée ni pour les pays d'accueil ni pour les personnes qui migrent vers l'Europe. Il est donc indispensable de partager les idées et les solutions probantes. Ce

manuel constituant désormais un élément clé du cadre européen, j'espère que, tout comme son prédécesseur, il nous aidera à trouver les solutions nécessaires à assurer la cohésion sociale et la participation active de chacun à la vie de la société.

A handwritten signature in blue ink, reading "Franco Frattini".

Franco Frattini
Vice-président
Commission européenne

Bruxelles, mai 2007



Introduction

Le manuel sur l'intégration contient des bonnes pratiques et des «enseignements», tirés de l'expérience de décideurs politiques et de praticiens dans toute l'Europe. En rassemblant et présentant des exemples concrets de l'intégration des immigrants dans différentes régions, le manuel s'inscrit dans un processus plus large de la politique d'intégration dans l'Union européenne, celui de l'élaboration du cadre européen commun sur l'intégration.

La démarche du manuel: collaboration et échange entre parties intéressées

Le présent manuel a été rédigé, pour la Commission européenne, par un consultant indépendant, le Migration Policy Group (MPG), en étroite collaboration avec les points de contact nationaux sur l'intégration. Il s'appuie sur les résultats de plusieurs séminaires techniques organisés par les ministères responsables de l'intégration de plusieurs États membres.

Le programme de chaque séminaire a été élaboré par l'État membre organisateur, en collaboration avec le consultant et la Commission européenne. Les points de contact nationaux ont pu proposer des intervenants spécialisés et des exemples de bonnes pratiques à présenter dans les ateliers. Ils ont en outre sélectionné un maximum de trois participants par État membre, en fonction du thème abordé. La diversité des intéressés représentés lors de ces séminaires est considérable: cadres administratifs des niveaux local, régional ou national, partenaires sociaux, prestataires de services, associations d'immigrants et groupes de soutien, groupes de défense, etc.

Les participants aux séminaires peuvent être considérés comme les «auteurs» du présent manuel puisque les connaissances et les exemples présentés dans ses chapitres sont, dans une large mesure, fondés sur leurs présentations (écrites et orales) et sur leurs discussions. Pour leur part, la Commission européenne, les points de contact nationaux sur l'intégration et le MPG en ont été les «éditeurs» en définissant le cadre conceptuel des séminaires, en faisant le point sur les informations recueillies lors de chaque séminaire, en sélectionnant les pratiques d'intérêt et en les enrichissant de recherches complémentaires. Les différents chapitres du manuel ont été construits à partir des documents thématiques, qui définissent le thème central et proposent les questions à discuter avant chaque séminaire, et des documents finals, qui présentent les recommandations préliminaires ainsi que des idées de bonnes pratiques.

La première édition du manuel comprenait des chapitres consacrés à l'insertion des immigrants nouvellement arrivés et des réfugiés reconnus, à la participation civique et aux indicateurs permettant de mesurer le degré d'intégration. Elle a été présentée à l'occasion de la conférence ministérielle sur l'intégration qui s'est tenue à Groningue, du 9 au 11 novembre 2004, sous la présidence néerlandaise. Elle reposait sur une série de séminaires techniques organisés successivement à Copenhague (février 2004), à Lisbonne (avril 2004) et à Londres (juin 2004).

À l'instar de la première édition, la deuxième aborde des thèmes tant «méthodologiques» que «de fond». Ainsi, les chapitres relatifs au recentrage des politiques et aux infrastructures d'intégration examinent les structures et les mécanismes utilisés pour mettre en œuvre des stratégies réussies d'intégration dans tous les domaines politiques, tandis que les chapitres sur le logement et l'intégration économique présentent des pratiques et des enseignements

dans ces domaines spécifiques. Cette deuxième édition est le fruit d'une série de séminaires techniques organisés par les ministères responsables de l'intégration dans cinq États membres différents. Les débats préliminaires à la rédaction du manuel se sont ainsi successivement tenus à Tallinn (mai 2005), à Rome (juillet 2005), à Dublin (octobre 2005), à Berlin (décembre 2005) et à Madrid (avril 2006). Les participants aux séminaires venaient des vingt-cinq États membres, ainsi que de la Norvège et de la Suisse.

Le contexte politique: l'émergence d'un cadre européen commun sur l'intégration

La deuxième édition du manuel sur l'intégration contribue de manière déterminante à un élément clé du cadre européen commun sur l'intégration: la mise en œuvre des principes de base communs (PBC), définis pour aider les États membres à formuler des politiques d'intégration et servir de référence lors de l'exécution et de l'évaluation des politiques d'intégration actuelles et futures. Cet ensemble de onze principes est exposé en détail dans la communication de la Commission intitulée «Programme commun pour l'intégration», qui propose des mesures concrètes destinées à mettre les PBC en pratique. La communication propose des actions à réaliser au niveau tant communautaire que national, tout en tenant compte des cadres politiques communautaires existants.

Parallèlement à la transposition et à la mise en œuvre des instruments pertinents de la législation communautaire, le renforcement constant des instruments de coopération et d'échange d'informations se situe au cœur du cadre européen commun sur l'intégration en cours d'élaboration. Dans ce contexte, le Conseil «Justice et affaires intérieures» qui s'est tenu les 1^{er} et 2 décembre 2005 a «invité» le réseau des points de contact nationaux sur l'intégration, qui bénéficie du soutien de la Commission, à poursuivre ses travaux sur le «Manuel sur l'intégration à l'attention des décideurs et des praticiens». En vue de tirer le meilleur profit de l'échange concluant d'expériences et de bonnes pratiques, le Conseil [a] préconisé une large diffusion de ce manuel, dans de bonnes conditions d'accessibilité, en fonction du public visé» (Voir le communiqué de presse n° 296, à la page 37, à l'adresse suivante: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14390.en05.pdf>). C'est pourquoi, il a été décidé de traduire le manuel dans toutes les langues officielles de l'Union.

Les débats lors des séminaires techniques

Une Europe prospère nécessite des citoyens actifs, cohabitant dans des sociétés intégrées. Au fur et à mesure que les immigrants arrivent et s'installent dans les pays européens, ils deviennent une partie de ces sociétés et façonnent leur avenir par des contributions sociales et économiques diverses.

L'intégration des immigrants est confrontée à une série de facteurs qui la compliquent. Les structures administratives, les systèmes de sécurité sociale et les relations entre l'État et la société civile varient d'un État membre à l'autre, de même que leur expérience de l'immigration. Les populations d'immigrants diffèrent non seulement selon les pays mais également selon les régions. De plus, les sociétés européennes elles-mêmes sont en pleine mutation. La vie familiale, l'enseignement, le travail bénévole, les partis politiques, les syndicats, les religions, le dialogue social, mais aussi d'autres mécanismes et institutions, sont en train de se transformer sous l'action de changements socio-économiques rapides. Au lieu de s'intégrer dans des sociétés statiques, les immigrants et les réfugiés en Europe doivent s'adapter aux évolutions mouvantes de la société qui les entoure.



L'intégration est chose difficile à planifier. Il s'agit d'un processus à long terme, non linéaire. Un événement politique survenu sur la scène internationale ou un acte criminel peut faire reculer le processus d'intégration de façon significative. L'intégration est en outre un phénomène à facettes multiples qui exige une capacité d'adaptation de la part d'un large éventail d'acteurs, y compris les immigrants eux-mêmes. Les sociétés européennes doivent devenir «des sociétés apprenties» et se familiariser avec de nouveaux types d'interaction et de communication, mais aussi avec des groupes nouveaux et hétérogènes d'individus, notamment les immigrants et les réfugiés.

Que signifie l'intégration? Alors que cette question ne manque généralement pas de déclencher les débats habituels sur l'assimilation ou le multiculturalisme, les participants aux séminaires techniques, organisés en vue de la rédaction du présent manuel, ont à peine utilisé ces termes. En tant que décideurs politiques et praticiens travaillant quotidiennement sur l'intégration des immigrants, ils ont adopté une approche nettement plus pratique et se sont attachés à étudier les conséquences en termes de mobilité sociale et économique, d'enseignement, de santé, de logement, de services sociaux et de participation civique à la société.

Deux processus sont cruciaux pour améliorer le sort des immigrants: l'élimination des inégalités et l'acquisition de compétences. Ces enjeux se situent au cœur des politiques d'intégration de l'Europe.

Combattre les inégalités dans la vie économique, dans l'éducation et dans les autres secteurs est le devoir de tous, acteurs publics ou privés, même si ceux qui façonnent le cadre législatif sont investis d'une responsabilité particulière. Les aspects de la «citoyenneté civile» tels que la sécurité de résidence, l'aide à la vie familiale, la facilitation de la naturalisation et les mesures antidiscrimination sont d'importance capitale, de même que les concepts associés à la «citoyenneté sociale»: la participation, la mobilité sociale et les services individualisés. Ces notions peuvent être mises en pratique en imposant des normes aux niveaux national et européen, en adoptant des codes de conduite régissant les pratiques administratives et en levant les obstacles juridiques non justifiés.

L'acquisition de compétences, second enjeu, vise l'ensemble de la population, y compris les immigrants, et exige que chaque individu s'engage dans un processus d'apprentissage, tout au long de sa vie. L'apprentissage des langues fait partie de cette démarche, au même titre que la formation continue. Avec le temps, les individus acquièrent non seulement des connaissances nouvelles, mais développent aussi leur capacité à apprendre: ils «apprennent à apprendre». Cette capacité vient ainsi renforcer la connaissance, et vice versa.

Les individus ne sont pas les seuls à tirer profit de l'amélioration des compétences. En effet, celle-ci est également bénéfique aux organisations, qui contribuent à leur tour au processus d'intégration en acquérant des connaissances interculturelles — que l'organisation soit de petite ou de grande taille, professionnelle ou bénévole, traditionnelle ou résultant de l'initiative des immigrants. En s'adaptant constamment à leur environnement et à sa diversité mouvante, les organisations se transforment en «organisations apprenties», capables de renforcer la cohésion sociale dans les sociétés dont elles font partie.

Ainsi, l'intégration au sens large comprend aussi les aspects de «justice et affaires intérieures» liés au cadre juridique régissant l'admission et le séjour, la naturalisation et la lutte

contre les discriminations, ainsi que des aspects plus étroitement liés aux politiques des affaires sociales, du marché du travail, de l'éducation ou de la culture. Cette diversité est reproduite à chaque niveau d'administration par les différentes directions générales de la Commission, les ministères et les services municipaux, qui interviennent tous dans les mesures d'intégration. Elle se retrouve encore au niveau des acteurs non gouvernementaux les plus variés et implique une coordination entre les divers ministères et niveaux d'autorité, ainsi qu'entre les acteurs publics et privés.

S'attaquer aux inégalités, adapter les services à une clientèle hétérogène et modifier les pratiques en usage dans les organisations risque de créer des tensions. Les habitants, immigrés ou non, peuvent découvrir qu'ils ont des intérêts conflictuels et que le processus d'intégration fait des perdants et des gagnants dans les divers groupes d'immigrants et dans la population autochtone. Les sociétés confrontées à la diversité doivent vivre avec ce potentiel de conflit et apprendre à aplanir les différends par la médiation et la négociation. L'engagement dans de tels échanges peut être encouragé grâce à l'interaction et aux contacts personnels. Maintenir la communication ouverte est la condition indispensable d'un dialogue et d'une collaboration durables.

Le contenu de la deuxième édition du manuel

Outre son introduction, le manuel comporte quatre chapitres. Ils sont précédés d'un aperçu général des mesures à prendre, pour que l'échange des pratiques soit une démarche chargée de sens, dont il sera possible de tirer des enseignements utiles. L'annexe se fonde sur les pratiques d'organisations impliquées dans le processus d'apprentissage, ainsi que sur les échanges de pratiques en matière d'intégration, qui sont en plein essor au niveau européen.

Le chapitre 1, consacré au recentrage des politiques, examine comment l'intégration des immigrants devient progressivement partie intégrante de la conception et la mise en œuvre des politiques, de l'offre de services et de la culture des organisations, dans toute une série de domaines. Ce chapitre illustre la manière dont les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux participent au recentrage de l'intégration des immigrants et il propose des outils susceptibles de les aider à adapter leurs politiques et leurs pratiques aux réalités changeantes d'une société hétérogène.

Le chapitre 2, consacré au logement dans un environnement urbain, décrit des pratiques visant à élargir les possibilités de logement qui s'offrent aux immigrants, par l'élimination des obstacles à l'accès au logement et l'amélioration de la qualité de l'habitat. S'il est vrai qu'il s'agit principalement de mesures limitées et ciblées, elles sont néanmoins mises en œuvre dans le contexte de politiques et de structures urbaines plus larges. Les villes sont pionnières dans l'élaboration de mesures liées à la régénération urbaine, à la mixité dans la propriété et la location, aux institutions et services contribuant à l'intégration, et à la communication et à la participation. Ce chapitre fournit des exemples de pratiques dans ces domaines.

Le chapitre 3 traite de l'intégration économique des immigrants, à titre salarié ou indépendant. Il examine comment les politiques d'immigration peuvent mettre en adéquation l'offre et la demande sur le marché du travail, facilitant ainsi l'intégration des immigrés. Il aborde ensuite l'évaluation et l'acquisition de compétences tout au long de la carrière des



immigrants sur le marché du travail, en se penchant sur la question des diplômes, des autres compétences professionnelles ou linguistiques, de la connaissance de la vie active ainsi que du processus de recherche de travail. Le chapitre étudie aussi comment les stratégies antidiscrimination et en faveur de la diversité peuvent favoriser l'égalité sur le marché du travail, encourager le maintien de l'emploi et la promotion, et créer un environnement dans lequel la diversité est valorisée. Enfin, il décrit des moyens d'aider les entrepreneurs issus de minorités ethniques grâce au conseil, à un accès facilité aux services financiers ou à la collaboration avec des réseaux de fournisseurs.

Le chapitre 4, consacré à la gouvernance en matière d'intégration, étudie les structures, les mécanismes, les procédures et les types de collaboration qui constituent le cadre des politiques et des pratiques d'intégration. Il montre comment les différents acteurs intervenant dans l'intégration des immigrants peuvent définir en commun des relations tirant parti des points forts et des atouts de chaque intéressé. Le chapitre décrit comment coordonner des mesures d'intégration au niveau local. Ensuite, il soulignera à quel point l'évaluation est fondamentale pour élaborer des politiques et des programmes judicieux. Enfin, il abordera la gestion des ressources et étudiera le rôle de plusieurs acteurs publics et privés dans le financement des politiques et des pratiques d'intégration.

Les exemples et les enseignements qui sont présentés dans ce chapitre sont étroitement liés à ceux du chapitre 1. Ils présentent des perspectives supplémentaires sur certaines des questions posées dans le contexte du recentrage: quel est le juste équilibre entre direction et appropriation, entre coordination et flexibilité? Parmi les différents modèles de financement, quels sont ceux qui répondent correctement aux besoins réels et aux opportunités? Comment tirer les enseignements des expériences positives et négatives, et adapter les politiques en conséquence?

L'annexe I formule des suggestions concernant la traduction des résultats des programmes et projets d'intégration en recommandations politiques. Les politiques étant ainsi davantage fondées sur la pratique, la durabilité des pratiques d'intégration et le soutien aux politiques d'intégration se trouveraient accrues.

L'annexe II fournit une liste des points de contact nationaux.

Échanger les bonnes pratiques et en tirer les enseignements



Qu'elles soient publiques ou privées, situées au même niveau d'autorité ou à des niveaux différents, les organisations peuvent apprendre les unes des autres au moment de concevoir et de mettre en œuvre des politiques ou lors de l'exécution de programmes et de projets concrets.

Ce processus comporte les étapes suivantes:

- décrire de manière relativement détaillée les domaines d'action et les programmes d'intégration au sujet desquels l'échange aura lieu, ainsi que les résultats escomptés;
- décider si l'on entend copier les pratiques de l'organisation partenaire, adapter ses pratiques à une situation propre, ou modifier et concevoir de nouvelles pratiques, en collaboration avec le partenaire;
- identifier un ou plusieurs partenaires potentiels, négocier et convenir des principes régissant le processus d'échange (par exemple, en adhérant au code de conduite de la Fondation européenne pour la gestion de la qualité);
- affecter des ressources humaines et d'autres natures à l'exercice, susciter l'adhésion du personnel de l'organisation et la rendre perceptible au(x) partenaire(s);
- arrêter un programme et un calendrier, nommer le personnel, convenir d'une stratégie de communication interne et externe, organiser la rencontre entre son personnel et celui des partenaires et constituer une équipe d'échange, basée sur la compétence et la confiance;
- recenser les sources de renseignements et convenir de la manière dont l'information sera produite, traitée (tout particulièrement lorsqu'il s'agit de données confidentielles) et échangée; définir, compenser ou traiter les manques de données;
- procéder à des échanges approfondis en effectuant des visites sur place, en préparant des informations générales sur les politiques d'intégration, en organisant des présentations détaillées sur la mise en œuvre des programmes et en formulant des points à étudier;
- déterminer dans quelle mesure les différences de situation influencent non seulement les résultats escomptés des politiques et des pratiques, mais aussi mesurer leur incidence réelle; définir des critères communs pour mesurer l'efficacité et l'efficience;
- comparer les politiques et les pratiques et relever les points forts et les points faibles; souligner les facteurs de succès déterminants et identifier des obstacles; tirer les enseignements et formuler des recommandations sur la manière de les appliquer;
- évaluer la démarche, partager les résultats avec les parties intéressées et adapter les politiques et les pratiques en conséquence.



Chapitre 1

Le recentrage de l'intégration des immigrants



Le présent chapitre examine comment l'intégration des immigrants devient progressivement partie intégrante de la conception et de la mise en œuvre des politiques, de l'offre de services et de la culture des organisations, dans un grand nombre de domaines. Il illustre la manière dont les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux participent au recentrage de l'intégration des immigrants et il propose des outils susceptibles de les aider à adapter leurs politiques et leurs pratiques aux réalités changeantes d'une société hétérogène.

Le terme «recentrer» trouve son origine dans le concept d'approche intégrée adopté dans le domaine de l'égalité entre les hommes et les femmes, mais n'est pas encore appliqué à la politique d'intégration en Europe. Or, il permet de regrouper utilement un certain nombre de points soulevés depuis un certain temps dans le débat sur l'intégration:

- la question de l'intégration des immigrants devrait être incluse dans toutes les politiques, à tous les niveaux et à toutes les étapes, par les acteurs participant normalement à l'élaboration des politiques;
- les organisations dont l'activité consiste à répondre aux besoins de la société dans son ensemble devraient garantir l'égalité d'accès à leurs programmes et services, pour tous les membres d'une population toujours plus diversifiée;
- dans certains cas, les mesures générales peuvent être adaptées aux besoins des immigrants; dans d'autres cas, des mesures ciblées sont nécessaires, soit ponctuellement, soit en permanence. Les organisations peuvent apprendre à doser ces types de mesures, idéalement en consultant les parties intéressées, notamment les immigrants.



L'approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes a été définie dans un certain nombre de documents, dont la publication du Conseil de l'Europe de 1998 *«L'approche intégrée de l'égalité hommes/femmes: cadre conceptuel, méthodologie et présentation des bonnes pratiques: rapport final d'activité du groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité»*.

L'objectif de «recentrage de l'intégration des immigrants» est énoncé dans le principe de base commun n° 10, selon lequel «le recentrage des politiques et mesures d'intégration dans toutes les politiques pertinentes et à tous les niveaux de l'administration et des services publics est un élément clé de la prise de décisions politiques et de leur mise en œuvre». Il trouve son complément dans le PBC n° 6, qui affirme que «l'accès des immigrants aux institutions, ainsi qu'aux biens et aux services publics ou privés, sur une base égale à celle des ressortissants nationaux et d'une manière qui ne soit pas discriminatoire, est un élément clé de toute bonne intégration».

Recentrer signifie adapter des politiques qui ont des effets différents sur les individus, de manière à supprimer les inégalités et à remédier à la sous-représentation. En d'autres termes, il s'agit d'un instrument de promotion de l'égalité. Comme l'indiquait la communication de la Commission de 2005, intitulée «Programme commun pour



l'intégration», la promotion des droits fondamentaux, l'absence de discrimination et l'égalité des chances pour tous sont des éléments clés de l'intégration.

La législation communautaire fournit le cadre nécessaire à l'adoption de lois nationales réprimant les discriminations. Elle interdit toute discrimination, toute incitation à la discrimination et tout harcèlement, qu'ils soient directs ou indirects, tout en permettant l'adoption d'actions positives. Des initiatives en la matière sont lancées à tous les niveaux d'administration et appuyées par des programmes tels que le programme d'action communautaire de la lutte contre la discrimination. Les bonnes pratiques de recentrage s'inspirent de la législation antidiscrimination, mais illustrent aussi la manière dont certains mécanismes moins juridiques, tels que les procédures de médiation et de plainte, peuvent servir à déceler les problèmes et à y remédier dans des cas particuliers.

Les décideurs politiques, les prestataires de services et les organisations non gouvernementales intervenant dans un large éventail de domaines doivent être critiques lorsqu'ils jugent leurs propres activités. Dans quelle mesure les programmes reconnaissent-ils les besoins et la situation spécifiques des immigrants, y répondent-ils et prévoient-ils des mesures à cet effet? Les procédures et les structures peuvent-elles être adaptées afin de les rendre plus accessibles aux immigrants, de manière égalitaire?



Des programmes généraux peuvent promouvoir l'intégration des immigrants par le biais d'activités visant la société dans son ensemble. Cependant, certains besoins spécifiques exigeront des mesures supplémentaires et ciblées. Le présent chapitre étudie la dynamique du recentrage, qui navigue constamment entre mesures généralistes et mesures ciblées. Idéalement, ces mesures devraient être complémentaires et se conjuguer pour créer un environnement qui facilite l'accès et la participation des immigrants. Les acteurs de différents secteurs de la société peuvent étudier le nombre d'individus concernés, le choix du moment et leur propre capacité à décider du type de mesures à appliquer. Ces critères sont étudiés plus en détail ci-dessous.

1.1. Les pouvoirs publics

Le défi pour les pouvoirs publics consiste à faire une place à l'intégration des immigrants dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques, dans tous les domaines d'intervention concernés. Le succès de l'entreprise dépend avant tout de l'engagement politique et de l'impulsion donnée par les dirigeants. Mais il est également tributaire de l'adhésion des acteurs qui doivent opérer un changement pour prendre en considération l'intégration des immigrants.

Au niveau national, l'impulsion peut être donnée par un ministère désigné ou par un organisme faisant autorité. L'Espagne, par exemple, a un secrétaire d'État à l'immigration et à l'émigration au sein du ministère du travail et des affaires sociales; les Pays-Bas ont un ministre de l'immigration et de l'intégration au sein du ministère de la justice; le Danemark a un ministère des réfugiés, de l'immigration et de l'intégration et le Portugal a un haut-commissaire à l'immigration et aux minorités ethniques. Au niveau local, une unité de recentrage désignée peut aussi être créée au sein de l'administration municipale.





Dans la ville de Vienne, plus d'un quart de la population est issue de l'immigration. En 2004, le conseil municipal a créé en son sein un département de l'intégration et de la diversité (le MA 17), qui appuie d'autres départements municipaux chargés de mettre en œuvre des politiques axées sur la diversité. Par exemple, il œuvre, en collaboration avec les bureaux d'arrondissement, à l'amélioration des services assurés aux guichets à l'intention de cette population diversifiée. Le MA 17 encourage également l'aide mutuelle entre bureaux d'arrondissement pour satisfaire des sollicitations telles que le traitement de questions complexes, qui vont des demandes de licences professionnelles aux questions concernant les droits à pension, dans la langue des migrants.

L'équipe du MA 17, qui comprend quarante-huit personnes, a détaché vingt de ses membres dans des bureaux décentralisés, répartis dans sept quartiers de Vienne. Cette proximité avec le terrain permet au MA 17 d'approfondir sa connaissance des communautés et des associations locales, et de la situation réelle des différents arrondissements de la ville. Près des deux tiers du personnel du MA 17 sont issus de l'immigration et plusieurs d'entre eux sont des immigrants de première génération. Au total, ils sont originaires de quatorze pays et parlent plus de vingt-trois langues.



Site internet: <http://www.wien.gv.at/integration/> (en allemand).

Le ministère ou l'unité chargé de promouvoir le recentrage des politiques peut recourir à diverses techniques pour associer d'autres autorités publiques à l'intégration des immigrants. Ces techniques sont illustrées ci-dessous, avec l'exemple d'un «agent d'intégration» (c'est-à-dire la personne ou l'organisation qui réalise une action donnée).



L'expérience montre que les pratiques de recentrage sont plus efficaces lorsqu'elles reposent sur un message politique cohérent, notamment sur l'idée que s'occuper de l'intégration des immigrants n'est pas un «luxe» mais simplement l'une des missions d'une institution lorsque ses clients, ses membres ou ses interlocuteurs ont des origines de plus en plus diverses.



Points centraux d'intégration: au sein de chaque ministère, une unité administrative ou une personne peut être chargée de promouvoir le recentrage. Idéalement, ces points centraux d'intégration devraient bénéficier d'un aval politique au niveau le plus élevé et entretenir des relations régulières avec l'agent d'intégration.



Le gouvernement britannique soutient les actions en faveur de la diversité en chargeant chaque secrétaire permanent de veiller personnellement à ce que son département respecte tous ses engagements concernant la diversité (le secrétaire permanent est le fonctionnaire de rang le plus élevé au sein d'un ministère britannique; il est chargé de gérer le département au quotidien). De plus, un certain nombre de nouveaux postes et fonctions spécialisés ont été créés pour faire progresser le programme de gestion de la diversité. Ainsi, plusieurs hauts fonctionnaires ont été désignés «parrains de la diversité» (Diversity Sponsors) et «champions de la diversité» (Diversity Champions) pour diriger les travaux sur la diversité au sein des départements et entre eux.



Examen des propositions d'action: l'agent d'intégration peut étudier des actions proposées dans l'ensemble des secteurs et intervenir auprès des départements visés si les propositions suscitent des préoccupations concernant l'intégration des immigrants. Cet examen peut aussi avoir lieu dans le cadre d'un comité interministériel ou d'un groupe de travail. Le Danemark, l'Irlande, la France et la Pologne sont des exemples d'États membres où de tels comités existent.



En Pologne, l'équipe interdépartementale pour l'intégration des étrangers a été créée par le Premier ministre, en mars 2005. Elle est chargée de préparer des propositions concernant la modification ou le maintien des compétences actuelles en matière d'intégration sociale des immigrants, de coordonner la coopération interdépartementale dans ce domaine, de rendre des avis sur des projets de loi modifiant les dispositions relatives à l'intégration sociale des immigrants, de coopérer avec des organismes non gouvernementaux sur cette question, et d'échanger des vues sur les tendances et les stratégies adoptées dans chaque département concernant différents groupes d'immigrants.

La présidence de l'équipe est assurée par le secrétaire d'État en fonction au ministère du travail et de la politique sociale, qui supervise le département de l'assistance sociale et de l'intégration. Les membres de l'équipe sont des représentants de neuf ministères, allant de la culture à la santé et incluant le représentant du plénipotentiaire gouvernemental sur l'égalité entre les hommes et les femmes.



En 2005, le bureau fédéral allemand des migrations a publié le document «Mesures d'intégration au niveau fédéral — Inventaire dressé dans le cadre du groupe de travail interministériel sur l'intégration». Ce document, accompagné d'un index, énumère toutes les activités menées par les différents ministères et organismes au niveau fédéral en matière d'intégration.

Ces activités comprennent de vastes programmes mais également des projets plus limités, des campagnes, des manifestations, des projets de recherche ou des publications. Elles sont présentées sous la forme d'un tableau détaillant les lignes budgétaires et les montants, les objectifs, les partenaires, les groupes cibles, le calendrier, la couverture géographique, les organismes d'exécution, les évaluations, etc. Les personnes de contact figurent aussi dans la liste, pour chaque activité.



L'examen des propositions d'action peut en outre inclure des évaluations d'impact formelles, qui visent à prévoir l'incidence potentielle des mesures sur certains groupes, comme les immigrants. Par exemple, en étudiant la répartition géographique et les habitudes de déplacement des immigrants, une évaluation d'impact peut aider à déterminer si ces groupes tireront un bénéfice proportionnel d'un nouvel investissement dans les transports publics. L'agent d'intégration peut mettre son expertise à profit en conseillant d'autres départements sur la façon de réaliser de telles évaluations, tout particulièrement dans des domaines où les politiques sont complexes et où leurs conséquences peuvent être involontaires et difficiles à mesurer.





Les «évaluations d'impact» ont été conçues par la Commission européenne comme un moyen d'étudier les effets des propositions d'action, dans leurs aspects économique, social et environnemental. Lorsqu'une évaluation d'impact analyse les effets des politiques sur un secteur ou un groupe particulier, on parle alors d'«évaluation d'impact partielle».

Des exemples nous sont fournis par les évaluations de l'égalité des chances, qui mesurent l'incidence de mesures juridiques et autres adoptées dans tous les domaines d'action sur l'égalité (EQIA). D'autres exemples sont les évaluations d'impact concernant l'égalité hommes/femmes et l'intégration des immigrants, qui analysent l'incidence de politiques générales sur la situation des femmes et des immigrants, respectivement.



Indicateurs: l'agent d'intégration peut définir des indicateurs de diversité et d'intégration des immigrants, qui font intervenir les compétences de plusieurs ministères différents. Ces indicateurs peuvent faire l'objet de rapports réguliers. Plutôt que de procéder à des planifications détaillées, l'agent d'intégration devrait fixer des objectifs globaux, fournir des conseils et des expertises, et suivre le processus. Les indicateurs retenus pour mesurer les progrès peuvent, en conséquence, être relativement généraux, afin de laisser la responsabilité principale et le choix des méthodes au ministère concerné.



Budget: les mécanismes de rapport concernant les indicateurs d'intégration peuvent être liés au cycle budgétaire, de sorte que les nouvelles allocations budgétaires soient subordonnées à une exécution satisfaisante. Les commissions parlementaires pourraient être chargées de superviser un tel processus.

Un financement peut aussi servir de mesure d'incitation à promouvoir le recentrage des politiques. Par exemple, des fonds supplémentaires peuvent être alloués aux secteurs de la santé ou de l'éducation pour mieux adapter les politiques aux besoins des immigrants. Les accords de cofinancement peuvent contribuer à mettre en évidence la responsabilité partagée que représente l'intégration, puisque répondre aux besoins des immigrants fait partie des principales missions de tous les départements.



La question des critères de financement montre que la distinction entre mesures générales et mesures ciblées est parfois extrêmement subtile. Par exemple, les gouvernements des États membres appliquent des critères tant «généraux» (socio-économiques) que «spécifiques» (ciblés sur les immigrants) lorsqu'il s'agit de financer des mesures de soutien dans les écoles.

Au Royaume-Uni, le programme «Excellence in Cities» accorde un financement supplémentaire aux écoles situées dans des zones défavorisées, en fonction d'indicateurs de carence servant à évaluer les besoins. En raison de la correspondance entre les minorités ethniques et les carences dans les zones urbaines, le programme prend en charge 70 % des élèves appartenant aux minorités ethniques. Un autre programme, «Ethnic Minority Achievement Grant» (bourse pour la réussite des minorités ethniques), finance les autorités d'éducation locales en fonction du nombre d'élèves dont l'anglais est la deuxième langue, du nombre



d'enfants issus de minorités ethniques et du nombre d'enfants ayant droit à la gratuité de la cantine scolaire (indicateur de carence).

Aux Pays-Bas, les écoles fréquentées par des élèves «vulnérables» reçoivent des fonds supplémentaires du ministère de l'éducation. La mesure de la «vulnérabilité» a récemment été modifiée et ne considère plus le «milieu ethnique» mais le «niveau d'éducation des parents», parce que des études indiquent que la réussite scolaire dépend davantage du niveau d'éducation des parents que du milieu ethnique, et également pour que les enfants néerlandais, dont les résultats scolaires sont faibles, puissent bénéficier de mesures de soutien spéciales.

Dans l'ensemble, les choix de dépenses devraient refléter les priorités politiques et les engagements déclarés. Le chapitre 4, consacré à la gouvernance en matière d'intégration, traite plus en détail de la gestion des ressources.

Sensibilisation: les associations de migrants et les organisations non gouvernementales (ONG) qui prêtent assistance aux migrants ont une expérience directe des politiques inadaptées et de leurs conséquences. Elles peuvent attirer l'attention sur les problèmes existant dans des secteurs tels que les soins de santé, le logement ou l'éducation, et suggérer des améliorations aux ministères compétents. L'agent d'intégration peut appuyer le travail accompli par ces organisations.



L'agent d'intégration peut aussi commander des études pour détecter les lacunes au niveau des services et sensibiliser davantage les autres départements aux besoins des immigrants. Par exemple, en Norvège, le département de l'intégration et de la diversité a commandé une étude sur les interprètes employés par les tribunaux. Les conclusions ont mis en cause la qualité et l'indépendance de ces interprètes et le ministère de la justice a pris des mesures pour améliorer les règles de leur recrutement.

Lorsqu'il existe un comité ou une commission parlementaire sur l'intégration des immigrants, cette instance peut contribuer à l'effort de recentrage en organisant des séances publiques et des enquêtes, en demandant l'intervention d'experts externes et en invitant l'ensemble des départements à expliquer leur engagement vis-à-vis de la question de l'intégration.

Dans la ville de Stuttgart, en Allemagne, le département de l'intégration fait directement rapport au maire et place les questions d'intégration parmi les priorités de l'agenda politique. Ce département a un rôle de supervision technique des unités départementales de l'administration et des entreprises appartenant à la ville, et veille (notamment) à ce que les centres pour l'emploi prennent activement en compte la diversité de leurs clients. Au niveau des départements, les directeurs et les maires adjoints sont responsables de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques et des projets d'intégration.



Le département de l'intégration dispose d'un budget propre et lance des projets-pilotes, en collaboration avec de nombreux partenaires. Ces projets-pilotes mettent en avant le transfert de compétences interculturelles dans les structures ordinaires. Par ailleurs, les exemples de bonnes pratiques jouissent d'une visibilité en recevant l'aval du maire. Ce suivi technique est assorti d'un suivi politique, exercé par le comité international du conseil municipal, un



comité consultatif qui comprend treize membres élus du conseil municipal et douze habitants experts. Ces derniers sont compétents pour les questions suivantes:

- cours de langues, enseignement, sports: trois sièges;
- urbanisme, cohésion, sécurité: trois sièges;
- affaires sociales, jeunesse, santé: deux sièges;
- formation professionnelle, emploi, économie: deux sièges;
- culture, dialogue interreligieux: deux sièges.

À l'origine, le comité international n'est pas une instance représentative des nationalités étrangères mais plutôt un groupe d'experts qui étudie tous les domaines d'action liés à l'intégration. Depuis 2005, l'administration présente elle aussi au conseil municipal des rapports semestriels sur l'intégration.

1.2. Les prestataires de services

Le recentrage des politiques vise également à garantir l'égalité d'accès aux services à tous les groupes composant la société hétérogène. Les prestataires, tant publics que privés, reconnaissent la diversité en offrant des services qui reflètent l'existence de besoins nouveaux et différents. Ces besoins ne sont pas uniquement de nature culturelle ou linguistique: en effet, la diversité croissante de la population s'accompagne souvent de l'émergence de zones urbaines à forte densité de population, dont la composition socio-économique crée des demandes spécifiques en matière de services publics. Les besoins en structures d'accueil des enfants ou en services de santé seront différents selon qu'il s'agit d'une zone dont la population est hétérogène et dense, ou d'une zone habitée par des groupes d'origines diverses mais nettement moins peuplée. Dès lors, les services doivent être conçus «sur mesure» pour la population cible, en tenant compte de l'ensemble de ses caractéristiques, y compris de la présence d'immigrants ou de réfugiés.

1.2.1 Identifier les besoins et les obstacles



Les prestataires de services recourent à différents instruments pour déterminer si les services existants répondent de manière satisfaisante aux besoins de toutes les catégories de la population. L'une des façons de procéder à cette évaluation consiste à examiner les services proprement dits: sont-ils utilisés conformément à leur destination ou de manière inappropriée, suggérant ainsi qu'il y a des problèmes de communication ou une inadéquation entre les besoins et l'offre?



La «stratégie régionale pour la santé des minorités ethniques», adoptée en 2003 par l'Autorité sanitaire de la région orientale de l'Irlande, a recensé les priorités concernant les clients appartenant aux minorités ethniques en étudiant les cas où les services de santé étaient utilisés de manière inappropriée.

Les nombreuses demandes auxquelles étaient confrontés les services d'urgence indiquaient que les informations concernant le système du médecin référent, les listes d'attente, les rendez-vous, ainsi que toutes les procédures relatives à l'utilisation des services de santé



n'étaient pas accessibles à de nombreux immigrants. La faible participation aux programmes de soins prénatals et postnatals a fait apparaître que l'offre de programmes et de documentation sur la promotion de la santé n'était pas suffisamment adaptée aux usagers immigrants. En conséquence, la stratégie pour la santé demandait (notamment) la mise en place d'un service d'interprétation, ainsi que la création d'une maternité délocalisée.

Site internet: <http://www.hse.ie> (l'Autorité sanitaire de la région orientale de l'Irlande a été intégrée dans le Health Service Executive, en 2005).



Le retour d'information donné par les usagers des services est un autre moyen de connaître les obstacles à leur utilisation. Les plaintes et les insatisfactions exprimées au sujet des services proposés devraient au moins être enregistrées et correctement traitées. Les usagers immigrants et réfugiés peuvent eux aussi être impliqués dans cette démarche en participant à des sondages ou à des projets de recherche, l'important étant de toujours garder à l'esprit qu'il sera peu aisé d'atteindre certaines personnes si l'on ne dispose pas d'intermédiaire. Le fait de travailler avec des associations d'immigrants, d'impliquer les dirigeants des communautés ou de former certains de leurs membres pour qu'ils soient capables de cerner, par exemple, les besoins en matière de santé peut être utile à cet égard. Cependant, les prestataires de services devraient être conscients du fait que les membres d'un même groupe ethnique ou culturel n'ont pas forcément la même expérience des services. La classe socio-économique, la maîtrise de la langue, le statut juridique et d'autres facteurs encore peuvent être aussi déterminants, voire davantage.

Le projet SEEM [Services for Elders from Ethnic Minorities (Services pour les personnes âgées des minorités ethniques) — 2003-2006], financé par la Commission européenne au titre du programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale, s'est intéressé à l'accès de cette catégorie de personnes aux services dans les secteurs de la santé et des services sociaux. Dans le cadre du projet, un livret a été publié qui présente des exemples de bonnes pratiques, ainsi qu'un aide-mémoire à l'intention des autorités locales et des prestataires de services.

Parmi les bonnes pratiques présentées dans le projet SEEM, on peut mentionner le Old People's Forum (forum des personnes âgées) de Leeds. Il s'agit d'un groupe de cent dix organisations bénévoles qui représentent et travaillent avec des personnes âgées. Le forum a nommé un assistant «BME» (Black and minority ethnic) attaché aux questions d'intérêt pour les Noirs et les minorités ethniques, et créé un groupe de discussion réunissant des personnes âgées des minorités ethniques et leurs organisations. Les représentants de ce groupe ont par exemple rencontré le directeur des services sociaux de Leeds pour discuter du nouveau plan d'activité des services sociaux et des changements dans le service de soins à domicile. Ainsi, le groupe de discussion a permis aux personnes âgées et à leurs organisations de contribuer au développement des services et de renforcer leur autonomie.

Contact: seem@leeds.gov.uk, site internet: <http://www.leeds.gov.uk/seem/>



L'émergence de services ciblés, souvent assurés par des ONG et des organisations d'entraide entre les immigrants ou les réfugiés, est l'un des indicateurs les plus flagrants de besoins non satisfaits.





Les services ciblés prennent en compte les situations particulières, même des petits groupes. Ils répondent dès que les besoins se manifestent et offrent une souplesse de mise en œuvre. Lorsque les prestataires traditionnels prennent conscience de leurs lacunes, ils s'efforcent de trouver le juste équilibre entre les services ciblés et les services généralistes. Une répartition claire des rôles et des tâches évitera les doubles emplois et une mauvaise coordination des services.

1.2.2 Trouver l'équilibre entre les mesures générales et les mesures ciblées



À partir du flux constant d'informations qu'ils reçoivent sur leur public cible, les prestataires de services doivent décider si les procédures, les politiques, les pratiques et les structures habituelles de leur organisation peuvent être adaptées ou s'il est nécessaire d'adopter des mesures supplémentaires.

Pour prendre de telles décisions, ils tiendront utilement compte des facteurs suivants: le choix du moment, les chiffres et la capacité.

Le choix du moment

Le choix du moment représente un élément fondamental de toute stratégie de recentrage réussie. C'est généralement dans la période qui suit leur arrivée que les immigrants et les réfugiés sont le plus susceptibles d'avoir besoin de programmes spécifiques. Dans certains États membres, la majorité de la population immigrée et réfugiée est constituée de nouveaux arrivants.

Les mesures ciblées, telles que les cours de langues pour les nouveaux arrivants et les programmes d'accueil, auront souvent une place centrale dans la politique à l'égard des immigrants et des réfugiés. Cependant, les services généraux n'en sont pas moins concernés puisque les nouveaux arrivants recourent également aux services «normaux», tels que les hôpitaux. Les pays où l'immigration est un phénomène récent pourraient, dès lors, gagner à entamer tout de suite les efforts de recentrage. Les programmes spécifiques peuvent certes résoudre efficacement certains problèmes à court terme mais, à long terme, ils pourront être traités par des programmes généraux.

Les chiffres

Les chiffres sont importants pour décider dans quelle mesure il convient de modifier les services existants. Une organisation doit-elle changer radicalement pour satisfaire aux besoins très spécifiques d'un petit groupe d'immigrants ou de réfugiés (par exemple, une communauté linguistique très limitée dans le pays ou la région d'accueil)? Peut-être des mesures ciblées seraient-elles plus indiquées car elles pourraient alors pleinement répondre aux besoins du groupe, plutôt qu'un compromis qui serait vraisemblablement peu satisfaisant? En revanche, lorsqu'un changement est capital pour un grand groupe d'immigrants, le prestataire traditionnel devrait faire tout son possible pour l'introduire.

Plusieurs critères peuvent être retenus pour décider si une situation donnée appelle des mesures générales ou ciblées. Le choix du moment est important, de même que le nombre des personnes touchées par une mesure particulière. Lorsqu'elles considèrent ces facteurs, les personnes concernées devraient être guidées par un souci de proportionnalité.



L'éducation représente l'un des principaux vecteurs d'intégration et joue un rôle essentiel dans la promotion sociale des enfants d'immigrants. On peut trouver quantité d'exemples de recentrage des politiques dans le secteur de l'éducation, et notamment ceux rassemblés dans le document publié par le réseau Eurydice en 2004, intitulé «Integrating Immigrant Children into Schools in Europe» (Intégration des enfants immigrants dans les écoles d'Europe).

Le rapport Eurydice relève que dans la Communauté française de Belgique, en Allemagne, en France, en Suède et au Royaume-Uni (Angleterre), 5 % à 12 % des élèves fréquentent des écoles dans lesquelles plus de 40 % des effectifs sont des élèves immigrants. Nombre de ces écoles ont adapté les menus de leur cantine, leurs règles vestimentaires, les cours de natation et de sport, les fêtes religieuses et d'autres aspects de la vie quotidienne. De nombreuses écoles ont aussi recours à des conseillers et/ou à des agents de liaison entre l'école et la maison, ainsi qu'à des «médiateurs interculturels» pour développer des liens entre la maison, l'école et, de manière plus générale, la communauté. Les écoles peuvent proposer ou faciliter l'enseignement de la langue maternelle et inclure le thème de la diversité dans le programme des cours, en enseignant aux élèves des éléments d'autres cultures et le respect de la différence. En Suède et en Finlande, une loi donne aux parents immigrants le droit de bénéficier des services d'un interprète lorsqu'ils ont des rendez-vous à l'école.

Site internet: <http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=045EN>



La capacité

La capacité et la compétence sont des considérations clés au moment de décider s'il faut plutôt appliquer des mesures générales ou des mesures spécifiques. Elles servent de critère de qualité: l'organisation traditionnelle et son personnel sont-ils capables de satisfaire aux besoins des immigrants de manière efficace? Leur est-il encore nécessaire de développer leur compétence interculturelle? Le temps et le budget nécessaires sont-ils disponibles ou vaudrait-il mieux recourir à des mesures ciblées?

Dans le cadre du projet «Migrant-friendly hospitals», financé par la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs, le questionnaire «Migrant Friendliness Quality Questionnaire» a été conçu comme un instrument d'évaluation des hôpitaux.

Ce questionnaire évalue les structures d'accueil des immigrants, telles que les services d'interprétation, les brochures d'information conçues pour les patients immigrants, les services «culturellement sensibles» (religion, nourriture), ainsi que les composantes du système de gestion (de la qualité) mis en place pour s'assurer que les services sont adaptés aux immigrants (intégration de cet aspect dans les objectifs, les programmes de financement et de formation du personnel).

Site internet: <http://www.mfh-eu.net/public/home.htm>



Dans certains cas, une aide ciblée peut être offerte à certains groupes tout en augmentant simultanément la compétence interculturelle des services traditionnels.





Le projet Policesol est un programme de formation conçu en partenariat avec le département de sécurité des communautés de la police de Cardiff et le département des loisirs et de la formation continue du conseil du comté de Cardiff. Policesol (ESOL signifiant «English for Speakers of Other Languages» — «l'anglais pour les personnes parlant une autre langue») offre une aide linguistique aux personnes incapables de s'exprimer en anglais.

Il combine des cours donnés par des professeurs ESOL et des interventions par des policiers pilotes et des policiers stagiaires. Ces policiers parlent aux participants de questions telles que laisser les enfants seuls à la maison ou dans les parcs, conduire sans papiers, la violence dans le cadre familial ou le harcèlement racial.

Grâce à ce projet, les participants des minorités ethniques ont acquis une plus grande confiance dans la police et ont eu l'occasion de travailler, à titre bénévole ou salarié, comme policiers de soutien aux communautés. Cette démarche a amélioré le profil ethnique des forces de police.

Dans le même temps, les agents de police chargés des cours ont indiqué que l'expérience de ces discussions avec des groupes multiethniques a été des plus positives pour eux. Ils ont en effet acquis une meilleure perception des difficultés auxquelles les immigrants sont confrontés et ont estimé l'expérience plus efficace qu'un «programme de formation à la diversité» ordinaire.



Site internet: <http://www.cardiff.gov.uk>

La première édition du manuel sur l'intégration (chapitre 2) exposait plusieurs exemples de la manière dont les organisations développent des compétences interculturelles et deviennent ainsi «des organisations ouvertes et intégrantes». Ces exemples et ceux fournis dans la présente édition soulignent le fait que l'offre de services doit reposer sur une solide connaissance des clients immigrants: l'histoire de leur installation, leur âge et leur sexe, leurs besoins linguistiques, leurs pratiques culturelles et religieuses, et tout obstacle auquel ils pourraient éventuellement être confrontés en termes d'accès à et/ou d'expérience des services. Cette connaissance peut aider les immigrants à avoir accès aux services traditionnels.



La connaissance des clients immigrés et réfugiés peut s'acquérir de plusieurs manières: en analysant et en produisant des informations, en faisant de la compétence interculturelle une priorité lors de la sélection, de la formation et de l'évaluation du personnel, en recourant à des experts externes, en consultant les groupes communautaires ou les citoyens et en tirant les enseignements d'initiatives ciblées.

1.2.3 Établir une relation entre les individus et les institutions

Le recentrage consiste à donner aux individus le pouvoir de transformer les institutions avec lesquelles ils sont en interaction en tant que travailleurs, clients ou autres interlocuteurs. Les institutions ouvertes à la participation et au feed-back seront davantage capables d'identifier les domaines où l'égalité d'accès n'est pas une réalité et, pour les fournisseurs de services soucieux d'offrir des services personnalisés et efficaces, il sera plus aisé d'opérer le changement d'attitude qui va de pair avec tout recentrage réussi.



Au contraire, lorsque les prestataires de services sont éloignés de leurs clients, ils risquent d'être plus lents à cerner les besoins des immigrants. Ces derniers, pour leur part, ne seront peut-être pas informés des services qui leur sont offerts et supposeront que le fournisseur traditionnel se montrera inflexible ou hostile à leur égard. Les changements peuvent avoir lieu mais ne pas faire l'objet d'une publicité efficace.

Les ONG peuvent jouer le rôle d'intermédiaires et aider à changer la perception que les prestataires de services et les utilisateurs ont chacun des autres. Par exemple, les groupes de soutien communautaires peuvent influencer sur ce que les immigrants connaissent et attendent de l'offre de services.



Le recentrage des politiques comporte un double aspect de justice sociale et d'efficacité. Les deux devraient apparaître dans la manière dont le recentrage est défini et mis en œuvre. En d'autres termes, la conduite efficace d'une politique devrait aller de pair avec le souci d'assurer l'égalité. Bien que certains des mécanismes impliqués soient plutôt d'ordre technique, le recentrage vise essentiellement à «changer les cœurs et les esprits» et à construire une société consciente de la diversité et capable d'y répondre.

L'attitude du personnel des institutions prestataires de services qui doivent ajuster leurs processus de fonctionnement pour s'adapter à la diversité revêt une importance particulière. Peut-on les amener à écouter les utilisateurs, à revoir leurs méthodes et à améliorer leurs compétences?



Parfois, le volume de travail imposé au personnel entraîne une détérioration des relations avec la clientèle. Le personnel des guichets, en particulier, peut paraître moins capable et moins disposé à consacrer du temps supplémentaire aux clients immigrants lors des périodes d'activité intense. En Belgique, le gouvernement fédéral a mis en place un programme de médiation interculturelle par lequel il finance l'intervention de médiateurs ou de coordinateurs interculturels dans quelque cinquante hôpitaux du pays. Ce programme vient compléter les services fournis par une vingtaine d'organisations bénévoles dans tout le pays.

Site internet: <http://www.cofetis.be>



La volonté politique est l'un des moteurs de l'intégration. Plus les organisations et les instances politiques ont des contacts avec les immigrants, plus elles s'engageront en faveur de leur intégration.



La question du droit de vote des immigrants aux élections locales peut être soulevée ici, puisque la plupart des services sont offerts au niveau local. Les services sont souvent financés par la municipalité et les décisions sur la manière dont ils sont fournis sont prises au niveau local. Comme le fait remarquer le principe de base commun n° 9, la participation des immigrants au processus démocratique, notamment par la participation aux élections, le droit de vote et l'appartenance à des partis politiques, favorise l'intégration et devrait être encouragée autant que possible.





1.3. Les organisations non gouvernementales

Dans la relation dynamique entre les services généraux d'une part et les services ciblés d'autre part, les ONG et les prestataires traditionnels développent des schémas d'interaction qui évoluent. Ces schémas peuvent se caractériser par la complémentarité ou la concurrence, par la coordination ou la répétition, par la transparence ou l'inefficacité. Il s'agit de mettre à profit les intérêts communs et les points forts relatifs pour créer une relation dans laquelle un partenariat fondé sur l'égalité est possible.

Généralement, les ONG sont créées pour servir une cause ou des besoins particuliers, par exemple lorsqu'une lacune est constatée dans une politique gouvernementale ou dans l'offre de services. Elles apportent ainsi souvent des services ciblés à des groupes d'immigrants ou de réfugiés spécifiques. Ces services sont parfois considérés comme des «solutions bouche-trous» à court terme, parce qu'ils se limitent à un projet et dépendent du financement de donateurs, limité dans le temps. Or la durabilité est une préoccupation fondamentale des ONG. Les activités ciblées peuvent-elles amener les prestataires traditionnels à en appliquer les enseignements? Les préoccupations des immigrants et des réfugiés seront-elles intégrées dans une planification à long terme?

Le cas suivant illustre l'importance des «conditions de collaboration» entre les ONG et les services traditionnels. Comment combiner les deux types d'organisations pour offrir des services optimaux aux utilisateurs et permettre à chaque organisation de conserver son identité?



Consultation sociale pour les réfugiés en Hongrie

- L'ONG «Menedék» — l'association hongroise des migrants — a été créée, en 1995, en tant qu'initiative civile, financée par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).
- En 1998, «Menedék» a lancé un projet financé par le HCR, dont l'objectif était de servir d'intermédiaire entre les usagers et les prestataires de services au niveau central ou municipal. Au cours de l'exécution du projet, «Menedék» a découvert que les services traditionnels ne prenaient pas efficacement en charge de nombreux cas. En conséquence, elle a décidé d'ouvrir ses propres services de conseils à l'intention des réfugiés.
- Le service de conseils a acquis une certaine notoriété parmi les organismes traditionnels et les usagers réfugiés ont été de plus en plus souvent renvoyés vers lui.
- En 2002-2003, le HCR a retiré son financement. «Menedék» a alors tenté d'associer les prestataires traditionnels à ce service, mais en vain. C'est notamment l'idée que les organismes traditionnels devraient eux-mêmes travailler avec les réfugiés et les immigrants, tout en utilisant «Menedék» comme «centre d'informations», qui n'a pas été retenue.
- En 2005, «Menedék» a lancé un système de «gestion des dossiers», où elle assume un rôle de coordination et de médiation entre les usagers réfugiés et les prestataires de services. Un des objectifs de cette organisation a été de faire reconnaître son importance et son expertise au niveau politique.



Les activités ciblées axées sur les immigrants constituent une source précieuse de connaissances pour les organisations traditionnelles. Les décideurs politiques devraient prendre l'initiative de demander des informations auprès des organisations bénévoles et communautaires qui sont en rapport direct avec des groupes particuliers.



Il est possible de recueillir les informations en commandant des études qualitatives ou en consultant directement les praticiens. On peut aussi organiser des séminaires de bonnes pratiques axées sur les initiatives ciblées, où se rencontreront les personnes qui mettent en œuvre des mesures ciblées et le personnel d'organismes qui n'ont pas encore participé au recentrage de l'intégration des immigrants. Si les activités ciblées sont financées par l'État, les organismes d'exécution pourraient être invités à établir leurs rapports d'évaluation en mettant l'accent sur le partage d'expérience. Ces rapports pourraient, par exemple, comprendre un chapitre consacré aux «enseignements tirés par les organismes traditionnels». Dans ce contexte, les évaluations devraient être considérées comme des occasions utiles d'apprendre. Elles sont développées de manière plus détaillée dans le chapitre 4 du présent manuel.

Indépendamment de projets spécifiques, les ONG, y compris les associations de migrants, peuvent devenir des «centres de compétences» et tirer profit de leur connaissance des communautés, en devenant formateurs et conseillers auprès des fournisseurs traditionnels ou des autorités publiques. Elles peuvent aussi élaborer des documents qui seront utilisés dans le cadre des formations générales dispensées au personnel des administrations publiques, aux assistants sociaux, etc. La demande de telles activités devrait continuer à augmenter puisque les compétences interculturelles sont de plus en plus valorisées.

Les ONG peuvent aussi tenir le rôle d'organisations de défense et de mobilisation. En attirant l'attention sur des aspects spécifiques de l'intégration des immigrants, elles contribuent à ce que cette question ne soit pas négligée. Selon les bonnes pratiques, les gouvernements devraient reconnaître les divers rôles qu'assument les ONG: organisations de défense, prestataires de services tels que l'interprétation linguistique ou l'information, et aides au dialogue. Financer tous les aspects de leurs activités pourrait aider les ONG à être autonomes. Ce financement serait aussi, de la part des gouvernements, l'expression de leur engagement à communiquer et à s'impliquer activement, en tant qu'acteurs essentiels, dans l'intégration des immigrants.





Chapitre 1 — Conclusions

1. Les décideurs politiques, les prestataires de services et les organisations non gouvernementales intervenant dans un large éventail de domaines doivent être critiqués lorsqu'ils jugent leurs propres activités. Dans quelle mesure les programmes reconnaissent-ils les besoins et la situation spécifiques des immigrants, y répondent-ils et prévoient-ils des mesures à cet effet? Les procédures et les structures peuvent-elles être adaptées afin de les rendre plus accessibles aux immigrants, de manière égalitaire?
2. L'expérience montre que les pratiques de recentrage sont plus efficaces lorsqu'elles reposent sur un message politique cohérent, notamment sur l'idée que s'occuper de l'intégration des immigrants n'est pas un «luxe» mais simplement l'une des missions d'une institution lorsque ses clients, ses membres ou ses interlocuteurs ont des origines de plus en plus diverses.
3. Les prestataires de services recourent à différents instruments pour déterminer si les services existants répondent de manière satisfaisante aux besoins de toutes les catégories de la population. L'une des façons de procéder à cette évaluation consiste à examiner les services proprement dits: sont-ils utilisés conformément à leur destination ou de manière inappropriée, suggérant ainsi qu'il y a des problèmes de communication ou une inadéquation entre les besoins et l'offre?
4. Les services ciblés prennent en compte les situations particulières, même des petits groupes. Ils répondent dès que les besoins se manifestent et offrent une souplesse de mise en œuvre. Lorsque les prestataires traditionnels prennent conscience de leurs lacunes, ils s'efforcent de trouver le juste équilibre entre les services ciblés et les services généralistes. Une répartition claire des rôles et des tâches évitera les doubles emplois et une mauvaise coordination des services.
5. À partir du flux constant d'informations qu'ils reçoivent sur leur public cible, les prestataires de services doivent décider si les procédures, les politiques, les pratiques et les structures habituelles de leur organisation peuvent être adaptées ou s'il est nécessaire d'adopter des mesures complémentaires.
6. Plusieurs critères peuvent être retenus pour décider si une situation donnée appelle des mesures générales ou ciblées. Le choix du moment est important, de même que le nombre des personnes touchées par une mesure particulière. Lorsqu'elles considèrent ces facteurs, les personnes concernées devraient être guidées par un souci de proportionnalité.
7. La connaissance des clients immigrés et réfugiés peut s'acquérir de plusieurs manières: en analysant et en produisant des informations, en faisant de la compétence interculturelle un critère prioritaire lors de la sélection, la formation et l'évaluation de personnel, en recourant à des experts externes, en consultant les groupes d'immigrants ou les citoyens, et en tirant les enseignements d'initiatives ciblées.
8. Les ONG peuvent jouer le rôle d'intermédiaires et aider à changer la perception que les prestataires de services et les utilisateurs ont chacun des autres. Par exemple, les



groupes de soutien communautaires peuvent influencer sur ce que les immigrants connaissent et attendent de l'offre de services.

9. L'attitude du personnel des institutions prestataires de services qui doivent ajuster leurs processus de fonctionnement pour s'adapter à la diversité revêt une importance particulière. Peut-on les amener à écouter les utilisateurs, à revoir leurs méthodes et à améliorer leurs compétences?
10. La volonté politique est l'un des moteurs de l'intégration. Plus les organisations et les instances politiques ont des contacts avec les immigrants, plus elles s'engageront en faveur de leur intégration.
11. Les activités ciblées axées sur les immigrants constituent une source précieuse de connaissances pour les organisations traditionnelles. Les décideurs politiques devraient prendre l'initiative de demander des informations auprès des organisations bénévoles et communautaires qui sont en rapport direct avec des groupes particuliers.





Chapitre 2

Le logement dans un environnement urbain



Le logement revêt une importance capitale pour tout individu, toute famille et toute communauté, et constitue un facteur essentiel de la promotion de l'intégration. Le présent chapitre décrit des pratiques visant à élargir les possibilités de logement offertes aux immigrants, par l'élimination des obstacles à l'accès au logement et l'amélioration de la qualité de l'habitat. S'il est vrai qu'il s'agit principalement de mesures limitées et ciblées, elles sont néanmoins mises en œuvre dans le contexte de politiques et de structures urbaines plus larges. De nos jours, dans certaines grandes villes européennes, plus de la moitié des habitants sont issus de l'immigration, ce qui amène une nouvelle situation de diversité. Ces villes sont souvent pionnières dans le développement de mesures liées à la régénération urbaine, à la mixité dans la propriété et la location, aux institutions et aux services contribuant à l'intégration, à la communication et à la participation, qui toutes peuvent concourir à créer un meilleur cadre de vie pour une population de plus en plus diversifiée.



Le principe de base commun n° 7 explique en quoi il y a lieu de situer les politiques du logement dans le cadre de l'intégration des immigrants. On peut lire ceci : «Un mécanisme d'interaction fréquente entre les immigrants et les ressortissants des États membres est essentiel à l'intégration. Le partage d'enceintes de discussion, le dialogue interculturel, l'éducation pour mieux connaître les immigrants et leur culture, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain, renforcent les interactions entre les immigrants et les ressortissants des États membres.»

2.1. Élargir le choix de logement des immigrants



Comme tous les habitants, les immigrants sélectionnent leur logement en fonction de leurs besoins et des opportunités offertes par leur environnement. Les politiques devraient viser à élargir leur choix en garantissant l'égalité des chances sur le marché du logement, tant en termes d'accès que de qualité.

Accès au logement

De nombreux immigrants sont confrontés à des discriminations directes et indirectes sur le marché du logement. Des propriétaires peuvent être réticents à vendre ou à louer un bien à des immigrants. D'autres demandent des loyers et des acomptes excessifs, refusent les cautions ou exigent des documents et des références inutiles. En raison des difficultés à accéder au logement privé, la demande de logements sociaux à louer est souvent élevée chez les immigrants. Or le nombre de cette catégorie de logements est relativement limité et les listes d'attente sont longues. Les handicaps et les discriminations dont souffrent les immigrants et les minorités dans l'Europe des quinze sont exposés dans un document publié par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), en 2005, «*Migrants, Minorities and Housing: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*», fondé sur les rapports nationaux établis par les points focaux de l'EUMC.

La législation communautaire prévoit l'égalité de traitement entre les résidents de longue durée et les ressortissants nationaux, en ce qui concerne l'accès aux biens et aux services, et



elle protège l'individu contre toute discrimination fondée sur la race et sur l'appartenance ethnique, dans l'offre de biens et de services (y compris le logement).

La législation interdisant toute discrimination dans le secteur de l'offre de services, y compris des services de logement, pourrait être invoquée plus fréquemment.



Application de la législation antidiscrimination en France

Affaire: Hamida et Audrey Brahmia, tribunal correctionnel de Grenoble, 14 septembre 2004

Dans cette affaire, le tribunal a condamné la propriétaire d'un terrain pour discrimination raciale, en violation de l'article 225-2 du code pénal, pour avoir refusé de vendre une parcelle sur la base d'un motif racial. Après avoir accepté une offre pour la vente d'un terrain, la propriétaire a refusé de conclure la transaction, en prétextant qu'elle craignait des problèmes avec les voisins parce que l'acquéreur était un «arabe». Après avoir demandé une copie du certificat de mariage de l'acquéreur afin de vérifier son «bon comportement», des photos du mariage pour évaluer son standing, après avoir fait monter le prix et diminuer la superficie du terrain à vendre, la vendeuse a persisté dans son refus de procéder à la transaction, en invoquant des problèmes d'ordre technique et urbanistique rendant impossible la conclusion de la vente.

La propriétaire a été condamnée par le tribunal correctionnel de Grenoble mais a interjeté appel. Le 27 octobre 2005, la cour d'appel a alourdi la condamnation en la portant de quatre à six mois de prison avec sursis, avec 6 000 euros d'amende et obligation de publier la condamnation dans les rubriques réservées aux agences immobilières de deux grands quotidiens locaux et dans la plus importante publication de l'industrie de l'immobilier «la Revue bleue».

Revue de la législation européenne relative à l'antidiscrimination, édition n° 3, avril 2006, p. 72.

Site internet: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_fr.htm



Les dispositions relatives au logement sont généralement éparpillées dans de nombreuses lois et définissent, bien souvent dans un langage complexe, les droits et les obligations des propriétaires de logements et de leurs occupants.

Des codes de conduite en matière de logement pourraient expliquer en termes simples le sens concret de la législation applicable.



Les codes de pratiques sur l'égalité en matière de logement peuvent avoir quatre objectifs généraux:

- a. définir des normes pour garantir l'égalité, fournir des conseils pratiques sur la manière d'éviter les discriminations raciales illégales et garantir l'égalité des chances dans le secteur du logement et des services y afférents;
- b. aider les organisations du secteur du logement et d'autres organisations qui ont des obligations aux termes des dispositions en matière de logement et d'urbanisme de plusieurs lois nationales, à comprendre leurs responsabilités et leurs droits;





- c. aider les avocats et autres conseillers à renseigner leurs clients, et aider les cours et tribunaux à interpréter les concepts juridiques, et
- d. s'assurer que quiconque envisage d'entreprendre une action en justice comprenne clairement la législation ainsi que les bonnes pratiques dans le secteur du logement et des services y afférents.

Toute une série de mesures peuvent être appliquées pour aider les immigrants, de manière directe ou indirecte.

Cette assistance peut prendre la forme de références fournies aux propriétaires d'un bien loué, de paiements d'acompte ou de garanties locatives. En Espagne, la plupart des plans régionaux pour l'immigration et l'intégration prévoient à présent des programmes dans le cadre desquels une institution publique se porte garante auprès du propriétaire que le loyer sera payé et que tout dommage éventuel sera réparé. Le gouvernement catalan a créé un réseau de logements sociaux (Red Bolsa de Vivienda Social), qui offre des garanties techniques et juridiques, une police d'assurance tous risques et un prêt pour les acomptes.

Une liste d'instruments qui ont été testés avec succès au niveau local, en fournissant une aide aux immigrants, lors de la location ou de l'achat d'un logement, est présentée dans une étude de l'institut italien Censis, commandée par le ministre du travail et des politiques sociales dans le cadre du programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination. L'étude retient 99 services et les regroupe en plusieurs catégories: information et conseil; médiation; gestion immobilière ou achat de logements; construction ou restauration de biens; fonds de garantie et emprunts. Quatre exemples sont présentés comme bonnes pratiques: le programme pour la revalorisation du quartier de Stadera à Milan, le programme «Un tetto per tutti» (un toit pour tous) à Pérouse, la coopérative du «Nuovo Villaggio» (nouveau village) à Padoue et l'agence de location immobilière de Rimini. Le gouvernement italien et d'autres acteurs œuvrent à la diffusion de ces pratiques au niveau tant national qu'europpéen.



Exemple: «Un tetto per tutti»

Le projet «Un tetto per tutti» a été lancé dans la région d'Ombrie, puis a été étendu à la région de Lombardie.

De futurs propriétaires, immigrés comme Italiens, construisent ou restaurent des maisons sur des terrains fournis par les municipalités. Des experts et des associations locales coordonnent le projet et offrent un appui logistique et technique, comprenant l'accès au crédit.

Depuis 2001, 52 nouveaux logements ont été construits et 72 familles, pour moitié des immigrants, ont participé au projet. À l'avenir, du fait que les travailleurs immigrés paieront leurs prêts bancaires et leurs loyers, le projet sera plus autonome.

Censis, *Housing Policies and Services for Immigrants in Italy* (Politiques en matière de logement et services à l'intention des immigrants en Italie), synthèse en anglais, Rome, novembre 2005, p. 38-40.



Les immigrants et les autochtones qui ont des revenus faibles et irréguliers sont confrontés à un choix restreint et à des obstacles à la mobilité sur le marché du logement. Cette situation est parfois aggravée par la question du statut juridique des immigrants. Ainsi, ceux qui ont un permis de séjour temporaire risquent de ne pas pouvoir satisfaire à l'exigence de «logement adéquat» qui constitue une condition sine qua non pour obtenir le statut de résident de longue durée, parce que les propriétaires refusent de louer en l'absence d'un permis de séjour garanti couvrant la totalité de la durée du bail. De même, les autorités peuvent demander à un candidat au regroupement familial de fournir la preuve que son logement est considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la même région et qu'il satisfait aux normes générales d'hygiène et de sécurité en vigueur.

Les conditions liées au séjour et à la résidence devraient être évaluées du point de vue de leur compatibilité avec les politiques de logement et de leurs effets sur la situation des immigrants sur le marché du logement.



Qualité du logement

Les logements abordables sont parfois de qualité médiocre. Par exemple, certains des ensembles résidentiels construits après-guerre dans plusieurs États membres souffrent de dégâts des eaux, de problèmes d'isolation, de pannes d'ascenseurs ou d'autres problèmes liés aux matériaux utilisés pour la construction. Les immeubles plus petits peuvent aussi être mal entretenus, surtout si les propriétaires qui louent aux immigrants n'effectuent pas les réparations nécessaires. Certains immigrants et réfugiés vivent dans des logements précaires qui peuvent être dans un état dégradé ou même dangereux.

Les autorités nationales et locales devraient tenter de recenser les problèmes graves liés à la qualité de l'habitat et fonder leurs initiatives sur des données fiables concernant la situation des immigrants en matière de logement. À cette fin, il pourrait être réalisé des sondages, qui seraient conçus de manière à permettre une comparaison au niveau de l'Europe et à conduire à l'adoption de normes européennes.

Les propriétaires peuvent être encouragés à améliorer la qualité de leurs biens et, simultanément, à les proposer aux immigrants. Par exemple, la municipalité de Scicli (dans la province de Ragusa, en Sicile) offre une subvention, pouvant s'élever à 50 % des dépenses de rénovation et de réparation, aux propriétaires qui consentent à louer ces biens à des immigrants, à un prix bon marché convenu et pour une période minimale de cinq ans. Quelque quinze groupes familiaux bénéficient de cette initiative, qui représente pour la municipalité un investissement de 50 000 euros.



L'adéquation d'une option de logement avec les besoins des immigrants constitue un des aspects de la qualité de l'habitat. Dans plusieurs États membres, les logements abordables n'intègrent pas le fait que les familles d'immigrants ou de réfugiés peuvent être plus grandes que la moyenne. En Suède, par exemple, on ne trouve de grands appartements que dans des bâtiments anciens, appartenant à des particuliers et qui sont chers à louer ou à acheter. Dans certains cas, cette inadéquation entre les besoins et l'offre entraîne le surpeuplement des logements, associé à des problèmes respiratoires et d'autres problèmes de santé, ainsi qu'à des difficultés sociales. Au Royaume-Uni, une étude sur «les expériences de logement





des musulmans» a été menée sur la base de données provenant d'un recensement. Elle fait apparaître que près de 42 % des enfants musulmans vivent dans des logements surpeuplés, contre 12 % pour l'ensemble des enfants.

Les logements sociaux nouvellement construits peuvent tenir compte des besoins divers des immigrants ou des réfugiés, notamment en offrant des appartements pour familles nombreuses. Des immeubles existants peuvent aussi être modifiés, après consultation des locataires immigrés, et des services supplémentaires peuvent être proposés, comme par exemple des buanderies communes, des jardins sur le toit ou des antennes satellites collectives. C'est ainsi que le «Sozialbau AG» de Vienne, un lotissement dont les occupants sont pour 50 % des étrangers (originaires de différents pays) et pour 50 % des Autrichiens d'origine, favorise la vie en communauté grâce à de telles initiatives.

Les sociétés de logement qui, de leur propre initiative, cherchent à améliorer les services offerts à leurs clients immigrants pourront mieux satisfaire leurs besoins et leurs préférences. Ces sociétés pourraient former leurs employés dans cette optique, ou recruter du personnel issu de l'immigration.



Au Royaume-Uni, de nombreuses associations de logement pour les Noirs et les minorités ethniques se spécialisent dans l'offre de services locatifs visant spécifiquement leur groupe cible. Ainsi, l'«Ashram Housing Association» est la plus grande association de logement BME dans la région des West Midlands. Elle possède et gère 727 logements dont la majorité (543) sont situés dans la ville de Birmingham. Les locataires de l'association sont pour 49 % des Asiatiques, 27 % sont des Blancs, 13 % sont des Noirs et 8 % sont d'origine mixte. L'association déclare avoir pour objectif principal de satisfaire plus particulièrement, mais pas exclusivement, les besoins des Noirs et des minorités ethniques.

Plus de 20 % des biens de l'association sont des logements pour familles nombreuses, possédant quatre chambres à coucher et plus (avec un maximum de sept). Ashram a aussi construit une gamme de logements associant des soins spécialisés pour répondre aux besoins des personnes âgées originaires d'Asie et des femmes battues. Il existe aussi un projet offrant des soins psychiatriques aux femmes asiatiques.

Comme l'indique un rapport récent de la commission d'audit, 75 % des membres du conseil d'administration d'Ashram et 71 % de son personnel d'encadrement proviennent des groupes de Noirs et de minorités ethniques. Dans l'ensemble, les cent personnes qui composent le personnel de l'association reflètent le profil démographique de sa communauté et l'organisation a établi une liste mentionnant les capacités linguistiques du personnel, afin de répondre aux besoins d'interprétation. Par ailleurs, 40 % des prestataires extérieurs de l'association appartiennent également à des organisations BME.



Ashram Housing Association Limited, site internet: <http://www.ashramha.org.uk>
Rapport d'inspection du logement, site internet: <http://www.audit-commission.gov.uk>.

2.2. L'intégration dans l'environnement urbain

De nombreuses villes européennes présentent des zones à forte concentration de pauvreté, souvent isolées du reste de la ville. Dans bien des cas, ces zones ont une proportion élevée



d'habitants immigrés. Les immigrants, tout comme les autres habitants, sont handicapés par la distance qui les sépare de leur lieu de travail, par l'absence de facilités du secteur privé telles que les magasins et les banques, par la forte demande de services publics et leur qualité médiocre, par le taux de criminalité et les comportements antisociaux, ainsi que par la mauvaise réputation qui caractérise ces zones déshéritées. De plus, la concentration géographique peut avoir pour effet d'isoler les immigrants de l'ensemble de la société et de limiter les possibilités d'apprendre la langue, surtout pour les enfants.

Les politiques et les pratiques tentent de remédier à l'exclusion sociale et à la ségrégation qui sont caractéristiques des zones défavorisées. Dans le même temps, elles peuvent renforcer les aspects positifs ressentis par de nombreux habitants immigrés: l'aide apportée par les réseaux sociaux, familiaux et ethniques, les possibilités offertes par le marché du travail des minorités ethniques, l'aide rapidement mise en place pour les nouveaux arrivés et la présence d'associations ethniques.



Les paragraphes suivants exposeront des exemples de régénération urbaine, de mixité de la propriété et de la location, d'institutions et de services contribuant à l'insertion, de communication et de participation. Les bonnes pratiques montrent que, bien que les infrastructures matérielles soient importantes, les politiques devraient aussi mettre en avant les aspects sociaux, économiques et culturels. Les commerces, les établissements de soins, les centres religieux et culturels, et d'autres institutions et services sont les composantes nécessaires d'une zone urbaine active. Les relations hommes/femmes sont importantes lorsqu'il s'agit de façonner les interactions dans l'environnement urbain et les initiatives spécifiquement axées sur l'égalité peuvent avoir un impact déterminant.

Les objectifs des politiques adoptées pour les zones défavorisées devraient être compatibles avec le plan d'urbanisme de la ville et les concepts urbains devraient privilégier l'établissement de «passerelles» entre ses quartiers. Toute inégalité de l'offre des services entre les différentes zones devrait être traitée comme une priorité.



Régénération urbaine

En général, les programmes de régénération ciblent des zones clairement démarquées du reste de la ville. Ils représentent souvent un investissement financier considérable et impliquent de rénover et de moderniser les infrastructures matérielles. Le bien-être des habitants peut être sensiblement amélioré par de telles mesures puisque la saleté, les débris et la pollution par le bruit sont souvent imputables à l'architecture. Parmi les améliorations apportées aux lotissements, on peut citer l'aménagement de balcons et de terrasses garantissant une certaine intimité, l'élimination de l'effet d'écho dans les cours intérieures et les entrées, l'éclairage extérieur, la création de locaux à poutrelles spacieux et l'organisation d'enlèvements fréquents des ordures et des objets encombrants. Les espaces inutilisés entre les bâtiments peuvent être structurés et la zone d'habitation, notamment la zone d'entrée, les espaces récréatifs et les autres espaces semi-publics peuvent être clairement délimités.

Les programmes d'infrastructure peuvent aussi prévoir des investissements dans les liaisons de transport, par exemple en prolongeant une ligne de métro ou en équipant un quartier de sa propre gare. La proximité des transports en commun revêt une importance cruciale pour





les habitants des quartiers pauvres car ils leur donnent accès aux ressources, aux biens et aux services qu'offre la ville.

Les programmes de régénération urbaine entraînent fréquemment des changements importants dans le cadre de vie de la population d'un quartier. Idéalement, la planification devrait s'effectuer de manière participative et donner la parole aux habitants immigrés. Le personnel des sociétés de logement peut nouer des relations directes avec eux en recherchant le contact personnel dans les lieux de rencontre quotidiens tels que les épiceries, les cafés, les structures d'accueil des enfants ou les lieux de culte. Une participation plus structurée implique souvent un investissement important en préparation et en renforcement des capacités.



FORUM Pays-Bas: «Olympiades sociales»

L'initiative des «Olympiades sociales» a été organisée dans des quartiers faisant l'objet de plans de construction à long terme prévoyant, entre autres, la démolition d'immeubles et l'expulsion des habitants. Les «Olympiades sociales» sont une méthode de discussion qui a été mise au point pour garantir que certains groupes aient une voix égale dans la prise de décision.

Lors des «Olympiades sociales», les participants sont divisés en cinq groupes ou «rings»: les décideurs politiques, les professionnels (tels que les animateurs socioculturels), les habitants, les hommes politiques et les experts non impliqués (par exemple, des universitaires ou des personnes d'une autre ville/d'un autre quartier). À la conférence, chaque groupe convient tout d'abord d'une opinion commune dans son propre ring. Les participants sont ensuite informés de l'opinion des autres et ont la possibilité de modifier leur opinion. Par la suite, tous les participants se rassemblent pour essayer de trouver un consensus sur les priorités à adopter pour les plans de construction à long terme. Cette méthode donne aux habitants — qui peuvent avoir peu d'expérience des discussions publiques — une possibilité de se faire une opinion avant d'avoir à «affronter» les autres. Dans l'expérience du FORUM, la possibilité de donner un avis dans un environnement plus protégé et plus restreint est un moyen sûr d'augmenter la participation de certains groupes.

Des consultations aussi larges exigent une préparation et un investissement importants, de même que la présence de meneurs de débats hautement qualifiés. Mais en matière d'urbanisme, les enjeux sont souvent élevés et les montants en cause justifient l'effort de consultation, grâce auquel les solutions seront probablement plus adaptées, mieux acceptées et, à terme, plus rentables. Par exemple, FORUM a organisé une conférence «Olympiades sociales», dans la ville d'Arnhem (Malburgen), où des mesures de revitalisation avaient été décidées pour des quartiers souffrant de ségrégation. Le budget prévu pour les méthodes sociales d'encadrement s'élevait à 1 million d'euros.



Site internet: <http://www.forum.nl>

Mixité dans la propriété et la location

Dans plusieurs États membres, le principe de mixité dans la propriété joue un rôle central dans les politiques de logement. Des mesures d'incitation fiscales et d'autre nature peuvent



être accordées à des promoteurs ou à des propriétaires privés désireux d'investir dans des quartiers où prédomine l'habitat social. Les constructions nouvelles peuvent être l'occasion de regrouper divers types de logements, de niveaux de prix différents et correspondant à diverses modalités de propriété. Des immeubles sociaux existants peuvent aussi être démolis pour laisser place à la construction de logements privés. Dans les quartiers où certains logements sont occupés par leurs propriétaires tandis que d'autres sont des logements sociaux loués, il est une bonne pratique de réduire au minimum les différences architecturales entre ces deux types de logement. C'est le cas à Helsinki, où le principe de mixité est appliqué dans la planification du logement depuis les années 60.

Au Royaume-Uni, les services d'urbanisme peuvent avoir recours à l'article 106 de la loi de planification des villes et campagnes de 1990 pour obliger des promoteurs à contribuer à la construction de logements abordables ou d'autres équipements publics tels que des écoles ou des parcs, reflétant ainsi l'impact élargi du développement des nouveaux logements privés. Cette démarche a entraîné la création de nouveaux ensembles résidentiels combinant le prix du marché et les prix modérés.



Il a été constaté que l'habitat privé situé dans les zones urbaines mixtes attire les immigrants des classes moyennes car il est généralement plus abordable que dans les autres quartiers et leur permet de demeurer à proximité de leur famille. En offrant une gamme d'options de logement tout au long de la vie, ces communautés fondées sur la mixité dans la propriété peuvent contribuer à élargir les choix de logement des immigrants.

Un autre type de politique de mixité est axé sur la diversité des locataires des logements publics. La mesure dans laquelle les municipalités (ou d'autres acteurs publics) peuvent influencer ces processus dépend de la manière dont la gouvernance et la propriété sont organisées. Les mesures d'incitation peuvent être utiles: à Hambourg, des subventions locatives sont octroyées aux étudiants qui s'installent dans un quartier principalement habité par des immigrants. Les pratiques tendant à créer une mixité dans les logements sociaux doivent cependant veiller à éviter les discriminations. Par exemple, vouloir prévenir les concentrations d'immigrants pourrait conduire les associations de logement à considérer l'origine des candidats comme un de leurs critères de sélection.

Les questions de logement affectant directement la vie privée des individus et des familles, les interventions dans ce domaine doivent particulièrement veiller à respecter la vie privée, à consulter les personnes concernées et à éviter toute discrimination.



Institutions et services contribuant à l'intégration

De nombreuses pratiques visant à promouvoir l'intégration dans des zones à forte concentration d'immigrants mettent l'accent sur l'accessibilité et la réactivité des institutions et des services locaux. Dans les villes ayant un pourcentage élevé de population immigrée, les administrations ont souvent une antenne de quartier qui combine plusieurs fonctions en un seul lieu. De telles pratiques ont pour effet de rapprocher les services municipaux des habitants et de permettre aux administrations de régler les difficultés au fur et à mesure qu'elles apparaissent.





Dans de nombreux quartiers hétérogènes, les écoles sont devenues des institutions communautaires qui ont de nombreux liens avec d'autres acteurs locaux provenant des secteurs public, privé ou associatif. Des organisations caritatives ou des ONG peuvent proposer des cours du soir dans les locaux scolaires, voire dans les garderies. De la même manière, les associations de résidents ou les clubs de migrants peuvent utiliser l'école comme lieu de rencontre. Les administrations municipales peuvent mettre en place une «gestion de la proximité», en utilisant les écoles comme point de contact avec les résidents. Les entreprises locales peuvent aussi s'impliquer, par exemple en donnant la possibilité aux élèves de les visiter lors d'activités d'orientation professionnelle.



La Karlschule, dans la ville de Hamm, en Allemagne, participe activement à la vie de quartier. Par exemple, ses élèves ont aidé à remettre en état une aire de jeux du quartier et le club de sport de l'école organise des soirées dansantes pour la jeunesse locale. L'école a également participé aux défilés commémorant le 750^e anniversaire du quartier. Des cours de couture pour les femmes turques ont été organisés dans la classe d'économie domestique. Des partenaires externes jouent eux aussi un rôle actif dans la vie de l'école: les directeurs de projets de l'organisme d'assistance sociale «Arbeiterwohlfahrt» offrent des conseils d'orientation professionnelle, l'organisation «Caritas» gère la garderie ouverte aux enfants après les heures d'école et les jardiniers de la municipalité aident à entretenir le jardin créé sur le toit de l'école.



Site internet: <http://www.karlschule.schulnetz.hamm.de>

La Karlschule figure parmi les exemples de bonnes pratiques mentionnés dans la publication de la fondation Schader («Immigrants dans la ville»), qui fait partie d'un projet plus vaste étudiant l'intégration sociospatiale des immigrants en Allemagne. Ce projet est financé par le ministère fédéral de l'éducation et de la recherche et s'est déroulé sur la période de janvier 2004 à août 2006. Les autres partenaires sont l'Association allemande des villes (DST), la Confédération des sociétés allemandes de logement et d'immobilier (GdW), l'Institut allemand d'urbanisme (Difu) et l'Institut du logement, de l'immobilier, de développement urbain et régional de l'université de Bochum dans la Ruhr (InWIS).

Le recueil de bonnes pratiques «Immigrants dans la ville» a étudié 232 projets au total et compilé 136 descriptions de projet détaillées, dont 28 ont été reconnues comme des exemples de bonnes pratiques.

Le recueil établit des «types de projet», en raison des nombreuses similitudes entre les différentes initiatives. Par exemple, de nombreux projets s'intéressent à la création de lieux de rencontre faciles d'accès, où les habitants sont dirigés vers les services appropriés, ou à l'aménagement d'un espace réservé aux associations locales.



Site internet: http://www.schader-stiftung.de/docs/immigrants_in_the_city.pdf



Les écoles de quartier peuvent devenir des lieux d'intégration et d'éducation pour l'ensemble d'un quartier, y compris les adultes.

De la même manière, les bibliothèques publiques peuvent devenir des points centraux pour la communauté, en organisant des activités et des programmes complémentaires.



Dans le cadre du programme URBAN, deux bibliothèques publiques de la ville d'Aarhus, au Danemark, ont proposé des cours d'informatique aux habitants du quartier qui n'avaient pas accès à un ordinateur personnel. L'accent a été mis tout particulièrement sur les femmes migrantes, ainsi que sur d'autres groupes qui ne disposent pas toujours du temps ou des moyens nécessaires pour acquérir des connaissances de base en informatique.

Ce programme de 18 mois a débuté en mai 2003. Il offrait une formation en informatique et une initiation à l'internet, mais il formait aussi des participants sélectionnés à devenir des «guides informatiques» capables d'enseigner aux autres. L'association des «guides informatiques» a été créée en juin 2004. Pour les habitants, le projet a permis d'augmenter les possibilités de participation, en plus des connaissances informatiques proprement dites.

Site internet: <http://www.urbanbydel.dk>



Les municipalités peuvent compléter les activités de proximité de certaines organisations et aider les immigrants à tisser des liens avec des associations et des groupes locaux.

La ville de Münster, en Allemagne, aide les familles d'origine allemande rapatriées (Ausiedler) à trouver un logement après avoir quitté le centre d'accueil collectif et à s'intégrer dans la vie de la communauté de leur nouveau quartier.

Tout d'abord, les familles rencontrent un assistant de proximité, travaillant pour la municipalité. Ensemble, ils dressent les profils individuels tenant compte du niveau d'éducation, de l'expérience professionnelle, de la participation à des activités communautaires avant la migration, de la connaissance des installations et services locaux, des objectifs et des intérêts professionnels et sociaux. Sur la base de ces profils, une liste qui regroupe les institutions et organisations locales à contacter est établie. Il s'agit de clubs de sport, de paroisses, de clubs de jeunes, etc. Les immigrants concluent un contrat d'intégration avec la municipalité et s'engagent à assister à des réunions organisées deux fois par semaine avec l'assistant de proximité. Dans la réalité, la fréquence des réunions est plus élevée, surtout durant la période initiale.

Au cours de l'année 2004, vingt et une familles ont été assistées dans leur recherche de logement. Une évaluation récente a montré que le groupe d'immigrants participant à ce projet était, après quasi deux ans, presque deux fois et demie plus actif sur le marché du travail que le groupe de contrôle. Les membres du groupe de projet semblaient aussi plus investis dans le processus d'intégration et avaient moins le désir de rentrer. La ville de Münster envisage à présent d'élargir le projet à d'autres groupes de migrants (plus hétérogènes).

Cette initiative fait partie d'un projet Interreg III A, pour lequel Münster collabore avec les villes d'Enschede et de Twente, aux Pays-Bas. Les partenaires néerlandais et allemands du projet développent leurs programmes en parallèle et procèdent régulièrement à des échanges d'expériences.

Site internet: <http://www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html>





Communication et participation

Les interactions fréquentes entre les immigrants et les habitants d'un État membre constituent un mécanisme fondamental pour l'intégration. De nombreuses pratiques locales visent à rendre ces interactions plus fructueuses et moins conflictuelles, suscitant un sentiment d'appartenance au quartier et changeant les perceptions tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des quartiers défavorisés. Dans les villes européennes, des projets — plus ou moins importants — sont mis en œuvre pour favoriser la communication et apaiser les tensions. Par exemple, une médiation peut être mise en place entre locataires migrants et non migrants, sur des questions telles que la détérioration des bâtiments, la violence et les menaces de violence. Les habitants — y compris les jeunes — peuvent aussi être formés aux techniques de résolution des conflits.



Au Portugal, le projet «Escolhas», axé sur l'intégration des jeunes de deuxième et de troisième génération, a été mis en place, en 2001, en réponse à des actes de violence survenus dans cinquante quartiers difficiles, notamment des vols impliquant de nombreux migrants de deuxième et de troisième génération.

Après un réexamen, en 2003, l'optique du projet a été modifiée pour passer de la répression de la violence à l'intégration, en traitant des questions telles que le sentiment d'appartenance ou les conséquences de la loi sur la nationalité, et en valorisant la culture de la famille/l'origine. La tranche d'âge ciblée est à présent celle des 6 à 19 ans, avec la possibilité d'inclure des jeunes jusqu'à l'âge de 24 ans. Les projets ne doivent pas obligatoirement cibler les migrants, mais tous les chefs de projet reçoivent une formation à l'interculturalité grâce à un cours dispensé sur support électronique. Ce dispositif a été mis en place pour créer des pratiques communes et pour former des chefs de projet dans les communautés où il n'existe pas encore d'immigrants mais où leur présence pourrait se manifester à l'avenir.

Trois partenaires au moins — des écoles et d'autres organisations — doivent s'associer pour soumettre une proposition de projet. Au cours de sa deuxième phase, le programme a reçu 500 candidatures parmi lesquelles 80 ont été sélectionnées. Elles bénéficient d'un financement de quelque 60 000 euros par an. Le projet se poursuivra jusqu'en 2009.



La ville de Rotterdam a voulu renforcer le lien unissant les Rotterdamois entre eux, mais aussi entre les habitants et la ville, grâce à un ensemble d'initiatives variées.

- Le projet «Mixen aan de Maas» crée des liens entre les nouveaux et les anciens habitants de la ville et les aide à réaliser des activités communes. L'équipe du projet propose les groupes, leur suggère des activités et rembourse les menues dépenses.
- Le plan d'action «Islam et intégration», conçu par le bureau de projet pour l'intégration sociale, est une opération à laquelle 8 000 personnes ont déjà participé depuis octobre 2004. Il est l'aboutissement de réunions d'experts, d'une série de débats «internes» entre les musulmans (principalement des Turcs, des Marocains et des Somalis) vivant à Rotterdam, de réunions d'information sur l'islam organisées à l'intention de tous les Rotterdamois et de neuf débats publics ouverts à tous. Les sujets des débats se



fondaient sur les débats internes et les réunions d'experts et comprenaient les points suivants:

- le sentiment «eux et nous» ressenti par les musulmans et par les non-musulmans;
- les valeurs et les normes de l'État constitutionnel et de l'islam;
- la place des femmes/l'égalité des sexes/l'homosexualité;
- l'islam en tant que nouvelle religion à Rotterdam/l'Église et l'État;
- l'éducation et la situation économique;
- la sécurité et la terreur.

Les débats ont permis de dégager les éléments constitutifs de la «charte sociale» de Rotterdam, dont la rédaction est à présent confiée à l'exécutif de la ville. Des discussions au niveau des quartiers, réunissant des habitants, aussi bien musulmans que non musulmans, de Rotterdam, seront organisées pour créer un mouvement en faveur de la charte.

- Le projet «Mensenbieb» («la bibliothèque du peuple») a été conçu pour stimuler les contacts entre différents groupes de la population et pour aider les individus à parler de leurs propres préjugés. Un groupe de bénévoles d'origines culturelles et ethniques différentes est constitué pour être «prête» à des personnes intéressées. Les réunions peuvent se tenir dans différents lieux: bibliothèque mobile, café, école, etc., en fonction du groupe cible visé. À l'aide de tableaux et d'étiquettes indiquant des préjugés tels que «les étrangers ne veulent pas s'intégrer» et «les musulmans sont des extrémistes», le public est encouragé à entamer un dialogue sur les préjugés et à rencontrer les différents bénévoles pour mettre leurs idées à l'épreuve. Plus de 1 000 personnes ont ainsi visité la «bibliothèque» lors de cinq festivals. Le projet a été lancé d'une manière créative et rentable; il a suscité un vif intérêt de la part des médias et l'idée s'est largement diffusée.

Site internet: <http://www.mensenbieb.nl>



Certains projets s'intéressent spécifiquement aux interactions qui ont lieu dans des lieux publics tels que les rues, les places et les parcs. Dans les villes européennes, les immigrants redonnent bien souvent vie aux endroits publics comme les parcs mais l'usage qu'ils font de ces espaces peut parfois être perçu comme différent. À Vienne, l'administration municipale a réagi en formant et en employant des «gardiens de parcs à barbecue» issus de l'immigration, qui sont en fonction dans les parcs les dimanches et jours fériés, pour faciliter la communication entre les usagers migrants et autochtones.

Des activités communes peuvent favoriser les contacts entre les habitants et l'essor d'une «identité de quartier». Par exemple, dans les complexes d'habitation ou les quartiers à forte densité de population, des espaces peuvent être prévus pour créer des «jardins d'intégration», où les résidents peuvent travailler ensemble à aménager les lieux et à soigner les plantes.

L'adhésion à des associations et à des groupes d'aide peut favoriser le sentiment, chez les habitants immigrés, d'être investis d'un certain pouvoir de décision. Par exemple, les associations de locataires s'occupent généralement de questions de rénovation et de règlement intérieur. Elles sont ouvertes à tous les résidents moyennant une faible somme. Les institutions communautaires existantes, telles que les écoles, peuvent aussi servir de lieux de rencontre pour l'organisation d'activités.





L'école Nytorpsskolan, située dans le quartier de Hammarkullen, dans la banlieue de Göteborg, compte 450 élèves âgés de 6 à 16 ans. La majorité d'entre eux sont de langue maternelle autre que le suédois. Le climat agité et chaotique des classes a incité certains parents à s'impliquer davantage dans la vie de l'école. Après une phase préparatoire d'un an, le conseil municipal a décidé, en 2001, que l'école Nytorpsskolan pourrait établir un «conseil des parents» — c'est-à-dire un conseil scolaire où la majorité serait aux mains des parents.

Ce conseil est officiellement responsable des décisions concernant le suédois en tant que deuxième langue, de l'enseignement de la langue maternelle, de la création d'un bon environnement de travail pour les élèves, des formes de collaboration entre la maison et l'école, ainsi que d'autres questions. Néanmoins, le conseil n'a pas le droit de prendre des décisions touchant au personnel ou aux finances de l'école.

Le conseil des parents a eu un effet sensible sur l'école. Les parents ont pu influencer sur ce qui se passait à l'école et le conseil travaille en bonne entente avec le conseil des élèves, lui aussi actif. Certains parents ont le sentiment que leur participation leur a permis de gagner le respect de leurs propres enfants, puisqu'ils ont ainsi acquis une meilleure connaissance de l'école suédoise et peuvent avoir un impact sur le système. Par contre, le fait que les décisions financières ne relèvent pas des compétences du conseil est considéré comme une limitation importante.

Ce projet fait partie de l'initiative Urbact. Dans le cadre de la même initiative, un séminaire a été organisé sur le thème «Villes, immigrants et minorités ethniques» à Palerme, en octobre 2005. Il rassemblait seize représentants de villes européennes, pour partager les expériences de treize projets Urbact.



Sites internet: <http://www.urbact.org>, <http://hem.passagen.se/nytorpsskolan>



L'expérience montre que les immigrants sont plus enclins à s'impliquer en tant que membres d'un groupe (de parents, par exemple) qu'en tant qu'individus isolés. Les groupes, constitués sur la base d'une origine ethnique commune, peuvent aussi favoriser la participation car ils renforcent la confiance en soi en donnant la possibilité d'examiner des problèmes avec des pairs et de parvenir à un consensus.

Puisqu'une proportion élevée d'immigrants ou de réfugiés dans un quartier fournit souvent la «masse critique» nécessaire pour créer une association ethnique, la concentration géographique peut parfois avoir une influence positive sur la participation et le degré d'implication, tout spécialement pour les femmes migrantes.

2.3. Échanger les bonnes pratiques en matière de logement



Étant donné la nature locale de bon nombre de pratiques en matière de logement et d'intégration dans les villes, il est particulièrement important d'instaurer des mécanismes efficaces pour l'échange d'expériences et d'idées locales.

Les décideurs politiques au niveau national, les fonctionnaires des autorités locales et les autres parties prenantes de tous les secteurs de la société peuvent tirer parti des connaissances



rassemblées dans les recueils de bonnes pratiques, les programmes de recherche ou les réseaux formalisés traitant de ces questions.

Les manuels peuvent être utiles, tout particulièrement lorsque l'expérience de la diversité dans un quartier est relativement récente ou lorsque l'intégration n'a pas constitué une priorité jusqu'alors.

En Estonie, en 2003, la fondation pour l'intégration des non-Estoniens a mis en place un projet visant à améliorer la capacité administrative des autorités locales à traiter les questions d'intégration au niveau local. Le projet remédiait au fait que seules quelques administrations locales possédaient des plans d'action à long terme liés aux questions d'intégration. La fondation a ainsi constitué un manuel à l'attention des fonctionnaires locaux, qui ont aussi été interviewés lors de l'étude.

Les gouvernements locaux ont été divisés en trois sous-groupes distincts:

- a) ceux où la part des non-Estoniens était supérieure à la moyenne;
- b) ceux où la part des non-Estoniens était inférieure à la moyenne mais supérieure à 5 % et
- c) ceux où la part des non-Estoniens était inférieure à 5 %.

Le manuel comprenait des exemples de pratiques provenant de plusieurs autorités locales différentes ainsi que d'autres pays, notamment le Danemark, l'Allemagne, l'Italie, la Lituanie et la Suède.

L'expertise peut aussi être acquise auprès d'organisations spécialisées, qui peuvent conseiller les acteurs locaux selon les besoins.

Aux Pays-Bas, «l'initiative élargie sur la cohésion sociale» met l'accent sur la politique urbaine et l'intégration.

Dans ce contexte, l'organisation FORUM reçoit des fonds publics pour faire fonctionner un «bureau de services en faveur de la politique municipale d'intégration». Ce bureau de services aide les fonctionnaires qui travaillent au sein des administrations des autorités locales à élaborer et à mettre en place une politique d'intégration. Des experts offrent des conseils sur des problèmes spécifiques survenant au niveau local. Dans le même temps, un site interactif fournit un forum aux fonctionnaires, afin qu'ils puissent discuter des difficultés rencontrées.

Les réseaux offrent la possibilité d'échanger en permanence des bonnes pratiques. Au niveau européen, ils permettent aussi d'établir un lien efficace entre les expériences locales et les mécanismes de la politique communautaire, tels que le processus d'intégration sociale, mais aussi d'autres politiques ou programmes de financement.



Un certain nombre de réseaux mettent l'accent sur le lien entre l'intégration des immigrants et le logement. Parmi leurs membres, on compte des régions (ERLAI); des régions et des municipalités (CEMR); des municipalités, des autorités publiques locales et des ONG (Quartiers en Crise); des centres urbains importants (Eurocities) ou encore des organismes de logement social (Cecodhas), pour n'en citer que quelques-uns.

En 2004-2006, le Cecodhas et Eurocities ont décidé d'organiser en commun une série de trois séminaires sur l'intégration et le logement, qui se sont tenus respectivement à Amsterdam, à Stockholm et à Aarhus. Le séminaire qui s'est déroulé à Stockholm, en avril 2005, a étudié la question de l'«intégration grâce à l'amélioration du logement et à l'autonomisation» et a rassemblé des participants travaillant pour des organismes de logement social, pour les administrations municipales et pour d'autres acteurs.



Sites internet: <http://www.eurocities.org>, <http://www.cecodhas.org>



Chapitre 2 — Conclusions

1. Comme tous les habitants, les immigrants sélectionnent leur logement en fonction de leurs besoins et des opportunités offertes par leur environnement. Les politiques devraient viser à élargir leur choix en garantissant l'égalité des chances sur le marché du logement, tant en termes d'accès que de qualité.
2. La législation interdisant toute discrimination dans le secteur de l'offre de services, y compris des services de logement, pourrait être invoquée plus fréquemment.
3. Des codes de conduite en matière de logement pourraient expliquer en termes simples le sens concret de la législation applicable.
4. Les conditions liées au séjour et à la résidence devraient être évaluées du point de vue de leur compatibilité avec les politiques de logement et de leurs effets sur la situation des immigrants sur le marché du logement.
5. Les autorités nationales et locales devraient tenter de recenser les problèmes graves liés à la qualité de l'habitat et fonder leurs initiatives sur des données fiables concernant la situation des immigrants en matière de logement. À cette fin, il pourrait être réalisé des sondages, qui seraient conçus de manière à permettre une comparaison au niveau de l'Europe et à conduire à l'adoption de normes européennes.
6. Les sociétés de logement qui, de leur propre initiative, cherchent à améliorer les services offerts à leurs clients immigrants pourront mieux satisfaire leurs besoins et leurs préférences. Ces sociétés pourraient former leurs employés dans cette optique, ou recruter du personnel issu de l'immigration.
7. Les politiques et les pratiques tentent de remédier à l'exclusion sociale et à la ségrégation qui sont caractéristiques des zones défavorisées. Dans le même temps, elles peuvent renforcer les aspects positifs ressentis par de nombreux habitants immigrés: l'aide apportée par les réseaux sociaux, familiaux et ethniques, les possibilités offertes par le marché du travail des minorités ethniques, l'aide rapidement mise en place pour les nouveaux arrivés et la présence d'associations ethniques.
8. Les objectifs des politiques adoptées pour les zones défavorisées devraient être compatibles avec le plan d'urbanisme de la ville et les concepts urbains devraient privilégier l'établissement de «passerelles» entre ses quartiers. Toute inégalité de l'offre des services entre les différentes zones devrait être traitée comme une priorité.
9. Les questions de logement affectant directement la vie privée des individus et des familles, les interventions dans ce domaine doivent particulièrement veiller à respecter la vie privée, à consulter les personnes concernées et à éviter toute discrimination.
10. Les écoles de quartier peuvent devenir des lieux d'intégration et d'éducation pour l'ensemble d'un quartier, y compris les adultes.
11. L'expérience montre que les immigrants sont plus enclins à s'impliquer en tant que membres d'un groupe (de parents, par exemple) qu'en tant qu'individus. Les groupes constitués sur la base d'une origine ethnique commune peuvent aussi favoriser la participation car ils renforcent la confiance en soi en donnant la possibilité d'examiner des problèmes avec des pairs et de parvenir à un consensus.
12. Étant donné la nature locale de bon nombre de pratiques en matière de logement et d'intégration dans les villes, il est particulièrement important d'instaurer des mécanismes efficaces pour l'échange d'expériences et d'idées locales.



Chapitre 3

L'intégration économique



Le présent chapitre traite de l'intégration économique des immigrants, en s'intéressant tant à l'emploi salarié qu'à l'activité indépendante. Il examine tout d'abord l'admission et la manière dont les modèles d'immigration peuvent favoriser la correspondance entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Il aborde ensuite l'évaluation et l'acquisition de compétences tout au long de la carrière des immigrants sur le marché du travail, en se penchant sur la question des diplômes, les autres compétences professionnelles ou linguistiques, la connaissance de la vie active ainsi que du processus de recherche de travail. Le chapitre étudie aussi comment les stratégies antidiscrimination et en faveur de la diversité peuvent favoriser l'égalité sur le marché du travail, encourager le maintien de l'emploi et la promotion, et créer un environnement dans lequel la diversité est valorisée. Enfin, il décrit des moyens d'aider les entrepreneurs issus de minorités ethniques grâce au conseil, à un accès facilité aux services financiers ou à la collaboration avec des réseaux de fournisseurs.



Le présent chapitre repose principalement sur le principe de base commun n° 3, qui mentionne que l'«emploi est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation et à la contribution des immigrants dans la société d'accueil et à la visibilité de cette contribution». Les principes de base commun n° 5 sur l'éducation, n° 6 sur l'accès aux institutions, aux biens et aux services, et n° 9 sur la participation, déterminent eux aussi le cadre d'une discussion sur l'intégration économique.

Les gouvernements européens déclarent unanimement que l'insertion des immigrants sur le marché du travail constitue une de leurs priorités majeures dans le secteur de l'intégration. C'est dû au fait que dans de nombreux pays, les immigrants, et plus particulièrement les jeunes immigrés et les femmes, ont des résultats défavorables et disproportionnée en ce qui concerne les taux d'emploi, les taux de chômage, les salaires ou les emplois correspondant aux qualifications. Or les immigrants font eux aussi partie de cette main-d'œuvre grâce à laquelle l'Europe et ses États membres ont pour ambition d'atteindre les «objectifs de Lisbonne». Dès lors, l'immigration et l'intégration des immigrants ont une place dans l'agenda en faveur de l'emploi et de la croissance, non seulement parce qu'elles posent des défis particuliers par rapport aux objectifs fixés, mais aussi parce qu'elles peuvent contribuer à les atteindre.

3.1. De l'admission à l'insertion sur le marché du travail: mettre l'offre et la demande en adéquation



Les règles concernant l'admission peuvent être considérées comme un point de départ de l'intégration, qui pose des conditions déterminantes pour son processus.

Les règles d'admission actuellement en vigueur dans les vingt-cinq États membres diffèrent d'un pays à l'autre. Certains pays portent un intérêt croissant à la migration économique et appliquent une combinaison de modèles de sélection différents, à savoir:

- le modèle du «capital humain», qui implique l'évaluation des immigrants potentiels sur la base de critères considérés par les gouvernements comme de bons indices de réussite économique à long terme;



- le modèle «dirigé par l'employeur», qui examine les emplois existants plutôt que les emplois potentiels et répond aux besoins de l'employeur avec un candidat immigrant particulier;
- le modèle de la «pénurie», qui identifie certains secteurs ou emplois pour lesquels les employeurs sont autorisés à recruter dans la masse globale de main-d'œuvre.

Le ministère de l'emploi et des affaires sociales de la République tchèque dirige le programme de migration contrôlée intitulé «Sélection active de travailleurs étrangers». Les ressortissants du Belarus, de la Bulgarie, du Canada, de la Croatie, du Kazakhstan, de la Moldova, de la Serbie-et-Monténégro et de l'Ukraine peuvent présenter leur candidature. Les étrangers diplômés des universités et écoles secondaires tchèques sont également admissibles.

Les candidats doivent démontrer qu'ils ont déjà obtenu un visa de travail pour plus de 90 jours. Ils sont sélectionnés sur la base d'un système de points tenant compte de sept critères: la possession d'un emploi, l'expérience professionnelle, l'éducation, l'âge, l'expérience de la vie en République tchèque, les capacités linguistiques et la composition de la famille. Après deux ans et demi, ils peuvent demander un permis de séjour permanent.

Le quota du programme a été porté de 300 (en 2003-2004) à 700 personnes (en 2004-2005), puis à 1 000 personnes (en 2005-2006). Cependant, jusqu'à présent, les plafonds fixés n'ont pas été atteints.

L'expérience observée dans plusieurs pays indique que lorsqu'un immigrant trouve rapidement un emploi, il augmente considérablement ses chances d'avoir un travail à long terme. Afin de faciliter la rencontre entre les immigrants et les employeurs potentiels dans le processus de migration économique, les États membres ont recours à toute une série de mesures, notamment à la présélection dans le pays d'origine ou aux visas octroyés aux demandeurs d'emploi.

Le programme de migration contrôlée mis en place en Espagne repose sur un recensement des pénuries de main-d'œuvre réalisé en consultation avec les syndicats, les organisations représentatives des employeurs et les autorités régionales. Une fois que la liste des postes vacants est approuvée par le gouvernement central, elle est envoyée aux pays avec lesquels l'Espagne a conclu des accords de migration spéciaux: la Bulgarie, la Colombie, l'Équateur, le Maroc, la Pologne, la République dominicaine et la Roumanie.

Les services de l'emploi de ces pays procèdent à la présélection des candidats potentiels pour les postes à pourvoir. La sélection finale est effectuée par une commission bilatérale, à laquelle participent les employeurs. Les travailleurs reçoivent un visa ainsi qu'un permis de travail et de séjour pour une année. Ces permis peuvent être renouvelés pour autant qu'il soit prouvé que le titulaire a effectivement travaillé pendant six mois au moins dans le secteur et dans la région pour lesquels le permis a été délivré.

Il est utile, voire parfois indispensable, d'organiser un contact direct entre les demandeurs d'emploi et les employeurs. Mais si les grandes entreprises disposent des moyens nécessaires



pour recruter à l'étranger, les petites et moyennes entreprises (PME) ou les particuliers désireux d'embaucher des immigrants (par exemple, du personnel d'entretien) ont rarement la possibilité de procéder de la sorte. Souvent, le contact est établi parce que les immigrants se trouvent déjà dans le pays, mais en situation illégale, ou par recommandation d'un membre de la famille ou de la communauté. L'octroi de visas pour les demandeurs d'emploi pourrait aider à prévenir le travail non déclaré.



Dans le cadre de son programme de migration contrôlée, l'Espagne octroie des visas aux demandeurs d'emploi, pour une période de trois mois au cours desquels la personne peut chercher un emploi dans le secteur et dans la région qui lui ont été assignés. Si le titulaire du visa parvient à trouver un emploi, le visa est remplacé par un permis de travail et de séjour d'un an. Quelque 98 % des entrants trouvent un emploi dans le secteur pour lequel le visa a initialement été délivré.

Malgré l'importance des programmes de migration contrôlée, il convient de noter que le mode d'entrée d'un migrant ne constitue pas nécessairement une indication de son potentiel sur le marché du travail. Les immigrants non économiques devraient recevoir des permis de séjour et de travail qui leur permettent de prendre un emploi correspondant à leur motivation et à leurs qualifications. Les permis assortis d'une plus grande sécurité de résidence encouragent les immigrants à investir davantage d'efforts dans leur propre intégration sociale et dans leur vie professionnelle. Pour leur part, les employeurs tendent à être plus disposés à engager des personnes possédant un permis de longue durée. Dans l'ensemble, les restrictions d'accès au marché du travail devraient être réduites au minimum, compte tenu du fait que le marché du travail constitue l'une des principales voies d'intégration pour les immigrants, qu'ils arrivent dans un pays pour des raisons économiques ou non.



Les conditions du regroupement familial sont en cours d'harmonisation au niveau européen, de même que la législation concernant le statut de réfugié. L'accès au marché du travail représente un volet important de cette législation. Comme le mentionnait la communication de la Commission intitulée «Programme commun pour l'intégration», les États membres qui transposent la directive sur le droit au regroupement familial devraient veiller à réduire au minimum les restrictions d'accès au marché du travail, favorisant ainsi l'emploi des femmes immigrées.



Le cadre juridique de l'admission devrait être examiné sous l'angle de son incidence sur l'intégration (socio-) économique des immigrants et les obstacles à l'intégration résultant des règles sur l'immigration devraient être levés.

La formation préalable à l'arrivée

Plusieurs États membres étudient la possibilité de faire suivre une formation préalable à l'arrivée, aux fins d'améliorer les perspectives d'intégration des immigrants. De telles mesures de formation peuvent aussi permettre d'approfondir les relations avec les pays d'origine et de souligner les possibilités de migration légale.



La loi italienne sur l'immigration prévoit que les ressortissants étrangers qui ont suivi une formation professionnelle ou des cours dans leur pays d'origine peuvent avoir priorité pour obtenir un visa d'entrée. Ces cours doivent avoir été approuvés par les autorités italiennes. Des accords-cadres sont conclus avec certains pays (tels que la Tunisie et la Moldova) et peuvent associer des régions et des employeurs spécifiques en Italie.

Le projet pilote «du Sri Lanka à la Toscane» a été mis en œuvre par le gouvernement italien en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Il a fourni une formation préalable à l'arrivée aux Sri Lankais désireux d'émigrer en Italie pour travailler comme aides à domicile pour les enfants ou les personnes âgées.

Pour procéder à la présélection des candidats, on a eu recours à la base de données créée par le bureau pour l'emploi à l'étranger du Sri Lanka. La province de Toscane a tout d'abord choisi 160 candidats sur un total de 250 inscrits dans la base de données. Ensuite, l'équipe du projet a contacté les familles désireuses d'engager une aide à domicile et a interviewé 85 candidats qui correspondaient au profil requis. Quelque 60 candidats ont été sélectionnés.

Ces personnes ont reçu 60 heures de formation en langue italienne à Colombo et un cours de 25 heures dans le domaine des soins personnels. Cette formation s'est poursuivie en Italie et a mené à une qualification d'«assistant de soins personnels».

Le programme d'action de la Commission relatif à l'immigration légale évoque lui aussi la formation dans le pays d'origine. Il annonce que la faisabilité du soutien, grâce à un financement communautaire, à la mise en place de structures de formation appropriées sous la responsabilité des autorités locales et/ou d'acteurs non gouvernementaux sera examinée avec attention.

3.2. Compétences et qualifications

L'acquisition et l'évaluation des compétences figurent parmi les facteurs principaux qui façonnent les différents aspects d'une vie professionnelle: la transition de l'école à la formation professionnelle, et de la formation à l'emploi; les périodes de chômage; la promotion ou la réorientation professionnelle. Dans les économies en mutation de l'Europe, l'apprentissage actif et permanent est de plus en plus nécessaire dans de nombreuses professions et à de multiples niveaux de compétence.

Les nouveaux arrivants, les immigrants ayant le statut de résident de longue durée et les migrants de la «génération suivante» sont tous confrontés au défi d'établir et de maintenir leur employabilité. Ils devraient dès lors avoir pleinement accès aux mesures d'aide générales et spécifiques.

Renforcer l'employabilité des immigrants et réfugiés

Une intégration réussie dépend d'une bonne mise en adéquation de l'offre et de la demande. Les programmes qui visent à élargir les opportunités professionnelles des immigrants et des réfugiés doivent étudier attentivement les marchés du travail locaux et les



types spécifiques de compétences qui peuvent être nécessaires. Ces informations peuvent être utiles à la programmation des cours de formation et aider les immigrants à affiner leur recherche de travail.



Dans le comté d'Ida-Virumaa, en Estonie, on a constaté une demande pour certaines spécialités et une formation professionnelle ad hoc a été organisée à l'intention des russophones sans emploi. Il s'agissait des spécialités suivantes: ouvrier du bâtiment, soudeur, cuisinier, employé de magasin, gardien de sécurité, administrateur de système informatique, personnel de nettoyage et femme de chambre.

Dans la ville de Forlì, en Italie, les cours de formation dispensés au titre du programme «Integra» (voir chapitre 4.1) comprenaient les spécialités suivantes: couturière, soudeur-menuisier, ouvrier spécialisé dans le travail de la fibre de verre et assistant administratif. À Rome, les cours concernaient les spécialités d'électricien, de charpentier, de frigoriste, de cuisinier et de barman.

En plus d'acquérir une formation professionnelle spécifique, les demandeurs d'emploi immigrants doivent aussi savoir comment rédiger un curriculum vitae (CV), trouver un emploi grâce à l'internet, contacter un employeur, répondre à des questions d'ordre général posées lors d'un entretien, etc. Dans plusieurs pays, des «cours de recherche d'emploi», expliquant les procédures de recrutement par pays, font partie des programmes d'insertion sur le marché du travail.

Le renforcement de la confiance en soi joue souvent un rôle important dans de tels cours, tout particulièrement lorsqu'ils s'adressent à des femmes immigrantes ou réfugiées. Ainsi, le Community Integration Partnership (CIP), dans la région des West Midlands, vise à aider les femmes réfugiées à trouver un emploi en organisant des séminaires de conseils, des activités permettant de renforcer la confiance en soi, des informations sur les initiatives en faveur de l'emploi sur le marché primaire, etc. Depuis 2003, ce projet a directement assisté plus de 350 femmes.



L'employabilité est une préoccupation majeure du projet belge SIDE (Service d'intervention directe sur l'emploi), que l'Office régional bruxellois de l'emploi a mis en place depuis quatre ans. Les nouveaux arrivants, dont la plupart ont peu ou pas de diplômes et une connaissance lacunaire de la langue, constituent le groupe cible de ce projet. Les nouveaux arrivants qui participent au projet sont tout d'abord dirigés vers une ONG qui procède à un audit de compétences, offre une formation et les aide à obtenir des documents tels que le permis de travail et le certificat de bonne vie et mœurs. Ces ONG fournissent aussi des conseils d'ordre psychologique.

Une fois que les participants ont passé cette étape préparatoire, SIDE les aide à trouver des postes qui leur correspondent. L'équipe du projet approche des entreprises et, avec elles, étudie des descriptions des emplois disponibles. Elle propose des candidats immigrants dont les qualifications correspondent le mieux au poste à pourvoir. Seule une personne est proposée pour chaque poste vacant. Depuis décembre 2002, environ 30 % des participants au projet SIDE ont ainsi trouvé un emploi.



Diplômes et qualifications

La reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles représente un aspect essentiel de l'accès au marché du travail, puisqu'elle permet aux individus de trouver un emploi à un niveau approprié. Or souvent, les ressortissants de pays tiers ne sont pas couverts par les accords de reconnaissance ou doivent compter sur des accords spécifiques ou bilatéraux. Du fait des délais nécessaires et des échecs fréquemment essuyés par les candidats, le processus de reconnaissance peut occasionner des problèmes sociaux et d'autre nature. Les projets qui aident les immigrants qualifiés à obtenir la reconnaissance de leurs diplômes et leurs qualifications devraient dès lors adopter une vision globale de la situation de la personne.

De 2002 à 2005, le JRS (Jesuit Refugee Service) du Portugal et la fondation Gulbenkian ont mené un projet visant à obtenir la reconnaissance des qualifications des médecins immigrants.

Parmi les participants, aucun n'occupait au Portugal un emploi correspondant à sa formation universitaire et nombreux étaient ceux qui travaillaient dans le secteur de la construction. Ils comprenaient des médecins généralistes ainsi que des pédiatres, des chirurgiens et d'autres spécialistes. La plupart des participants étaient de nationalité ukrainienne, russe ou moldave. Ils étaient entrés en contact avec le JRS dans le cadre de cours de portugais offerts par l'organisation.

Le processus de reconnaissance impliquait des cours dans une faculté de médecine, un stage en milieu hospitalier de 4 à 9 mois, un examen et l'inscription à l'ordre des médecins portugais. Le projet couvrait les frais de candidature et de traduction de chacun des participants, qui recevaient aussi une bourse d'études mensuelle (pour une durée maximale de 9 mois) et une dotation pour acheter des livres. Des cours de portugais en continu, mais aussi une aide sociale et psychologique, venaient compléter l'aide offerte.

Le projet a commencé avec dix médecins et s'est terminé avec cent cinq médecins pratiquant officiellement la médecine dans tout le Portugal. Pour surmonter les difficultés liées à l'obtention des visas, le projet a établi des protocoles spéciaux avec les services d'immigration. Des contacts informels avec le ministère de la santé et des représentants de l'ordre des médecins portugais se sont également avérés utiles. Les délais d'attente ont néanmoins été considérables. Pour faire face à cette situation, le projet a prolongé la période d'aide financière grâce à un système de prêt et a trouvé des postes d'intérim dans le secteur médical (par exemple, à l'institut du sang).



Évaluation des compétences et accréditation

Pour surmonter les difficultés liées à la reconnaissance officielle des qualifications, les employeurs, les associations professionnelles et les gouvernements pourraient chercher à élaborer des moyens plus souples d'évaluer et de valider les compétences.





Deux défis de taille peuvent être mentionnés: d'une part, des mesures appropriées et innovantes sont nécessaires pour identifier les capacités et les compétences des immigrants; d'autre part, toute forme d'accréditation doit être acceptée et reconnue par les organisations traditionnelles et par les employeurs.



Une bonne méthode d'évaluation fait apparaître toutes les compétences des immigrants: professionnelles, communicationnelles, sociales, etc. Elle s'intéresse davantage aux atouts qu'aux lacunes et se concentre concrètement sur les performances (potentielles) de la personne à son poste de travail.

Un certain nombre de stratégies peuvent être appliquées pour obtenir la reconnaissance des capacités des immigrants par les employeurs:



Améliorer la visibilité d'un nouveau type d'évaluation ou de certificat grâce à des mesures de sensibilisation et à un soutien politique à haut niveau.

Il peut être utile d'établir des certificats distincts pour les immigrants, pour souligner la spécificité de leurs compétences et la contribution qu'ils peuvent apporter au marché du travail. S'agissant de la sensibilisation des employeurs, l'effort sera probablement de longue haleine et mobilisera des ressources importantes.



Au Danemark, des «cartes de compétences» sont à présent émises par cinq centres régionaux de connaissances pour la clarification des compétences des réfugiés et des immigrants. Ces centres ont été créés, en 2004, pour aider les municipalités et les employeurs à faire correspondre les compétences des réfugiés et des immigrants aux besoins du marché du travail.

Les centres collaborent avec des entreprises pour que les séances d'évaluation des compétences puissent se dérouler sur le lieu de travail. Après l'évaluation et d'autres activités de clarification des compétences, l'immigrant reçoit une carte de compétences expliquant clairement ses capacités. Sur une période de quatre mois, 129 cartes de compétences ont ainsi été émises. Elles peuvent être consultées en ligne par les employeurs. De plus, les centres de connaissances font office de références pour les immigrants qui ne possédaient pas d'expérience professionnelle préalable au Danemark.

Les centres disposent aussi d'un outil informatique pour la clarification des compétences. Des efforts seront faits pour en améliorer le fonctionnement, car les municipalités ont trouvé difficile de l'intégrer dans leurs routines de travail au quotidien.

Il conviendrait d'évaluer si la carte de compétences aide réellement ses détenteurs à décrocher un emploi. Les employeurs semblent néanmoins être de mieux en mieux informés de l'initiative, grâce à des efforts constants pour en augmenter la visibilité. Les centres de connaissances ont bénéficié d'un appui ministériel sans faille pour remplir leur rôle dans la réalisation de l'objectif du gouvernement d'«employer 25 000 immigrants supplémentaires en 2010». Leur budget global s'élève à approximativement 10 millions d'euros pour la période de 2004-2007.



Dans plusieurs États membres, certains groupes d'immigrants suivent des cours d'introduction, à titre volontaire ou obligatoire. La communication de la Commission intitulée «Programme commun pour l'intégration» souligne que les certificats obtenus dans le cadre de tels cours devraient promouvoir l'accès au marché du travail ou les possibilités de formation, et que les États membres devraient informer les employeurs et les établissements d'enseignement de leur valeur et de leur contenu.

Impliquer les établissements d'enseignement traditionnels et tirer profit de leur «bonne réputation» auprès des employeurs pour aider à placer les immigrants. 

Les acteurs spécialisés tels que les associations d'immigrants ou les ONG peuvent travailler avec les établissements d'enseignement traditionnels pour les rendre plus accessibles aux immigrants et aux réfugiés.

Des cours supplémentaires ou des programmes linguistiques peuvent, par exemple, y être dispensés en parallèle avec le programme officiel. Les migrants pourraient ainsi être «accrédités» par une institution connue des employeurs locaux.

À Vienne, le partenariat «InterCulturExpress» instauré dans le cadre d'EQUAL vise à élargir les opportunités professionnelles pour les immigrants ou les réfugiés qualifiés. Des ONG spécialisées collaborent avec des établissements d'enseignement supérieur traditionnels, des employeurs et des experts spécialisés en langues pour concevoir un programme de formation permettant aux migrants d'enrichir leurs compétences existantes. Les migrants suivent des cours ordinaires mais reçoivent en plus des éléments spécifiques à leur expérience de migration, tels que des cours de langue ou une formation professionnelle complémentaire. Une accréditation officielle peut éventuellement — mais pas obligatoirement — y être attachée. 

Les stages pratiques font partie du programme d'études et l'initiative InterCulturExpress a réussi à placer des participants immigrants et réfugiés dans des entreprises locales. La bonne réputation dont jouissent les établissements traditionnels au sein des milieux professionnels locaux facilite cette tâche, qui nécessite généralement que l'employeur ait dépassé une certaine réticence.

Site internet: <http://www.interculturexpress.at> 

Encourager les modèles grâce auxquels le placement peut mener directement à une expérience professionnelle plus poussée ou à un emploi au sein de la même entreprise. 

Impliquer les employeurs dans le processus d'évaluation des compétences, dès le début, peut augmenter les chances de recrutement à l'issue de la phase d'évaluation et d'accréditation. 

Les employeurs qui risquent d'être réticents à accepter les certificats délivrés par les institutions d'enseignement ou de l'État seront plus enclins à répondre de manière positive lorsqu'ils exercent eux-mêmes un contrôle sur le processus d'évaluation.

Le subventionnement partiel des salaires peut aussi constituer une mesure d'incitation efficace.



En Suède, le programme «évaluation des compétences sur le terrain», propose aux immigrants qualifiés de suivre un apprentissage de trois semaines dans leur profession pour pouvoir montrer leurs compétences à l'œuvre. Au terme des trois semaines, ces derniers reçoivent un certificat qui peut leur servir dans des démarches ultérieures pour trouver un emploi.

De la même manière, le programme «occasion d'essai» prévoit un placement de trois mois à un poste supervisé pour les immigrants n'ayant pas eu d'expérience professionnelle en Suède. Si ce placement n'aboutit pas à une embauche, la personne reçoit un certificat. Les employeurs du secteur privé ou public ainsi que les organisations sans but lucratif peuvent ainsi offrir des «occasions d'essai».

Ces programmes, financés tous deux par le gouvernement, ont démarré en février 2005. En septembre de la même année, 50 personnes participaient au programme «évaluation des compétences sur le terrain», tandis que 450 personnes avaient trouvé des «occasions d'essai». La moitié des participants au second programme avaient un emploi six mois après son achèvement. Ces deux actions, ainsi que les autres programmes d'introduction dans l'entreprise, seront évalués en détail par l'Institut d'évaluation de la politique en matière de marché du travail (IFAU).



Le «projet d'intégration centré sur l'entreprise», lancé au Danemark (2003-2006), favorise l'intégration des nouveaux arrivants sur le marché du travail grâce à ce qui a été appelé le «modèle à échelons». Ce modèle prévoit quatre étapes d'intégration au marché du travail:

1. durant la période de «démarrage actif», qui s'étale sur 3 à 6 mois, les nouveaux arrivants reçoivent une formation linguistique intensive et des cours sur la culture et la société danoises;
2. les nouveaux arrivants commencent un stage, tout en continuant à bénéficier d'avantages sociaux et en poursuivant leurs cours de langue; les entreprises ont ainsi l'occasion d'évaluer leurs capacités et leurs compétences;
3. les nouveaux arrivants reçoivent un contrat de travail dans l'entreprise mais la municipalité finance leur salaire; ils peuvent continuer à suivre des cours de langue ou une formation professionnelle en rapport avec leur travail;
4. les nouveaux arrivants obtiennent un emploi normal; la municipalité peut financer un système de parrainage dans le cadre duquel un collègue est payé pour passer un certain nombre d'heures à intégrer le nouveau venu dans l'entreprise.

Le projet repose sur un accord entre quatre parties — le gouvernement, l'association des autorités locales (KL), la confédération des syndicats danois (LO) et la confédération des employeurs danois (DA). Les partenariats locaux qui ont ainsi été instaurés concernent treize municipalités dans trois régions, des entreprises et d'autres acteurs concernés tels que les écoles de langues.



En Lituanie, le bureau territorial de placement et la municipalité offrent un premier point d'entrée aux réfugiés en les employant dans les travaux publics. Le fonds pour l'emploi finance aussi les salaires payés aux travailleurs réfugiés par les employeurs du secteur privé. Cette pratique aide en outre à surmonter un des obstacles à l'entrée des réfugiés sur le marché du travail, à savoir le fait que les salaires de la main-d'œuvre peu qualifiée sont extrêmement bas, ce qui dissuade les réfugiés de prendre les emplois.



Valoriser les capacités spécifiques des immigrants



Certaines des caractéristiques présentées par les immigrants, telles que le fait d'être polyglotte, d'avoir une expérience interculturelle, de faire preuve de souplesse et de mobilité, sont spécifiquement liées à leur expérience de migration et devraient être reconnues comme des avantages dans la recherche d'un emploi.

«Inter-nation» est un programme financé par le Fonds social européen (FSE) et relevant du service public pour l'emploi de Wallonie, le FOREM.



Il s'adresse aux immigrants qualifiés qui ont des liens étroits avec leur pays d'origine, notamment une connaissance de la langue. Le programme les place dans des entreprises wallonnes qui sont désireuses de développer leur dimension internationale, par exemple en accédant à de nouveaux marchés ou en concluant des partenariats avec des entreprises étrangères. Ces entreprises ont besoin d'embaucher des travailleurs dont l'origine culturelle les aidera à avoir des contacts ou à négocier avec les autorités.

Le FOREM prépare les immigrants à tenir ce rôle en leur offrant une formation sur des sujets tels que le commerce international. Les participants au programme font aussi des stages pratiques en entreprise, en Belgique et dans un pays non communautaire (généralement, dans leur pays d'origine). Bien souvent, le contact avec le futur employeur a lieu au cours de ces stages.

Dans certaines professions, les descriptions de poste pourraient être modifiées pour inclure les «compétences interculturelles» parmi les qualifications recherchées chez les candidats. Cela implique une révision des profils de compétences et pourrait aussi avoir, à long terme, une incidence sur les diplômes.



3.3. Lutte contre la discrimination et la diversité

L'éducation et l'acquisition de compétences ne suffisent pas à elles seules à combler l'écart entre les immigrants et les autochtones sur le marché du travail. Le racisme et la xénophobie ainsi que les pratiques discriminatoires jouent aussi un certain rôle. Bien qu'il soit souvent difficile d'identifier clairement les discriminations à l'embauche et de les prouver, certains indices permettent de les rendre visibles. Ainsi, la preuve statistique de l'existence de discriminations apparaît dans les données faisant état de différences importantes au niveau des taux de chômage entre les immigrants et les autochtones, même lorsque des variables telles que le niveau d'éducation, les qualifications, l'expérience ou l'âge sont constantes. Les États membres pourraient collaborer pour concevoir des systèmes efficaces de mesure, sachant que les preuves irréfutables des discriminations renforceront l'adhésion du public aux mesures et aux programmes de lutte contre ce phénomène.





La transposition de la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) et de la directive sur l'égalité dans l'emploi (2000/78/CE) a entraîné l'adoption d'une législation antidiscrimination visible dans la plupart des États membres. Dans l'ensemble, la protection contre les discriminations pour toute raison prévue dans la directive n'est pas conditionnée par la nationalité ou le statut de séjour. Les immigrants qui ont le statut de résident de longue durée dans l'UE sont en outre protégés par les dispositions concernant l'égalité de traitement prévues à l'article 11 de la directive 2003/109/CE, qui couvrent l'accès à l'emploi ainsi que les conditions de travail, la formation professionnelle et la reconnaissance des diplômes professionnels.



Les dispositions antidiscrimination s'appliquent à toutes les étapes de l'intégration des immigrants au marché du travail. S'agissant de l'accès, elles concernent essentiellement les pratiques de recrutement directement ou indirectement discriminatoires. Dès lors qu'un immigrant est engagé, le harcèlement ou les obstacles discriminatoires à sa promotion peuvent être traités.

Les dispositifs de lutte contre les discriminations devraient être complétés par des mesures d'action positive visant à améliorer les résultats relatifs aux immigrants, par exemple en fixant des objectifs pour leur recrutement. À long terme, la culture d'entreprise d'un employeur peut évoluer pour s'ouvrir à la diversité. Cela pose notamment les questions de la gestion de la diversité et du travail avec un personnel hétérogène.

Recrutement

La première étape consiste à encourager les candidatures d'immigrants. Certains employeurs n'attirent que très peu de candidats immigrés parce qu'ils sont perçus comme «inapprochables» ou même racistes par définition. Les activités de proximité peuvent parvenir à changer de telles perceptions avec le temps. Dans plusieurs États membres, la police, les pompiers et d'autres employeurs du secteur public vont à la rencontre des immigrants et des minorités ethniques. Les conditions d'admission aux emplois du secteur public empêchent néanmoins parfois les immigrants de poser leur candidature.



Les gouvernements devraient examiner attentivement leurs propres pratiques en tant qu'employeurs et, lorsque c'est possible, lever les obstacles tels que les conditions de nationalité.

Il arrive que des emplois attirent peu de candidats parce qu'ils relèvent d'un domaine peu connu des immigrants, y compris des parents immigrés qui peuvent influencer les choix professionnels de leurs enfants. L'ONG «QED», basée à Bradford (site internet: <http://www.qed-uk.org>), a dès lors voulu faire mieux connaître les carrières «inhabituelles» grâce à une série présentée en dix épisodes sur Yorkshire TV. Identifier des modèles parmi les immigrants ou d'autres «mentors» dans toute une série de carrières peut aussi encourager ceux qui quittent l'école à considérer une plus large gamme d'options professionnelles. Cette démarche contribuerait à lutter contre la stratification ethnique du marché du travail, où les immigrants sont souvent concentrés dans des secteurs ayant peu de mobilité verticale.



Le projet mené dans le cadre d'EQUAL «Les migrants intègrent les migrants» (2002-2004, Ostwestfalen-Lippe, en Allemagne) a mis en place un réseau de femmes immigrées «marraines» pour assurer l'orientation professionnelle de jeunes femmes immigrantes quittant l'école. Les marraines étaient soit des femmes bien installées dans leur profession soit des étudiantes. Elles ont conseillé des jeunes femmes qui quittaient l'école et étaient sans emploi, et ont également proposé de parler aux membres de leur famille. De plus, un groupe de femmes professionnelles locales proposait des stages ou d'autres formes d'aide à l'intention des «filleules». Le projet a organisé des séminaires de formation à l'intention des marraines bénévoles, couvrant les aspects non seulement psychologiques, mais aussi juridiques et administratifs. Les marraines ont en outre reçu un certificat.



En France, le système de parrainage est utilisé pour ouvrir un éventail plus large de perspectives professionnelles aux jeunes migrants. Des Français à la retraite font office de «parrains» pour de jeunes migrants qui sont sélectionnés par les missions locales (points d'accès à l'emploi et aux services sociaux). Les parrains sont bénévoles mais reçoivent une formation de l'État. Quelque 18 000 jeunes sont actuellement pris en charge par un parrain, l'objectif global étant de parvenir au chiffre de 20 000.



Les services publics de l'emploi peuvent aussi déployer des efforts particuliers pour mieux orienter leurs clients immigrants. Par exemple, en Italie, le projet «Services de l'emploi destinés aux immigrants», financé par le ministère du travail et de la politique sociale et mis en œuvre par le consultant «Ernst and Young», a organisé une formation sur l'emploi pour le personnel des centres pour l'emploi de cinq villes différentes. Pour mieux atteindre les demandeurs d'emploi immigrants, des points d'information en ligne ont été installés dans des lieux publics, tels que les gares de chemin de fer.

Dès qu'un immigrant présente une candidature, il ou elle peut être victime d'une discrimination à l'embauche. L'existence de discriminations directes graves ayant été prouvée (notamment par des tests de situation), certains États membres envisagent de rendre la procédure de recrutement anonyme jusqu'au stade de la liste de candidats sélectionnés.

Mais les procédures de recrutement peuvent aussi être indirectement discriminatoires. Par exemple, le bureau national néerlandais contre la discrimination raciale et l'Institut néerlandais de psychologie ont analysé les méthodes de test psychologiques généralement utilisées par les entreprises néerlandaises pour le recrutement. Alors que ces tests sont conçus pour être objectifs, ils peuvent désavantager les minorités ethniques en employant un langage abstrait et complexe pour les instructions ou en utilisant des expressions et des proverbes locaux. L'analyse affirme que la langue ne devrait pas constituer un facteur pertinent si elle n'est pas explicitement le sujet du test. Les instructions devraient être expliquées clairement ou lues à voix haute pour garantir des conditions équitables.

Des mesures d'action positive de différents types peuvent être prises pour promouvoir activement la diversité au sein des effectifs. Elles pourraient être soit volontaires, soit obligatoires.





Des objectifs peuvent être établis par des organisations particulières ou par le gouvernement dans son ensemble. Par exemple, le Danemark affirmait dans son plan d'action national pour l'emploi de 2004 qu'il entendait augmenter le pourcentage d'employés du secteur public issus de l'immigration à 3,5 %. Dans plusieurs pays, les organismes du secteur public sont obligés d'appliquer des mesures d'action positive. Dans le secteur privé, l'engagement volontaire est plus répandu.



En Norvège, tous les organismes publics doivent désormais interviewer au moins un candidat issu de l'immigration lorsqu'ils procèdent à de nouveaux recrutements, pour autant que le candidat en question soit qualifié. Cette mesure fait partie du plan d'action gouvernemental en vue de lutter contre le racisme et la discrimination ethnique et a été initialement introduite à titre expérimental.

Du 1^{er} juin 2004 au 1^{er} juin 2005, 1 600 personnes d'origine non occidentale ont ainsi été interviewées et 430 d'entre elles (soit 28 %) ont été embauchées.



En France, plus de 300 entreprises ont ratifié la «Charte de la diversité dans l'entreprise», lancée en 2004. Les signataires s'engagent à faire de la non-discrimination et de la diversité un objectif stratégique. Les premières à signer ont été 40 grandes entreprises, qui ont aussi activement diffusé cette initiative. Des efforts sont désormais déployés pour obtenir l'engagement des petites et moyennes entreprises.

L'antidiscrimination et la diversité sur le lieu de travail

Le lieu de travail peut être le cadre d'actes discriminatoires tels que le harcèlement. Ces actes sont interdits par la législation antidiscrimination, dont l'application est assurée par la combinaison de procédures judiciaires, dépendant du type de droit concerné (civil, pénal, du travail et/ou administratif), et non judiciaires, qui tendent à être plus facilement accessibles. Les immigrants et les réfugiés peuvent recourir plus efficacement à ces mécanismes lorsqu'ils en sont correctement informés et qu'ils sont encouragés à déposer plainte ou à dénoncer des cas de discrimination.

Les syndicats sont un des principaux vecteurs d'information sur les droits des travailleurs, y compris ceux des immigrants et des réfugiés. Bien souvent, ils sont le premier point de contact dans les affaires de harcèlement ou de discrimination sur le lieu de travail. Ils se chargent aussi d'organiser des formations sur les questions de lutte contre la discrimination et combattent les préjugés et les stéréotypes que les employeurs ou les collègues non immigrants peuvent avoir. L'association des syndicats irlandais a ainsi pris des mesures de sensibilisation à la diversité parmi les travailleurs du secteur de la restauration, qui a vu arriver un flux important de travailleurs étrangers. Pour mener de telles activités, les syndicats peuvent constituer des partenariats avec des associations de migrants ou mettre à profit le rôle actif joué par les immigrants membres de leur organisation.

Les employeurs peuvent ouvrir les lieux de travail à la diversité en introduisant des changements de culture dans le travail quotidien. Ils peuvent par exemple permettre aux salariés de célébrer des fêtes religieuses autres que les fêtes chrétiennes, reconnaître les restrictions



religieuses en matière alimentaire dans les cantines d'entreprise ou encore permettre le port de certains objets vestimentaires tels que le foulard pour les femmes.

Idéalement, de telles mesures seront introduites de commun accord avec les travailleurs immigrants et non immigrants, ainsi qu'avec les représentants syndicaux. Elles peuvent être formalisées dans des codes de conduite ou des accords conjoints.

En 1998, «Electrolux», le fabricant italien d'appareils électroménagers, a créé un «conseil d'intégration», le premier du genre en Italie. Il s'agit d'un comité bipartite au sein duquel l'entreprise et les syndicats sont représentés à égalité et peuvent formuler des avis à caractère obligatoire.

En 1999, «Electrolux» a adopté une «convention sur l'intégration» collective, sur la base d'une résolution du conseil d'intégration. Parmi les mesures adoptées, il convient de mentionner que la convention garantit aux travailleurs migrants une certaine flexibilité au niveau des congés. Ils peuvent ainsi utiliser les congés payés, les comptes «épargne-temps» et les congés sans solde pour passer de longues périodes (jusqu'à 50 jours) avec leur famille dans leur pays d'origine. Ce système a permis à son tour de réduire l'absentéisme.



La gestion de la diversité

Les politiques globales de gestion de la diversité prévoient des mesures d'action positive pour le recrutement et la promotion, des adaptations culturelles du lieu de travail et des dispositions antidiscrimination détaillées.



Ces politiques font de la diversité une préoccupation à l'échelle de l'ensemble de l'entreprise et se fondent sur une vision claire des avantages qu'un personnel aux origines diverses peut apporter à l'entreprise.

Une étude, menée en 2005 par la Commission européenne (*Arguments économiques en faveur de la diversité: bonnes pratiques sur le lieu de travail*), montre que les employeurs y trouvent un certain nombre d'avantages tangibles, notamment la solution au problème de pénurie de main-d'œuvre, de même que le recrutement et le maintien de collaborateurs très qualifiés. La possibilité d'accroître la réputation d'une entreprise et de faire évoluer son image au sein des communautés locales représente un autre avantage non négligeable, de même que l'opportunité de concevoir des produits et des services innovants, ou encore de s'implanter sur de nouveaux marchés.

Comment superviser les politiques en matière de diversité? Certaines entreprises ont mis en place des systèmes de suivi global, établissant un profil du personnel en fonction de l'appartenance ethnique, de la nationalité, de la religion, des langues parlées, de la répartition selon le sexe et l'âge, afin de pouvoir repérer les secteurs où il existe une sous-représentation. D'autres entreprises ont créé une base des données répertoriant les compétences des employés, afin de mesurer la mobilité du personnel et son avancement. L'égalité salariale peut être vérifiée et les questions touchant à la diversité peuvent faire partie de tout examen normal de l'entreprise.





Des systèmes de gestion aussi sophistiqués ne sont à la portée que des grandes entreprises, souvent multinationales. Les objectifs des politiques de la diversité peuvent néanmoins également être établis de manière moins détaillée. Il importe en effet de concevoir des outils de gestion de la diversité à l'intention d'entreprises plus modestes, qui souvent ne possèdent pas de service des ressources humaines ou de spécialistes des questions d'égalité. Une aide peut être accordée aux petites et moyennes entreprises pour les inciter à embaucher (par exemple) plus de femmes immigrées. Ce changement impliquerait un examen de leurs politiques de recrutement et d'autres pratiques relatives aux ressources humaines.



L'organisation flamande des PME employeurs, UNIZO, a créé un «point de service diversité» offrant des services sur mesure en matière de sensibilisation et d'aide à la gestion de la diversité dans les PME. Cet organisme travaille aussi à l'élaboration d'une méthodologie efficace d'apprentissage de la langue (néerlandaise) sur le lieu de travail, dans les petites entreprises. Ce projet fait partie d'un programme de plus grande envergure, financé par la Communauté flamande, sur la participation égalitaire au marché du travail et la diversité. Les objectifs prévus sont ambitieux et devraient être atteints en 2010.

Aux Pays-Bas, le Réseau national de gestion de la diversité (Div) a établi un réseau d'«ambassadeurs de la diversité», financé par le ministère de la justice. Ces «ambassadeurs de la diversité» sont eux-mêmes des PME employeurs qui s'engagent à mettre en place des programmes sur la diversité au sein de leur propre entreprise. En outre, ils contactent, stimulent et aident d'autres PME à intégrer la notion de diversité dans leur organisation et font circuler de bonnes pratiques en la matière, au sein de leur propre secteur.



Site internet: <http://www.div-management.nl> (en néerlandais).

3.4. Esprit d'entreprise et immigrants

Développer l'esprit d'entreprise chez les immigrants constitue une autre «piste» d'intégration, qui comporte ses propres difficultés et chances d'intégration, particulièrement pour les migrants résidant depuis un certain temps dans un pays.

Les entreprises créées par les immigrants et les minorités ethniques sont de plus en plus reconnues comme une partie vitale de la culture d'entreprise en Europe, notamment parce qu'elles contribuent fortement à la création d'emplois.

L'appui aux entrepreneurs immigrants

Les pouvoirs publics, les organisations d'immigrants et autres ONG, les chambres de commerce, les associations professionnelles et les autres organisations peuvent aider les entrepreneurs (potentiels) immigrés à analyser et à développer un concept, à établir un projet d'entreprise et à rechercher des financements auprès des banques et établissements de crédit. Elles peuvent proposer des séminaires et des cours, par exemple en comptabilité, en marketing ou en droit des affaires. Une aide peut aussi être fournie pour acquérir un brevet, une licence ou des outils de travail.



L'association suédoise des entrepreneurs issus de minorités ethniques (IFS) existe depuis 1996 et dispose de trente-deux conseillers d'affaires appartenant aux minorités ethniques, qui traitent un minimum de 4 000 affaires par an. Ses clients ont des origines ethniques extrêmement variées. La plupart du temps, il s'agit d'immigrants sans emploi qui sont en Suède depuis relativement peu de temps.

Les services d'assistance offerts par l'IFS comprennent des consultations dans vingt-trois langues, des informations sur le système fiscal suédois, une aide pour établir un plan d'affaires et un budget, des études de marché, des contacts avec les organismes financiers et avec les autorités publiques (afin d'obtenir un permis ou de se faire enregistrer), l'accès aux réseaux et aux bases de données utiles, des cours en gestion d'entreprise et la traduction de documents. L'organisation a aussi créé un prix annuel récompensant l'«entrepreneur ethnique de l'année».

Site internet: http://www.ifs.a.se/eng_start.php



La difficulté d'accéder aux services bancaires et de crédit constitue souvent un obstacle majeur pour les entrepreneurs immigrants, puisqu'ils ne sont pas toujours en mesure de garantir un revenu de départ et de prouver leur fiabilité auprès des banques. De plus, leurs projets tendent à être de petite envergure, ce qui les rend moins intéressants pour les banques. Dans plusieurs États membres, des initiatives d'«intégration financière» visent à favoriser l'accès des immigrants indépendants aux services financiers. Certaines banques ont aussi conçu des produits sur mesure à l'intention des clients immigrés.

En Italie, le BCC [(Banche di Credito cooperativo), un réseau de banques coopératives et de banques de crédit agricole] sert 145 000 entreprises appartenant à des immigrants. Le BCC est un établissement de crédit qui a une solide présence sur le terrain, avec 3 500 succursales dans toute l'Italie. Les entrepreneurs immigrants apprécient le service personnalisé et les conseils prodigués par le personnel des succursales, notamment concernant l'octroi de crédits.

Le BCC Trevignano, conjointement avec la municipalité de Castelfranco Veneto, gère une initiative de microcrédit qui peut être utile aux immigrants désireux de créer une entreprise. Pour des emprunts plafonnés à 6 000 euros, octroyés sans exiger de garantie et à un taux d'intérêt privilégié de 2 %, 1 000 000 euros sont ainsi disponibles .



Il convient de développer des services de conseil ciblés pour les entrepreneurs immigrants. Les banques sont encouragées à leur garantir un accès égal au capital de départ et à d'autres facilités commerciales et à nouer des relations avec ces entrepreneurs immigrants.



La diversité chez les prestataires

Les entreprises qui appartiennent à des personnes de minorité ethnique et à des immigrants opèrent souvent sur un marché de niche, s'adressant aux minorités ethniques. Avec le temps, au fur et à mesure que ces entreprises se développent, elles peuvent devenir les fournisseurs des grandes entreprises traditionnelles et des gouvernements. En tant que fournisseurs, les entrepreneurs immigrants apportent souvent des idées de produits





nouveaux, une certaine souplesse et une véritable connaissance des différents groupes de clients, sur un marché de plus en plus diversifié.

De grandes sociétés peuvent s'allier à des entreprises appartenant à des personnes de minorité ethnique, dans le cadre de programmes de responsabilité de l'entreprise. Les gouvernements (en tant qu'acquéreurs de biens et de services) peuvent aussi faciliter l'accès des entrepreneurs immigrants aux réseaux de fournisseurs, grâce aux mesures suivantes:

- en incluant les entreprises qui appartiennent à des immigrants dans leurs listes de fournisseurs;
- en fixant des objectifs volontaires pour les contrats conclus avec les entrepreneurs immigrants et/ou
- en sous-traitant à des entreprises privées qui traitent elles-mêmes avec des entreprises appartenant à des immigrants.

Les entrepreneurs immigrants devraient avoir un rôle consultatif dans l'élaboration de ces politiques d'aide. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, le «Minority Business Advisory Forum» joue le rôle d'instance consultative indépendante auprès du ministère du commerce et de l'industrie (DTI).



Les entreprises appartenant à des immigrants devraient figurer sur les listes de fournisseurs, qui présenteraient ainsi la même diversité que la population.

Au niveau européen, la question des entreprises appartenant aux minorités ethniques est envisagée dans plusieurs contextes différents. Par exemple, la direction générale des entreprises et de l'industrie de la Commission européenne a commandé une étude pour recenser et examiner les mesures spécifiques et les régimes d'aide visant à promouvoir les entrepreneurs provenant de minorités ethniques dans l'Europe des vingt-cinq, les États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et les États candidats à l'adhésion. Cette étude, qui s'inscrit dans un plan d'action destiné à stimuler l'esprit d'entreprise, donnera un aperçu des politiques en la matière et présentera aussi un certain nombre de mesures qui sont considérées comme de «bonnes pratiques».

Site internet: http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action_plan/ap_05.htm#project_leader



Chapitre 3 — Conclusions

1. Les règles concernant l'admission peuvent être considérées comme un point de départ de l'intégration, qui pose des conditions déterminantes pour son processus.
2. Le cadre juridique de l'admission devrait être examiné sous l'angle de son incidence sur l'intégration (socio-) économique des immigrants et les obstacles à l'intégration résultant des règles sur l'immigration devraient être levés.
3. Les nouveaux arrivants, les immigrants ayant le statut de résident de longue durée et les migrants de la «génération suivante» sont tous confrontés au défi d'établir et de maintenir leur employabilité. Ils devraient dès lors avoir pleinement accès aux mesures d'aide générales et spécifiques.
4. Pour surmonter les difficultés liées à la reconnaissance officielle des qualifications, les employeurs, les associations professionnelles et les gouvernements pourraient chercher à élaborer des moyens plus souples d'évaluer et de valider les compétences.
5. Une bonne méthode d'évaluation fait apparaître toutes les compétences des immigrants: professionnelles, communicationnelles, sociales, etc. Elle s'intéresse davantage aux atouts qu'aux lacunes et se concentre concrètement sur les performances (potentielles) de la personne à son poste de travail.
6. Impliquer les employeurs dans le processus d'évaluation des compétences, dès le début, peut augmenter les chances de recrutement à l'issue de la phase d'évaluation et d'accréditation.
7. Dans certaines professions, les descriptions de poste pourraient être modifiées pour inclure les «compétences interculturelles» parmi les qualifications recherchées chez les candidats. Cela implique une révision des profils de compétences et pourrait aussi avoir, à long terme, une incidence sur les diplômes.
8. Les dispositions antidiscrimination s'appliquent à toutes les étapes de l'intégration des immigrants au marché du travail. S'agissant de l'accès, elles concernent essentiellement les pratiques de recrutement directement ou indirectement discriminatoires. Dès lors qu'un immigrant est engagé, le harcèlement ou les obstacles discriminatoires à sa promotion peuvent être traités.
9. Les gouvernements devraient examiner attentivement leurs propres pratiques en tant qu'employeurs et, lorsque c'est possible, lever les obstacles tels que les conditions de nationalité.
10. Des mesures d'action positive de différents types peuvent être prises pour promouvoir activement la diversité au sein des effectifs. Elles pourraient être soit volontaires, soit obligatoires.
11. Les politiques globales de gestion de la diversité prévoient des mesures d'action positive pour le recrutement et la promotion, des adaptations culturelles du lieu de travail et des dispositions antidiscrimination détaillées.
12. Les entreprises créées par les immigrants et les minorités ethniques sont de plus en plus reconnues comme une partie vitale de la culture d'entreprise en Europe, notamment parce qu'elles contribuent fortement à la création d'emplois.
13. Il convient de développer des services de conseil ciblés pour les entrepreneurs immigrants. Les banques sont encouragées à leur garantir un accès égal au capital de départ et à d'autres facilités commerciales et à nouer des relations avec ces entrepreneurs immigrants.
14. Les entreprises appartenant à des immigrants devraient figurer sur les listes de fournisseurs, qui présenteraient ainsi la même diversité que la population.



Chapitre 4

La gouvernance en matière d'intégration



Le présent chapitre étudie les questions de gouvernance, et en particulier les structures, les mécanismes, les procédures et les formes de collaboration qui constituent le cadre des politiques et des pratiques d'intégration. La mise en place d'un tel cadre accroît la capacité d'action des parties intéressées. Le chapitre exposera comment les différents acteurs intervenant dans l'intégration des immigrants peuvent définir en commun des relations qui tirent parti des points forts et des atouts de chacune des parties prenantes. Tout d'abord, le chapitre décrira comment coordonner des activités d'intégration au niveau local. Ensuite, il soulignera à quel point l'évaluation est fondamentale pour élaborer des politiques et des programmes judicieux. Enfin, il abordera la gestion des ressources et étudiera le rôle de plusieurs acteurs publics et privés dans le financement des politiques et des pratiques d'intégration.

Les exemples et les enseignements qui sont présentés dans ce chapitre ont un lien direct avec l'étude du recentrage des politiques (voir chapitre 1). Ils présentent des perspectives supplémentaires sur certaines des questions posées dans le contexte du recentrage: quel est le juste équilibre entre direction et appropriation, entre coordination et flexibilité? Parmi les différents modèles de financement, quels sont ceux qui répondent correctement aux besoins réels et aux opportunités? Comment tirer les enseignements des expériences positives et négatives, et adapter les politiques en conséquence?



Il vaut la peine d'investir dans la mise en place et le fonctionnement d'une structure de gouvernance de l'intégration car cet effort permet d'élaborer une philosophie et une stratégie de l'intégration, de générer des ressources, de mobiliser les gens et les organisations, de nouer des partenariats et d'établir une relation de confiance, autant d'éléments indispensables à la réalisation des objectifs d'intégration, à court comme à long terme.

4.1. Les structures locales d'intégration

La diversité résultant de l'immigration est devenue caractéristique d'un grand nombre de communautés locales en Europe. Alors que la majorité des immigrants et des réfugiés continuent à s'installer dans les grandes agglomérations, les villes plus petites et les communautés rurales connaissent elles aussi de nouvelles arrivées. Dans certains cas, la composition des populations locales peut changer rapidement, du fait que la proportion des habitants immigrés augmentant beaucoup plus rapidement que la moyenne nationale. Les autorités locales et d'autres parties concernées réagissent à cette évolution en mettant en place des structures d'intégration. Idéalement, elles seront compatibles avec la politique générale et les processus administratifs et reposeront sur des objectifs communs. Des réseaux bien implantés peuvent aider à trouver un consensus sur l'intégration et à accroître l'efficacité des programmes.

Le cadre législatif et politique

Les politiques d'intégration locale sont élaborées conformément au cadre législatif régissant l'admission et le séjour, qui est généralement défini aux niveaux national et européen. Il se compose de prescriptions juridiques applicables aux conditions d'entrée, aux permis de séjour et de travail, à l'égalité de traitement et à l'accès à la nationalité, ainsi que d'instruments réglant la situation des réfugiés et de règles relatives à l'expulsion. Les autorités locales sont



chargées d'exécuter certains volets de la législation sur l'immigration ainsi que d'autres tâches définies à des niveaux plus élevés d'autorité. Dans le même temps, ces autorités locales peuvent assumer des compétences considérables dans des domaines liés à l'intégration et jouer le rôle de prestataires de services dans des secteurs vitaux tels que la santé et le logement. Elles sont donc confrontées aux conséquences de l'immigration, qu'elle soit légale ou clandestine, justifiée par des raisons économiques ou familiales, temporaire ou permanente.

La mise en place d'une communication et d'un dialogue structurés entre les niveaux de pouvoir européen, national et local permet de prévoir et d'évaluer l'incidence de mesures adoptées à un niveau sur un autre niveau. De la même manière, les résultats de programmes d'intégration obtenus à un niveau donné pourraient influencer les politiques menées à d'autres niveaux.



De nombreuses autorités locales considèrent désormais l'intégration comme une question d'ordre général. Dans certains cas, les maires ou leurs adjoints jouent un rôle prépondérant et visible à cet égard. Le plus souvent, un département ou un service précis est désigné pour faire de l'intégration une priorité dans toute son administration. Dans les deux cas, la mise en œuvre des politiques concrètes incombe à chaque département.

La prise d'initiatives fortes et visibles par les maires et/ou les élus locaux sur les questions d'intégration est déterminante pour obtenir une approche cohérente de l'intégration dans les multiples domaines d'action et permet de rapprocher les pouvoirs publics des habitants, qu'ils aient ou non des origines immigrées.



Stratégies et objectifs d'intégration

Lorsqu'elles décident d'être plus actives dans le domaine de l'intégration, les communautés locales ont la faculté d'élaborer un «concept d'intégration» ou une stratégie. Il s'agit fréquemment d'un processus participatif, dans lequel les acteurs principaux de la communauté locale trouvent des réponses à des questions telles que: «Quels sont nos objectifs globaux en ce qui concerne l'intégration?», «Comment peut-on les relier aux principaux besoins et problèmes de notre communauté?», «Avons-nous les mêmes aspirations?», «Quelles priorités fixer, quels objectifs concrets devrait-on formuler et comment y parvenir?». Les communautés locales peuvent développer des stratégies d'intégration individuellement, ou s'inspirer des idées et des expériences d'autres pour y trouver des principes et des objectifs communs.

Dans la ville de Solingen, en Allemagne, «Vision Coexistence 2010», un concept interculturel, a été développé à l'issue d'un processus participatif. Des représentants d'institutions et d'organisations publiques et privées se sont rencontrés dans des groupes de travail pendant deux ans. Des questions liées à l'emploi, la santé, le logement et la jeunesse et l'école ont été étudiées en détail. Les groupes ont recensé les problèmes, dressé l'inventaire des projets et des services existants et ont défini des objectifs. À présent, l'administration travaille à la mise au point d'un système d'indicateurs en vue de faciliter la planification.





Une «contribution à la bonne gouvernance concernant l'intégration des immigrants et l'accueil des demandeurs d'asile» a été adoptée par les membres d'Eurocités, un réseau de 128 grandes villes européennes. Rédigée par et pour les villes, cette charte contient des principes généraux concernant la manière d'appréhender l'intégration, ainsi que des codes de conduite plus spécifiques relatifs à l'offre des services de base.

Parmi les engagements pris, on peut mentionner les exemples suivants:

- développer et/ou investir dans la communication directe et ouverte avec toutes les communautés d'immigrants, afin de les impliquer dans l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les politiques affectant directement leurs opportunités et leur cadre de vie;
- investir dans l'information complète et transparente de tous les habitants sur les réalités de l'immigration et sur les conditions nécessaires à une bonne intégration;
- investir dans des mesures s'adressant aux établissements d'enseignement, à leur dirigeants et leurs professeurs, pour les sensibiliser à la diversité croissante de leurs élèves, et investir pour leur fournir les compétences nécessaires à cet égard;
- instaurer un maximum de programmes de médiation au sein des services de santé et des services sociaux, pour faciliter la communication et la compréhension entre les professionnels, d'une part, et les différents groupes ethniques, d'autre part;
- promouvoir l'accès aux équipements culturels de la ville et encourager la participation à la vie culturelle, pour tous les immigrants.

Cette «contribution à la bonne gouvernance» jette les bases d'un processus d'apprentissage systématique entre les villes. Le but ultime du document est d'encourager l'innovation par un suivi et une évaluation structurés des actions.



Site internet: <http://www.eurocities.org>



Les politiques d'intégration locales sont plus efficaces lorsqu'elles rencontrent l'adhésion de l'ensemble de la communauté. Au lieu de s'adresser uniquement aux migrants, elles concernent tous les habitants, ainsi que l'administration elle-même. Elles nécessitent souvent des changements profonds dans un certain nombre de services et de domaines d'action municipale. Il est dès lors essentiel de pouvoir compter sur l'appui politique.

Les dirigeants locaux peuvent obtenir l'adhésion à la stratégie commune d'intégration en expliquant sa démarche au public, en soulignant les contributions apportées par les immigrants à la communauté de la ville et en rendant hommage au travail bénévole et au rôle des associations d'immigrants. Idéalement, l'engagement pris par le haut de la hiérarchie est renforcé par un large consensus politique et social sur l'importance de l'intégration. Bien qu'il ne soit pas toujours possible de s'accorder totalement sur ses objectifs, les habitants, les organisations locales, l'administration et les partis politiques devraient trouver un consensus minimum réalisable, assorti d'un respect pour les opinions d'autrui. La collaboration bipartite est particulièrement précieuse, puisque les stratégies d'intégration nécessitent généralement des engagements budgétaires. Lorsque les conseils municipaux comptent des immigrants parmi leurs membres, la question de l'intégration reçoit généralement davantage d'attention.



Le plan d'immigration de la ville de Barcelone a obtenu l'adhésion de tous les partis politiques et il souligne que l'intégration est une responsabilité collective. Il repose sur l'idée que la diversité est une ressource. Les immigrants sont considérés comme ayant un effet positif sur la structure des âges et sur le capital humain de la ville. Seuls 2,6 % des immigrants ont plus de 65 ans, par rapport aux 21,9 % de la population de Barcelone; 27,3 % ont une formation universitaire, les femmes immigrées enregistrant des pourcentages particulièrement élevés. Le plan d'immigration municipal place ses politiques et ses programmes dans ce contexte de «diversité-atout». Il prévoit des adaptations importantes des services publics, du logement, etc., en réponse aux nouveaux besoins.



Les stratégies d'intégration allient souvent une vision générale à des buts et des objectifs plus spécifiques. Elles peuvent être incorporer à l'évaluation globale et aux activités de suivi de l'administration. De nombreuses administrations locales soumettent des rapports officiels au conseil municipal, dans lesquels l'intégration peut recevoir une place reconnue. Les départements peuvent en outre procéder à des autoévaluations et fixer des délais pour les tâches concrètes. Les données nécessaires aux évaluations peuvent être obtenues à partir des enquêtes de satisfaction, des rapports sur l'utilisation des services municipaux, des statistiques scolaires, des statistiques sur l'occupation des logements appartenant à la ville, des rapports sur la prévention de la délinquance locale, des chiffres sur la participation aux activités sociales et politiques, notamment sur le bénévolat et les taux d'adhésion aux partis, ainsi que d'autres sources.

Réseaux et consultation

Les réseaux d'intégration locaux peuvent faciliter la coordination entre les organisations de migrants, les fournisseurs de services, les administrations municipales, les établissements d'enseignement, les employeurs, les organisations religieuses et philanthropiques, ainsi qu'avec d'autres acteurs. Ils peuvent servir à échanger des informations, à établir des coopérations professionnelles ou à mieux exploiter des ressources limitées. Ils mobilisent les organisations et les individus, établissent des passerelles et créent un climat de confiance.

Il n'est pas rare que les administrations municipales constituent et dirigent des réseaux locaux d'intégration. Mais les réseaux peuvent aussi être créés «à la base» par d'autres intervenants qui, à partir de tables rondes et de rencontres informelles, forment ensuite des structures plus officielles. Les réseaux peuvent également voir le jour au cours de la réalisation de projets. Le développement de contacts et de partenariats est désormais le produit de nombreux projets d'intégration et peut inscrire des structures de réseaux dans la durée. Dès lors, le défi consiste à faire en sorte que ces réseaux dépassent l'objectif du projet, dans le long terme.

En Italie, le projet «Integra» d'EQUAL a entraîné la création de tables rondes locales sur l'intégration dans sept municipalités, qui continuent leur activité au-delà du projet et ont en outre été imitées par d'autres municipalités. «Integra» fournit aux réfugiés et aux demandeurs d'asile des cours de langue, des évaluations de compétences, une orientation professionnelle, des apprentissages et d'autres services destinés à faciliter leur accès au marché du travail.





Le projet prévoit une table ronde thématique au niveau national et des tables rondes sur l'intégration au niveau local, organisées dans les sept municipalités participant au projet. Les tables rondes sur l'intégration au niveau local sont animées par les autorités locales et réunissent des représentants des bureaux d'emploi, des organismes de formation professionnelle, des syndicats, des demandeurs d'asile et des réfugiés, ainsi que d'autres partenaires locaux. Au-delà des activités du programme à proprement parler, la désignation de représentants au sein de chaque institution et l'établissement de réseaux ont été considérés comme autant de résultats positifs.



Site internet: http://www.formautonomie.it/schede/scheda_718.asp

Les projets dans lesquels les réseaux ont une forte présence relèvent fréquemment d'initiatives nationales appuyées par des acteurs puissants, tels que les confédérations de syndicats ou les associations d'employeurs. Ils peuvent aussi faire intervenir des associations nationales de municipalités ou des structures régionales.

L'expérience montre que les réseaux efficaces ont souvent une structure formalisée, dont leurs membres reconnaissent la légitimité. Idéalement, la structure prévoira une division claire des tâches, une présidence (qui peut être tournante) et un secrétariat. Des groupes centraux et des groupes de travail peuvent servir à assurer la cohérence des réseaux plus étendus, tandis que des règles de procédure et des mécanismes de règlement des conflits contribueront à la pérennité de la structure.



Idéalement, les réseaux d'intégration locaux devraient avoir une place bien déterminée dans la structure politique et administrative de la communauté. Leur mission peut, par exemple, consister à soulever des questions d'intérêt particulier et à formuler des recommandations, sans pour autant remettre en cause les compétences décisionnelles des représentants élus.



Le conseil d'intégration de Ballerup est l'un des soixante-treize conseils d'intégration locaux existant au Danemark. Au niveau national, ils sont coordonnés par le conseil des minorités ethniques, qui a un rôle de conseiller auprès du ministère des réfugiés, de l'immigration et de l'intégration. Le conseil d'intégration de Ballerup comprend dix membres représentant les minorités ethniques, deux membres représentant le conseil local, deux membres représentant les conseils d'administration des garderies et des écoles, et un membre représentant respectivement les clubs de sport, le conseil du troisième âge et le conseil des jeunes. Trois consultants, sans droit de vote, et un secrétaire en font aussi partie.

Le conseil d'intégration se réunit une fois par mois et compte des groupes de travail ad hoc. De plus, tous les ans, il organise un séminaire d'un week-end. Il invite des experts à prendre la parole et envoie ses propres représentants au comité de liaison sociale de la ville, ainsi qu'au comité de coordination responsable de l'emploi et du marché du travail.

Le conseil d'intégration émet des propositions concernant la politique d'intégration, examine des questions telles que l'enseignement de la langue maternelle ou la possibilité de créer un cimetière musulman et participe à un bureau de conseil à titre bénévole et à un centre pour les minorités ethniques. Il a par ailleurs organisé une conférence sur les mariages forcés ou arrangés.





L'expérience nous montre que l'existence d'un comité consultatif ne doit pas pour autant limiter la participation des immigrants exclusivement à ce forum. De nombreuses municipalités s'efforcent d'inclure des personnes qualifiées issues de l'immigration dans des conseils consultatifs organisés autour de différents thèmes et d'associer ces personnes aux processus de planification participative. La consultation se révèle particulièrement fructueuse lorsqu'elle dépasse la simple conversation entre les immigrants et l'administration municipale. Les syndicalistes locaux, les entraîneurs sportifs, les animateurs de centres culturels et les chefs de communauté participent au processus d'intégration au même titre que chaque habitant (immigrant ou non) de la communauté. Les relations interpersonnelles qui se nouent au sein des réseaux et des structures consultatives contribuent de manière déterminante à l'intégration sociale au niveau local.

Le guide des méthodes participatives, élaboré en Belgique par la fondation Roi Baudouin et l'Institut flamand d'évaluation scientifique et technologique (viWTA), est un outil de travail destiné à guider les praticiens tout au long du processus de mise en œuvre des méthodes participatives. En appliquant ces méthodes, les praticiens peuvent encourager «le public» à participer aux processus de prise de décision, étant entendu que ledit «public» change en fonction de la question traitée.

Le guide donne un aperçu de quarante méthodes participatives et une description détaillée de treize techniques, qui vont du dialogue en petit comité jusqu'aux actions de consultation impliquant simultanément des milliers de personnes. Certaines techniques visent principalement les citoyens ou des parties intéressées, d'autres font appel à des panels d'experts spécialisés dans un domaine particulier. Parmi les exemples de méthodes, on peut mentionner le «21st Century Town Meeting» (forum communautaire du XXI^e siècle), le jury des citoyens, la conférence de consensus et le «World Café».

Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur, septembre 2005, disponible sur les sites internet: <http://www.kbs-frb.be> ou <http://www.viWTA.be>

Le principe de base commun n° 9 reconnaît que la participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques et des mesures d'intégration, tout particulièrement au niveau local, favorise leur intégration. Plusieurs formes de participation démocratique des immigrants sont exposées au chapitre 2 de la première édition du manuel sur l'intégration.

Le partage d'expériences locales

L'échange d'expériences entre les communautés locales peut inspirer des projets ou des approches innovants. Lorsqu'ils sont structurés, de tels échanges horizontaux peuvent aussi aboutir à la définition d'indicateurs ou de méthodes d'évaluation communes. Les communautés locales pourraient ainsi concevoir des normes qualitatives communes pour l'intégration. L'une des manières de dégager les critères des bonnes politiques d'intégration, ou «facteurs de succès», consiste à lancer des concours. Organisés à l'échelle nationale ou européenne, ils fournissent le cadre pour réunir et faire connaître les initiatives en faveur de l'intégration.





Le concours intitulé «Une intégration réussie n'est pas une coïncidence: stratégies de politique locale d'intégration», lancé par le ministère de l'intérieur allemand et la fondation Bertelsmann, s'articulait autour des questions suivantes: «Où en sont aujourd'hui nos communautés locales en matière d'intégration?», «Quelles stratégies ont-elles suivies?» et «Quels ont été les succès remportés?»

Bien que la procédure de candidature en deux étapes ait exigé un temps et des efforts considérables, plusieurs communautés relativement petites étaient représentées dans le groupe des vingt-trois finalistes (sur cent sept contributions). Le jury, qui était composé de onze experts, s'est personnellement rendu dans quinze communautés et a finalement octroyé des prix à quatre autorités locales de tailles différentes.

Dix recommandations pour une politique locale d'intégration réussie ont été formulées sur la base du concours et publiées, de même qu'une documentation détaillée sur les expériences des communautés locales. Ce document d'une centaine de pages a été distribué aux autorités locales en Allemagne, et un résumé en anglais a également été rédigé.

Si les communautés locales étaient les destinataires premières du document et des recommandations, le concours visait aussi à fournir au gouvernement fédéral des renseignements sur les expériences pratiques de communautés.



Site internet: <http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Au niveau européen, les échanges ont lieu dans le cadre d'une variété de structures fédérales et de degrés de centralisation, et d'une répartition de compétences entre les niveaux national, régional et local. Les échanges horizontaux et les liens avec d'autres niveaux d'autorité n'en ont pas moins été fructueux pour les efforts d'intégration de nombreuses communautés locales. Plusieurs réseaux européens ont d'ailleurs fait de l'intégration une de leurs préoccupations majeures (voir chapitre 2).

4.2. La planification et l'évaluation des politiques d'intégration

La transposition des objectifs politiques globaux en programmes et en projets d'intégration concrets exige une planification méticuleuse, dont la définition d'objectifs clairs fait partie intégrante.



Les objectifs doivent être conformes au principe «SMART»:

Spécifiques: les objectifs doivent être suffisamment précis et concrets pour ne pas donner lieu à des interprétations divergentes.

Mesurables: les objectifs doivent définir une situation future souhaitée en termes mesurables, de sorte qu'il soit possible de vérifier s'ils ont ou non été atteints; de tels objectifs sont soit quantifiés, soit fondés sur une combinaison de descriptions et d'échelles de notation.

Acceptés: si les objectifs et niveaux de résultat doivent influencer sur les comportements, ils doivent être acceptés, compris et interprétés de la même manière par toutes les personnes qui sont supposées s'engager pour les atteindre.



Réalistes: les objectifs et les niveaux de résultat doivent être ambitieux — fixer un objectif reflétant la situation actuelle n'est d'aucune utilité — mais ils doivent aussi être réalistes pour que ceux qui sont responsables les considèrent comme pertinents.

Déterminés dans le Temps: les niveaux de résultat et les objectifs restent vagues s'ils ne sont pas liés à une date ou à un délai précis.

Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2005) 791, juin 2005.

Au cours de la mise en œuvre des programmes d'intégration, les décideurs et les praticiens peuvent, à un certain moment, se poser les questions suivantes: dans quelle mesure sommes-nous parvenus à atteindre les objectifs définis au début? Avons-nous véritablement fait ce que nous nous étions proposé au départ? Qui a participé au programme et pourquoi; qui n'a pas participé et pourquoi? Pour qui le programme a-t-il marché (ou pas marché)? Quels facteurs critiques ont déterminé le résultat? Comment a-t-on géré les risques et exploité les opportunités? Y a-t-il eu des différences entre les hommes et les femmes, les jeunes et les vieux? Ces groupes ont-ils bénéficié d'une attention particulière? Les évaluations peuvent servir à répondre à certaines de ces questions. Elles peuvent en outre aider la prise des décisions sur les objectifs et les priorités, et sur l'allocation des fonds. Elles peuvent aussi améliorer la connaissance des besoins et des problèmes, identifier des résultats non désirés et expliquer pourquoi les objectifs fixés n'ont pas été atteints.

Les techniques d'évaluation sont couramment appliquées pour examiner des projets particuliers et le niveau de réalisation des objectifs définis. Cependant, un contrôle ne portant que sur la bonne exécution ne révélera pas les problèmes liés à la direction stratégique générale puisque «une mauvaise politique peut être bien mise en œuvre», de la même manière que «une bonne politique peut être mal mise en œuvre».

Il peut dès lors se révéler utile de soumettre les politiques elles-mêmes à évaluation. Les hypothèses étayant les programmes de financement pourront ainsi être mises en question avant que des fonds importants ne soient investis. Cependant, l'expérience montre que certains des paramètres à appliquer dans les politiques d'intégration sont déterminés par les réalités politiques. Dans de tels cas, il importe d'énoncer de manière explicite les objectifs politiques liés à l'intégration et de fonder les programmes sur une définition claire des objectifs.

Certains des aspects complexes qui entourent la définition des objectifs des politiques d'intégration, ainsi que le choix des indicateurs retenus pour mesurer les progrès, sont exposés au chapitre 3 de la première édition du manuel sur l'intégration.

Les évaluations examinent principalement l'opportunité et la qualité des politiques d'intégration elles-mêmes, critères pour lesquels des indicateurs de bonne gouvernance peuvent être définis, plutôt que de tenter de mesurer le «degré d'intégration» d'individus ou de groupes d'immigrants, ce qui demeure problématique.





En France, la loi organique sur les lois des finances (LOLF) constitue un des éléments appuyant l'orientation de performance de l'administration publique. Elle fournit un système d'information sur le coût précis de certaines politiques publiques. Chacun des programmes a un projet annuel de performances (PAP) précisant les activités prévues, leur coût, les objectifs du programme, ainsi que les résultats précédemment obtenus et ceux qui sont projetés, en fonction d'indicateurs spécifiques.

Le PAP du programme «accueil et intégration des étrangers» est présenté au Parlement en 2006. Il a été difficile de définir les indicateurs parce que les PAP n'étudient que les programmes spécifiques en cours d'examen, alors que de nombreux facteurs déterminent les résultats de l'intégration. Deux indicateurs ont été sélectionnés: 1) le pourcentage de signataires du contrat d'accueil et d'intégration qui fait suite à la formation civique et 2) le pourcentage de bénéficiaires non francophones des services publics d'accueil qui, à la fin de leur formation, obtiennent un certificat attestant de leur connaissance élémentaire de la langue française.

Idéalement, l'évaluation devrait aller de pair avec la planification ou, au moins, inspirer toute modification majeure apportée aux programmes déjà en place. L'évaluation de projets pilotes peut aussi servir à orienter et à modifier des programmes en cours.

Par exemple, en Norvège, l'évaluation de cours d'intégration pilotes organisés dans vingt-six municipalités a servi à adapter la politique avant de l'appliquer au niveau national.



En Suisse, le programme pour la promotion de l'intégration sociale des étrangers prévoit un crédit annuel de 9 millions d'euros environ, pour quelque 600 projets cofinancés. Il définit cinq domaines prioritaires: 1) connaissances linguistiques, 2) ouverture d'institutions, 3) petits projets locaux, 4) centres régionaux de compétence et 5) innovation et garantie de qualité.

Pour l'évaluation de la première phase du programme (2001-2003), des évaluations partielles des cinq domaines prioritaires ont été réalisées pour fournir la matière de la synthèse finale et du rapport résumé. Le calendrier des rapports d'évaluation partielle et finale avait été conçu de telle sorte que les résultats intermédiaires puissent déjà servir à élaborer la phase suivante du programme (2004-2007). De la même manière, l'évaluation actuelle interviendra dans la définition de la phase suivante (à partir de 2008).



Site internet: <http://www.eka-cfe.ch>

Méthodes d'évaluation

En matière d'intégration des immigrants, il est recouru tant aux évaluations externes qu'aux autoévaluations.



Les autoévaluations peuvent conduire à renforcer les capacités des administrations et à encourager l'apprentissage au sein de l'organisation ainsi que le recensement des meilleures pratiques. Pour leur part, les évaluations externes apportent un point de vue objectif et peuvent donner une appréciation indépendante et crédible de l'incidence réelle des politiques.



Généralement, les évaluations comprennent une série de recommandations sur les mesures à prendre, qui peuvent être l'objet de controverses politiques, compte tenu de l'enjeu public que constitue l'intégration des immigrants. Elles peuvent en outre avoir des implications financières importantes. Lorsque des évaluations externes sont effectuées, le cahier des charges doit définir la relation entre l'instance qui passe commande et l'évaluateur, et préciser clairement l'étendue de la mission. Les procédures d'appel d'offres facilitent souvent la définition de ces «règles de base» explicites.

Les moyens mis en œuvre devraient être proportionnés aux objectifs et au rôle qui sera dévolu à l'évaluation dans le processus général d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. La méthodologie et la collecte des données devraient être adaptées aux circonstances.



C'est ainsi par exemple que les groupes de contrôle sont souhaitables d'un point de vue scientifique, mais généralement difficiles à constituer dans le contexte des interventions en matière d'intégration. Dans les situations où la population cible varie, les évaluateurs devraient opter pour un suivi continu plutôt que pour des tests de comparaison avant/après, susceptibles de connaître un fort taux d'attrition.

La définition des groupes cibles constitue une étape fondamentale de toute évaluation. Dans le programme suisse pour la promotion de l'intégration sociale des étrangers, une distinction judicieuse a été établie entre les groupes cibles directs et les «utilisateurs finals». Par exemple, un programme de formation interculturel ciblait des «intervenants clés» tels que des gardiens ou des entraîneurs sportifs. L'évaluation a montré que ces intervenants clés bénéficiaient des programmes de formation mais n'utilisaient pas leurs connaissances de manière suffisamment efficace dans leurs interactions avec les utilisateurs finals, c'est-à-dire avec la société dans son ensemble. Dès lors, une analyse des «étapes suivantes» devrait figurer dans une évaluation complète de l'impact du programme.

Le choix du moment est une considération importante pour sélectionner des méthodes d'évaluation. Par exemple, les évaluations quantitatives peuvent être particulièrement précieuses lors des phases initiales de mise en œuvre, tandis que les méthodes qualitatives peuvent fournir des informations utiles sur l'impact de programmes mis en œuvre depuis plus longtemps.

Dans le cadre des systèmes de gestion de performance, la collecte régulière de données est de plus en plus courante dans les programmes publics ou privés appliqués dans le secteur de l'intégration. Bien souvent, le suivi de résultats est une activité «intégrée», exigée par l'instance de contrôle ou de financement. De telles procédures de contrôle régulier peuvent stimuler le processus d'apprentissage au sein d'une organisation, tout en posant les bases d'évaluations ultérieures (et souvent externes). En effet, en l'absence de mécanisme de collecte régulière de données, les évaluations ex-post des programmes ne sauraient atteindre un niveau scientifique parce qu'elles constitueraient des «instantanés» plutôt qu'une étude des résultats et des incidences sur une période de temps.

En résumé, un mélange bien équilibré de méthodes quantitatives et qualitatives, ainsi que d'évaluations internes et externes, contribuera sans nul doute à une compréhension globale. Cependant, des limitations subsisteront du fait de la nature multiple et complexe de l'intégration.





Le principe de base commun n° 11 énonce que «l'élaboration d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation clairs est nécessaire pour adapter les politiques, mesurer les progrès en matière d'intégration et améliorer l'efficacité de l'échange d'informations». Plus concrètement, la communication de la Commission sur le «programme commun pour l'intégration» suggère que les procédures d'admission, les programmes d'introduction (et tout spécialement les programmes obligatoires) et les autres politiques d'intégration devraient faire l'objet d'une évaluation et d'un suivi, par le biais d'évaluations d'impact nationales et de mécanismes de consultation des parties intéressées tels que des sondages, des indicateurs et des mesures de suivi. La Commission invite aussi les États membres à encourager l'échange d'informations sur les outils d'évaluation nationaux et à élaborer, le cas échéant, des critères européens d'apprentissage comparé.

Est-il possible d'élaborer des normes communes pour le domaine de l'évaluation? En réalité, il existe déjà des normes internationales, essentiellement pour les questions éthiques. Elles ne sont évidemment pas spécifiques à la question de l'intégration des immigrants mais peuvent néanmoins servir à réaliser les évaluations planifiées dans ce domaine. Au niveau des programmes de financement communautaires, des normes communes d'évaluation des projets sont actuellement mises au point. L'UE pourrait elle aussi contribuer à faire de l'évaluation un élément clé pour une bonne administration et une bonne planification.

4.3. La gestion des ressources

Au sens large, on peut définir les ressources comme des «actifs» qui peuvent être mobilisés par différents types d'acteurs. Une structure de gouvernance assurant une intégration réussie maximise l'effet positif des ressources en définissant précisément le rôle de chaque acteur et en créant un cadre qui offre un support adéquat. Il relève de la bonne gouvernance de répondre à la question: «Qui est le mieux à même de réaliser une tâche donnée, et de quoi a-t-il besoin pour y parvenir?»



Toute bonne gestion des ressources associe des ressources de types différents. Dans un projet bien géré, on aura un bon dosage entre le capital financier, les ressources humaines et d'autres actifs apportés par les participants. Le travail bénévole constitue lui aussi une ressource importante.

Les programmes d'intégration bien conçus ne reposent pas sur un type unique de ressources excluant les autres, mais sur une combinaison équilibrée qui tire le meilleur parti des contributions de tous les participants.

La partie qui suit étudie la question du financement dans le domaine de l'intégration des immigrants. Elle examine le rôle de l'État en tant qu'instance de financement des régions, des municipalités ou du secteur du bénévolat, et se penche sur le contexte européen et les subventions communautaires. Elle traite ensuite des fondations privées et de la façon dont elles se définissent par rapport à l'intégration. Dans l'ensemble, l'appui financier constitue l'aspect dominant, mais il est généralement intégré à d'autres formes d'aide et d'influence.



Les financements publics

Le financement est toujours une expression des priorités et, à tous les niveaux, les programmes de financement sont associés à une orientation stratégique particulière. Dans le cadre national, les gouvernements entendent distribuer les fonds en fonction des besoins de différents groupes cibles et selon les priorités politiques ou sociétales. Or ces priorités peuvent évoluer. C'est ainsi que dans plusieurs États membres, les financements qui étaient principalement destinés aux réfugiés, considérés comme un groupe dont les besoins sont «évidents», commencent à présent à couvrir aussi les immigrants. Les besoins de financement sont en outre affectés par les évolutions législatives telles que, par exemple, des lois rendant obligatoire la participation à des programmes d'intégration. Dans de nombreux États membres, le financement fédéral est redirigé, pour des montants souvent très élevés, vers les niveaux de gouvernement inférieurs. Or les sources de financement régionales, nationales et européennes devraient être complémentaires. Au total, elles représentent des montants considérables, mobilisés pour la promotion de l'intégration des immigrants.

En Estonie, les sources de financement suivantes ont servi à soutenir les mesures d'intégration au cours des dernières années:

- le budget de l'État (provenant de divers ministères);
- les programmes communautaires de préadhésion (notamment Phare);
- les programmes communautaires de post-adhésion;
- les Fonds structurels (notamment le Fonds social européen);
- d'autres instruments financiers communautaires (notamment le 6^e programme cadre) et
- des financements bilatéraux (Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, etc.).

Bien qu'une part importante des financements bilatéraux et que les programmes de pré-adhésion n'aient plus cours, l'Estonie continue de recevoir davantage de financements internationaux que nationaux pour l'intégration.

Outre son impact monétaire immédiat, l'aide internationale a aussi influencé plus largement les pratiques de financement en Estonie. Par exemple, les procédures appliquées par la fondation pour l'intégration des non-Estoniens qui, en 2005, a déboursé 5,7 millions d'euros, sont fondées sur les procédures du programme Phare. En effet, les règles de passation des marchés publics en vigueur en Estonie au moment de la création de la fondation (1998) étaient vagues et essentiellement limitées au secteur de la construction. Les procédures du programme Phare régissant les marchés de services, les marchés de fournitures, les régimes de subventions et l'octroi de bourses ont donc été considérées comme utiles dans ce contexte.

En République tchèque, les sources de financement communautaires ont notamment été Phare, INTI, le Fonds social européen et le Fonds européen pour les réfugiés. En 2005, dix-sept projets ont été cofinancés par l'UE, pour un montant total de 4,8 millions d'euros environ.





Les ressources disponibles étant limitées, c'est bien souvent l'UE qui fournit un financement pluriannuel, d'un montant très élevé, ce qui assure une certaine stabilité financière aux ONG exécutant les programmes d'intégration. Les organisations peuvent ainsi aller au-delà d'actions ciblées à court terme et s'attaquer à des questions structurelles telles que les problèmes du marché du travail. Les programmes communautaires comme EQUAL stimulent eux aussi l'apprentissage transnational et sont à l'origine de nombreux projets innovants.

Les ONG et les ministères ont dû s'adapter aux procédures associées au financement communautaire. Au départ, ils avaient sous-estimé les efforts et le temps que leur personnel devrait consacrer aux candidatures et aux rapports, qui sont nettement plus importants que pour les projets financés par l'État. De plus, des retards de paiement ont contraint plusieurs ONG à contracter des emprunts bancaires pour couvrir momentanément leurs coûts.



Le Fonds espagnol pour l'intégration a été créé en 2005, à titre de contribution nationale aux politiques d'intégration mises en œuvre aux niveaux régional et local. Son budget s'élevait à 120 millions d'euros, la première année, et a été porté à 182,4 millions d'euros, en 2006. À titre de comparaison, le budget national de l'intégration pour 2000-2004 était de 7,5 millions d'euros par an.

Le financement est transféré dans sa totalité aux communautés autonomes (gouvernements régionaux), à condition qu'elles fournissent 30 % du cofinancement. Les critères d'affectation comprennent le nombre de ressortissants non communautaires inscrits dans les municipalités, comme travailleurs relevant du système de sécurité sociale ou comme ouvriers agricoles. Une allocation est aussi attribuée pour des situations d'afflux exceptionnelles, par exemple dans le cas de l'Andalousie. Quelque 40 % des sommes versées par le fonds d'intégration doivent être dépensés directement par les municipalités et leur sont transmis par le biais des communautés autonomes.

Les principales activités financées sont le renforcement des services publics généraux, la formation interculturelle du personnel des services publics et des employés des services d'intégration, ainsi que l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Quelque 50 % du montant total du Fonds sont alloués à l'enseignement et couvrent des programmes d'accueil dans les écoles.

Le Fonds vise à encourager l'émergence d'une stratégie nationale d'intégration cohérente en stimulant les politiques d'intégration régionales et locales et en favorisant la coopération entre les différents niveaux de gouvernement. Les décisions fixant les priorités sont prises conjointement par l'administration nationale et les communautés autonomes, qui soumettent des plans d'action régionaux. Des comités de suivi bilatéraux sont créés avec chaque communauté autonome et sont chargés de suivre les progrès réalisés et de préparer chaque année de nouvelles propositions.



Au Danemark, la loi sur l'intégration constitue la base légale du financement des actions municipales en faveur de l'intégration. Les autorités locales sont responsables de l'hébergement des réfugiés, de l'organisation des programmes d'introduction, du versement des allocations aux personnes éligibles et de la coordination de l'effort général d'intégration de la municipalité. En 2004, 17 244 personnes relevaient du champ d'application de la loi sur l'intégration. Il s'agissait principalement de réfugiés et de familles de migrants.

Dans le système de financement actuel, plusieurs instruments financiers sont combinés pour transférer les fonds aux municipalités. Ces dernières reçoivent une subvention de base allouée par personne, pour trois ans, et visant à couvrir les dépenses engagées pour l'interprétation, l'information, les conseils et l'orientation, le logement, etc., ainsi que des subventions destinées à financer des cours de danois et des programmes d'emploi/enseignement. Les municipalités sont aussi remboursées de certaines dépenses et peuvent obtenir des subventions de performance si une personne réussit l'examen de danois ou trouve un emploi d'au moins six mois pendant la période d'insertion de trois ans.

L'objectif du système de financement est de fournir aux municipalités des incitations à s'engager activement en faveur de l'intégration. Outre les subventions de performance, l'instrument principal réside dans les modalités de paiement de la subvention de base: la municipalité la perçoit pendant toute la durée de la période d'insertion, que la personne bénéficiaire soit embauchée ou qu'elle reçoive des allocations publiques. Si la personne trouve un emploi avant que les trois ans ne soient écoulés, la municipalité peut utiliser le reste de la subvention de base, qui n'est pas spécifiquement affectée aux mesures d'intégration, comme bon lui semble.

Les gouvernements financent encore d'autres acteurs de la société, tels que le secteur du bénévolat. Les subventions versées à ce secteur peuvent atteindre des montants extrêmement variables. Ainsi, le ministère de l'intérieur britannique gère le Fonds de développement pour la communauté des réfugiés, qui octroie des subventions d'un montant maximum de 7 200 euros à des organisations œuvrant au renforcement des compétences, à l'offre de nouveaux services et à l'établissement de relations entre les communautés. Une organisation ne peut bénéficier que d'une seule subvention par exercice financier. Cependant, bon nombre d'associations bénévoles britanniques travaillant à l'intégration des réfugiés sont cofinancées par le ministère de l'intérieur, à hauteur d'environ 8,6 millions d'euros par an.

Sur le plan européen, différents types de fonds sont alloués pour promouvoir directement ou indirectement l'intégration. Les plus importants sont les Fonds structurels, dont l'objet est d'assurer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne. Les ressources sont affectées à des actions qui visent à réduire les écarts entre les régions les plus développées et les moins développées et qui favorisent l'égalité des chances devant l'emploi entre les différents groupes sociaux. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen en sont des exemples connus. Dans leur cadre, des initiatives sont lancées, comme le projet EQUAL, financé par le FSE, qui a pour objectif de promouvoir de nouveaux moyens de lutter contre toutes les formes de discrimination et les inégalités sur le marché du travail, grâce à une coopération transnationale. Les groupes cibles sont notamment les immigrants. L'initiative Urban, soutenue par le FEDER, encourage la conception et





la réalisation des modèles innovants de développement en vue de la revitalisation socio-économique des quartiers urbains en déclin. Elle intensifie l'échange d'information sur le développement urbain durable dans l'Union. Ce programme sera arrêté mais à partir de 2007, une priorité constante sera très probablement accordée aux projets de développement des villes, dans le cadre d'une nouvelle génération de programmes relevant de ce Fonds. Les fonds «Recherche et développement» financent des recherches, notamment celles apportant des connaissances sur les migrations et les processus d'intégration, qui serviront à élaborer de nouvelles politiques. La direction générale de la justice, de la liberté et de la sécurité gère plusieurs programmes de financement, dont le Fonds européen pour les réfugiés (FER) qui aide les États membres de l'Union et les autres parties intéressées à accueillir les demandeurs d'asile, les réfugiés et les personnes déplacées. Dans le cadre des nouvelles perspectives financières de 2007-2013, un nouveau fonds très important, consacré à l'intégration des ressortissants de pays tiers, sera créé parallèlement au FER. Il a été précédé du programme INTI, qui apporte son concours aux organismes publics et privés œuvrant à l'intégration des immigrants.



INTI est un programme communautaire destiné à financer des actions préparatoires visant à promouvoir l'intégration dans les États membres de personnes qui ne sont pas citoyennes de l'Union. Il encourage le dialogue avec la société civile, élabore des modèles d'intégration, recherche et évalue les meilleures pratiques dans ce domaine et crée des réseaux au niveau européen. INTI soutient la coopération entre les États membres, leurs autorités régionales et locales et d'autres intervenants, ainsi que la création de partenariats et de réseaux transnationaux. Son principe sous-jacent est de promouvoir des approches nouvelles et novatrices pour l'intégration des immigrants en s'inspirant, dans la mesure du possible, d'expériences antérieures. La priorité est donnée à des actions qui renforcent l'autonomisation des immigrants et contribuent à établir un dialogue transnational constructif. Le dernier appel à propositions INTI (en 2006) vise à accorder un soutien financier à des actions concourant à la réalisation des trois objectifs spécifiques suivants:

- soutenir l'établissement de réseaux de coopération transnationaux ou de projets pilotes destinés à identifier, à échanger et à évaluer les bonnes pratiques et les nouvelles approches en matière d'intégration;
- améliorer les connaissances aux fins du développement des politiques d'intégration au plan de l'Union;
- soutenir le dialogue transnational sur l'intégration ainsi que la sensibilisation à ses enjeux et à son impact sur la société.



Site internet: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_fr.htm

Les questions de financement sont souvent fondamentales pour l'identité et la capacité d'action des ONG (voir chapitre 1). Il arrive que des organisations ne reçoivent pas de financement de base et soient soumises à des limitations strictes concernant les postes de dépenses éligibles à un financement. Or elles doivent trouver des fonds pour concevoir les projets, établir des partenariats, rédiger des propositions et négocier des financements. Les exigences concernant les rapports peuvent varier en fonction de l'organisme de financement, ce qui alourdit les contraintes administratives pesant sur les organisations qui



dépendent de sources financières multiples. Il pourrait être judicieux d'introduire des procédures de demande moins compliquées, par exemple en deux étapes, où la première serait une simple «expression d'intérêt» et le texte intégral de la proposition serait soumis uniquement par les organisations sélectionnées. Couvrir les frais généraux pourrait aussi aider les organisations à prendre en considération, au-delà des objectifs à court terme du projet, les besoins changeants de la population qu'elles servent. Cependant, les ONG manquent bien souvent des compétences financières nécessaires pour pouvoir évaluer correctement leurs frais généraux et les répartir entre leurs différents projets.

Les financements privés

Dans toute l'Europe, les fondations privées interviennent de plus en plus fréquemment dans le secteur de l'intégration. Certaines fondations sont essentiellement pourvoyeuses de subventions, c'est-à-dire qu'elles considèrent que leur fonction première consiste à soutenir les activités entreprises par d'autres personnes. D'autres organisations sont plus impliquées au niveau opérationnel: elles conçoivent elles-mêmes des initiatives et s'engagent directement dans plusieurs projets. Il n'existe toutefois aucune division stricte: de nombreuses fondations sont actives sur les deux plans, financier et opérationnel, et il existe une large gamme de modèles de financement. Les fondations se distinguent selon qu'elles privilégient le financement à long ou à court terme, selon qu'elles soutiennent des organisations ou des projets, ou encore selon le degré auquel elles impliquent des partenaires extérieurs de différentes natures.

La fondation allemande Körber, qui a une dotation de 526 millions d'euros et a déboursé approximativement 11 millions d'euros en 2005, vise à encourager la participation des citoyens à l'intégration. Elle s'intéresse plus particulièrement aux nouvelles idées et aux initiatives partant de la base. La fondation apporte un capital de démarrage à ces initiatives et décerne aussi des prix à des projets modèles (le prix «Hambourg Tulipe» pour les projets d'intégration germano-turcs, par exemple), les aidant à obtenir d'autres sources de financement et à assurer leur viabilité sans devoir compter sur le financement à long terme par la fondation.

Site internet: <http://www.stiftung.koerber.de>



La fondation britannique «Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT)», qui bénéficie d'une dotation de 180 millions d'euros et de subventions annuelles de quelque 7,5 millions d'euros, octroie elle aussi de petites subventions destinées à créer une assise suffisamment solide pour pouvoir ensuite recourir aux bailleurs de fonds traditionnels. Outre le financement de projets, le JRCT accorde des subventions de base à des organisations telles que les groupes de Noirs ou les groupes de minorités ethniques. La fondation octroie fréquemment plusieurs subventions successives d'une durée de trois ans, car elle considère que les nouveaux arrivants ont besoin de temps pour se familiariser avec les structures de gouvernance des ONG, avec la société civile britannique et avec les types de mécanismes de financement disponibles. Les bénéficiaires reçoivent un appui sous la forme de partenariats et de réseaux.

Site internet: <http://www.jrct.org.uk>





La fondation allemande «Hertie», qui possède 800 millions d'euros à son actif et effectue des mises de fonds de 25 millions d'euros par an, élabore des projets modèles en matière d'intégration et les diffuse avec l'aide de partenaires. Ainsi, le programme START offre une bourse de 100 euros par mois à des immigrants doués âgés de 15 à 18 ans et leur fait suivre un programme intensif d'entraînement, d'excursions, etc. Alors que le programme avait cinquante bénéficiaires au départ, il s'est développé et comptait cent soixante jeunes en 2005, et jusqu'à trois cent jeunes en 2006. Plus de vingt fondations, ministères de l'éducation, municipalités, particuliers, entreprises, clubs et associations participent désormais au programme START. Chaque donateur peut choisir le nombre de bourses à financer (à 5 000 euros par an) ou consacrer bénévolement du temps et des compétences au projet. La fondation Hertie finance START à hauteur de 5,5 millions d'euros.



Site internet: <http://www.ghst.de>

Le cadre juridique et la structure de gouvernance de base relèvent bien évidemment de la compétence de l'État.



Les fondations n'ont généralement pas pour ambition de se substituer à l'État, mais d'assumer un rôle complémentaire et innovant. En plus d'apporter leur soutien à des initiatives concrètes, elles peuvent aussi rassembler des spécialistes, créer des coalitions d'intérêt, commander et publier toutes études utiles, financer la promotion et la défense des droits des immigrants ou contribuer par d'autres moyens à l'élaboration de politiques.

La constitution de réseaux est une pratique de plus en plus courante entre les fondations, tant au niveau national qu'international. Le cadre européen est considéré comme un lieu privilégié d'échange de bonnes pratiques et de développement d'initiatives communes. Par exemple, le «programme européen pour l'intégration et la migration» [European Programme for Integration and Migration] (EPIM) est une collaboration entre dix fondations européennes. L'EPIM octroie des subventions à des ONG travaillant au niveau européen, ainsi qu'à des réseaux européens d'ONG nationales. Il organisera en outre une série de consultations dans les États membres, en 2006 et en 2007.



Chapitre 4 — Conclusions

1. Il vaut la peine d'investir dans la mise en place et le fonctionnement d'une structure de gouvernance de l'intégration car cet effort permet d'élaborer une philosophie et une stratégie de l'intégration, de générer des ressources, de mobiliser les gens et les organisations, de nouer des partenariats et d'établir une relation de confiance, autant d'éléments indispensables à la réalisation des objectifs d'intégration, à court comme à long terme.
2. La mise en place d'une communication et d'un dialogue structurés entre les niveaux de pouvoir européen, national et local permet de prévoir et d'évaluer l'incidence de mesures adoptées à un niveau sur un autre niveau. De la même manière, les résultats de programmes d'intégration obtenus à un niveau donné pourraient influencer les politiques menées à d'autres niveaux.
3. La prise d'initiatives fortes et visibles par les maires et/ou les élus locaux sur les questions d'intégration est déterminante pour obtenir une approche cohérente de l'intégration dans les multiples domaines d'action et permet de rapprocher les pouvoirs publics des habitants, qu'ils aient ou non des origines immigrées.
4. Les politiques d'intégration locales sont plus efficaces lorsqu'elles rencontrent l'adhésion de l'ensemble de la communauté. Au lieu de s'adresser uniquement aux migrants, elles concernent tous les habitants, ainsi que l'administration elle-même. Elles nécessitent souvent des changements profonds dans un certain nombre de services et de domaines d'action municipale. Il est dès lors essentiel de pouvoir compter sur l'appui politique.
5. Idéalement, les réseaux d'intégration locaux devraient avoir une place bien déterminée dans la structure politique et administrative de la communauté. Leur mission peut, par exemple, consister à soulever des questions d'intérêt particulier et à formuler des recommandations, sans pour autant remettre en cause les compétences décisionnelles des représentants élus.
6. Les évaluations examinent principalement l'opportunité et la qualité des politiques d'intégration elles-mêmes, critères pour lesquels des indicateurs de bonne gouvernance peuvent être définis, plutôt que de tenter de mesurer le «degré d'intégration» d'individus ou de groupes d'immigrants, ce qui demeure problématique.
7. Idéalement, l'évaluation devrait aller de pair avec la planification ou, au moins, inspirer toute modification majeure apportée aux programmes déjà en place. L'évaluation de projets pilotes peut aussi servir à orienter et à modifier des programmes en cours.
8. Les autoévaluations peuvent conduire à renforcer les capacités des administrations et à encourager l'apprentissage au sein de l'organisation ainsi que le recensement des meilleures pratiques. Pour leur part, les évaluations externes apportent un point de vue objectif et peuvent donner une appréciation indépendante et crédible de l'incidence réelle des politiques.
9. Les moyens mis en œuvre devraient être proportionnés aux objectifs et au rôle qui sera dévolu à l'évaluation dans le processus général d'élaboration et de mise en œuvre des





politiques. La méthodologie et la collecte des données devraient être adaptées aux circonstances.

10. Toute bonne gestion des ressources associe des ressources de types différents. Dans un projet bien géré, on aura un bon dosage entre le capital financier, les ressources humaines et d'autres actifs apportés par les participants. Le travail bénévole constitue lui aussi une ressource importante.
11. Les fondations n'ont généralement pas pour ambition de se substituer à l'État, mais d'assumer un rôle complémentaire et innovant. En plus d'apporter leur soutien à des initiatives concrètes, elles peuvent aussi rassembler des spécialistes, créer des coalitions d'intérêt, commander et publier toutes études utiles, financer la promotion et la défense des droits des immigrants ou contribuer par d'autres moyens à l'élaboration de politiques.

Annexe I

Les politiques fondées sur la pratique — Traduire les pratiques en politiques



Le manuel décrit des programmes et des projets dans l'optique de présenter de bonnes pratiques et d'en tirer les enseignements. Des échanges soigneusement préparés aideront les décideurs et les praticiens à reproduire des pratiques ou à les adapter à des circonstances particulières, ainsi qu'à concevoir de nouveaux programmes.

Une réflexion plus approfondie aboutira éventuellement à la traduction des résultats d'un projet en recommandations sur les mesures à prendre. Partant, les politiques seront davantage axées sur la pratique, ce qui à son tour assurera la pérennité des pratiques d'intégration et augmentera l'adhésion aux politiques d'intégration.

Ce processus de traduction est relativement complexe et comprend un certain nombre d'étapes dont les plus importantes sont résumées ci-dessus. Tout d'abord, il convient de mesurer la qualité des programmes et des projets. Leurs résultats et leurs effets doivent ensuite être évalués, après quoi il sera possible d'énoncer des recommandations pour de nouvelles politiques ou d'adapter les politiques en cours de mise en œuvre.

1. Pour mesurer la qualité des projets et des programmes d'intégration, il convient d'évaluer leur pertinence, leur bon fonctionnement, leur efficacité, leur caractère durable et leur impact.

Les programmes et projets sont *pertinents* lorsque:

- ils répondent à des besoins clairement identifiés;
- ils sont compatibles avec les objectifs des politiques menées;
- ils impliquent les parties intéressées et les groupes cibles et
- ils améliorent les capacités institutionnelles des entités d'exécution.

Les programmes et projets *fonctionnent bien* lorsque:

- ils obtiennent des résultats à des coûts raisonnables;
- ils sont financièrement viables ou ont un rendement économique positif;
- ils produisent des résultats de qualité et
- ils sont coordonnés, gérés et financés de manière adéquate.

Les programmes et projets sont *efficaces* lorsque:

- ils produisent les effets et les résultats escomptés;
- ils sont gérés correctement et en toute transparence;
- ils permettent de faire face à des effets secondaires inattendus et négatifs et
- ils ont l'adhésion des parties intéressées et des groupes cibles.

Les programmes et projets sont *durables* lorsque:

- ils se poursuivent après la phase initiale;
- ils attirent de nouveaux promoteurs ou génèrent leurs propres ressources;
- ils mettent en place des mécanismes de suivi et d'évaluation et
- ils développent en permanence les compétences de gestion.

Les programmes et projets ont un *impact* lorsque:

- ils offrent des produits ou des services aux parties intéressées et aux groupes cibles;
- ils améliorent la condition socio-économique des groupes cibles;
- ils modifient les comportements et la culture de l'organisation;
- ils ont une influence au-delà du groupe cible et
- ils contribuent aux objectifs globaux des politiques.

2. Pour procéder à l'évaluation des projets et programmes, il convient de les comparer entre eux, d'en identifier les acteurs, de formuler des options stratégiques et de prévoir leur impact.

Analyse comparative:

- les effets et résultats de plusieurs programmes et projets sont collectés, décrits et comparés;
- des informations complémentaires sont rassemblées et des études supplémentaires sont entreprises et
- les facteurs ayant contribué au succès ou à l'échec sont identifiés et analysés.

Identification des acteurs:

- les questions de responsabilité sont précisées, tant pour les acteurs gouvernementaux que non gouvernementaux;
- les niveaux d'autorité sont établis: du niveau local, régional, national au niveau européen et
- les parties prenantes et groupes cibles sont consultés et des négociations ont lieu entre eux.

Formulation d'options stratégiques:

- l'analyse comparative et l'identification des acteurs donnent lieu à des conclusions;
- les problèmes sont exposés puis résolus par les options stratégiques proposées et
- des recommandations concrètes d'action sont formulées et présentées.

Prévision de l'impact:

- l'impact (direct et indirect) environnemental, économique et social des options stratégiques est analysé;
- les risques et les incertitudes, notamment les obstacles à la mise en œuvre et au respect des objectifs, sont étudiés;
- les options sont comparées et l'option retenue est traduite en propositions d'action concrètes.

3. L'ensemble des propositions d'action concrètes est présenté à l'instance décisionnelle compétente. Cette dernière examine et traite les propositions conformément à son règlement intérieur.



Annexe II

Points de contact nationaux sur l'intégration



Belgique

Cabinet de M. Christian Dupont, ministre de la fonction publique, de l'intégration sociale, de la politique des grandes villes et de l'égalité des chances
Rue de la Loi 51, B-1040 Bruxelles, Belgique, fax (32-2) 790 57 98

et

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
Rue Royale 138, B-1000 Bruxelles, Belgique, fax (32-2) 212 30 30

République tchèque

Ministère du travail et des affaires sociales (Ministerstvo práce a sociálních věcí) — Département de l'immigration et de l'intégration des étrangers
Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2, République tchèque, fax (420) 221 923 090

Danemark

Ministère de l'intégration (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) — Unité «Politique de l'intégration»
Holbergsgade 6, DK-1057 Copenhagen K, Danemark, fax (45) 33 95 14 79

Allemagne

Ministère fédéral de l'intérieur (Bundesministerium des Innern) — Unité MI2 «Questions fondamentales d'intégration»
Dienstszitz Berlin, Alt-Moabit 101, D-10559 Berlin, Allemagne, fax (49-18) 88 68 151918

Estonie

Chancellerie d'État (Riigikantselei) — Bureau du ministre de la population et des affaires ethniques
The Stenbock House, Rahukohtu 3, 15161 Tallinn, Estonie, fax (372) 332 61 51

Irlande

Office d'accueil et d'intégration (Reception and Integration Agency)
Block C, Ardilaun Centre 112 — 114 St. Stephen's Green, Dublin 2, Irlande,
fax (353) 14 18 32 71

Grèce

Ministère de l'intérieur (Υπουργείο Εσωτερικών) — Direction des étrangers et des migrations — Secteur «Intégration sociale»
2 Evangelistrias Str., GR-10563 Athènes, Grèce, fax (30) 21 03 22 33 35

Espagne

Ministère du travail et des affaires sociales (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) — Direction générale de l'intégration des immigrés
C/ José Abascal, 39 -1ª Planta-, E-28003 Madrid, Espagne, fax (34) 913 63 70 57

France

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement — Direction de la population et des migrations
Bureau DMI 3, 14 avenue Duquesne, F-75350 Paris 07 SP, France, fax (33) 140 56 53 49

Italie

Ministère de l'intérieur (Ministero dell'Interno) — Département des libertés civiles et de l'immigration — Direction centrale de l'immigration et des politiques d'asile
Palazzo Viminale, via A. Depretis, I-00184 Rome, Italie, fax (39) 06 46 54 97 51

et

Ministère de la solidarité sociale (Ministero della Solidarietà Sociale) — Direction générale de l'immigration
Via Fornovo 8, I-00192 Rome, Italie, fax (39) 06 36 75 47 69

Chypre

Ministère de l'intérieur (Υπουργείο Εσωτερικών) — Section des relations européennes et internationales
Demosthenis Severis Avenue, 1453 Nicosie, Chypre, fax (357) 22 86 77 55

Lettonie

Secrétariat du ministre spécialement chargé de l'intégration sociale (Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts)
Elizabetes Str. 20, 2^e étage, LV-1050 Riga, fax (371) 736 53 35

Lituanie

Ministère de la sécurité sociale et du travail (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija) — Département des affaires internationales
A. Vivulskio Str. 11, LT-03610 Vilnius, Lituanie, fax (370) 52 66 42 09

Luxembourg

Ministère de la famille et de l'intégration — Commissariat du gouvernement aux étrangers
12-14, avenue Emile Reuter, L-2919 Luxembourg, fax (352) 47 83 672

Hongrie

Ministère de la justice (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) — Département des migrations
Kossuth Lajos tér 4., 1055 Budapest, Hongrie, fax (36) 14 41 29 32

Malte

Ministère de la famille et la solidarité sociale (Ministeru għall-Familja u Solidarjeta' Soċjali)
Palazzo Ferreria, 310 Republic Street, La Vallette CMR 02, Malte, fax (356) 25 90 31 21

Pays-Bas

Ministère de la justice (Ministerie van Justitie) — Département de la politique d'intégration des minorités
Schedeldoekshaven 100, PO Box 20301, 2500 EH La Haye, Pays-Bas, fax (31-70) 370 90 89

Autriche

Ministère fédéral de l'intérieur (Bundesministerium für Inneres) — Département III/4 «Séjour et citoyenneté»
Herrengasse 7, A-1014 Vienne, Autriche, fax (43-1) 531 26 31 59



Pologne

Ministère du travail et de la politique sociale (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) —
Département de l'assistance sociale et de l'intégration
1/3/5 Nowogrodzka Str., 00-513 Warsaw, Poland, fax (48) 226 61 11 40

Portugal

Présidence du Conseil des ministres (Presidência do Conselho de Ministros)
Rua Prof. Gomes Teixeira, P-1399-022 Lisbonne, Portugal, fax (351) 213 92 78 60

Slovénie

Ministère de l'intérieur (Ministrstvo za notranje zadeve) — Direction des affaires administratives internes
Stefanova 2, 1501 Ljubljana, Slovénie, fax (386) 12 83 36 47

Slovaquie

Ministère de l'intérieur (Ministerstva vnútra) — Bureau des migrations
Pivonková 6, 812 72 Bratislava, République slovaque, fax (421) 243 41 47 59

et

Ministère du travail, des affaires sociales et de la famille (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny)
Špitálska 4, 816 43 Bratislava, République slovaque, fax (421) 252 92 12 71

Finlande

Ministère du travail (Työministeriö) — Département politique
Eteläesplanadi 4, PO Box 34, FIN-00023, fax (358-9) 16 04 91 84

Suède

Ministère de la justice (Justitiedepartementet) — Division de l'intégration des immigrants et de la diversité
S-103 33 Stockholm, Suède, fax (46-8) 40 53 578

Royaume-Uni

Home Office — Immigration and Nationality Policy Directorate
Apollo House, 36 Wellesley Road, Croydon, Surrey CR9 3RR, Royaume-Uni,
fax (44-20) 87 60 80 08

Observateurs

Bulgarie

Ministère du travail et de la politique sociale (Министерство на труда и социалната политика) — Unité «Eurointégration 2»
2, Triaditza Str., 1051 Sofia, Bulgarie, fax (359) 29 87 39 80

Roumanie

Ministère de l'administration et de l'intérieur (Ministerul Administrației și Internelor) — Office national des réfugiés — Section «Intégration sociale»
15 Vasile Stolnicu street, Bucarest 2, Roumanie, fax (40) 212 40 85 10

Commission européenne

Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens
Deuxième édition, mai 2007

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2007 — 96 p. — 17 x 24 cm

ISBN 978-92-79-03331-5

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29 29-42758.



Ce manuel présente les meilleures pratiques et les enseignements issus des 25 États membres de l'Union sur les thèmes suivants: le recentrage de l'intégration des immigrants, le logement dans un environnement urbain, l'intégration économique, la gouvernance en matière d'intégration. Il a été élaboré en étroite collaboration avec les points de contact nationaux sur l'intégration et vise à promouvoir la création d'un cadre européen cohérent en matière d'intégration en favorisant l'échange d'expériences et d'informations. L'ouvrage s'adresse aux décideurs politiques et aux praticiens aux échelons local, régional, national et communautaire.

ISBN 978-92-79-03331-5



9 789279 033315



Office des publications
Publications.europa.eu

