



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2010

RÉUSSIR L'INSERTION DES  
IMMIGRÉS SUR LE MARCHÉ DU  
TRAVAIL

OSLO , 18-19 NOVEMBRE 2010

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**



Pour le compte de la  
Commission européenne  
Emploi, affaires sociales  
et inclusion



## EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE  
ET D'INCLUSION SOCIALE  
2010

# RÉUSSIR L'INSERTION DES IMMIGRÉS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

MANUELA SAMEK LODOVICI  
CENTRE EUROPÉEN DE RECHERCHE EN POLITIQUE SOCIALE

OSLO , 18-19 NOVEMBRE 2010

## RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la  
Commission européenne  
Emploi, affaires sociales  
et inclusion



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007–2013). Ce programme est géré par la Direction générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera:

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres ;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines ;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2011

PRINTED IN BELGIUM



---

## Table des matières

Résumé	5
A. Le contexte européen	6
B. Politiques d'intégration en Norvège	14
C. Politiques et expériences des pays pairs et des organisations européennes de parties prenantes	24
D. Discussions lors de l'examen par les pairs	34
E. Conclusions et principaux enseignements	40





## Résumé

La migration constitue aujourd'hui la source principale de croissance démographique au sein de l'Union européenne — un constat qui, conjugué à la récession économique et à ses répercussions sur le marché du travail, contribue à souligner l'importance de politiques d'intégration efficaces et bien gérées à l'échelon national comme à l'échelon de l'UE.

Un examen par les pairs s'est tenu à Oslo les 18 et 19 novembre 2010 pour analyser la politique norvégienne d'intégration en général et, de façon plus particulière, trois programmes axés sur l'insertion des immigrés et des réfugiés sur le marché du travail: les cours de norvégien et d'éducation civique; le programme d'insertion destiné aux réfugiés; et le projet de la «deuxième chance».

Organisé par la Direction de l'intégration et de la diversité (IMDi) et l'Agence norvégienne pour l'apprentissage tout au long de la vie (VOX), cet examen a été réuni six pays pairs autour de la Norvège, à savoir l'Autriche, la Finlande, la Grèce, l'Italie, la Lettonie et Malte, ainsi que le Réseau européen anti-pauvreté (EAPN), le Lobby européen des femmes (LEF) et la direction générale «Emploi, affaires sociales et inclusion» de la Commission européenne.

Le présent rapport de synthèse résume les contributions du pays organisateur et le document de discussion portant sur les principaux aspects de l'approche norvégienne dans la perspective de la politique européenne; les rapports des pays pairs et des parties prenantes; et les discussions intervenues lors de l'examen par les pairs avec pour objectif ultime de dégager les grands enseignements à retenir.

## A. Le contexte européen

Selon les données Eurostat, près de 32 millions de ressortissants étrangers<sup>1</sup> vivaient dans les États membres en 2009, et constituaient ainsi 6,4% de la population totale de l'UE-27, 63% d'entre eux environ étant originaires de pays tiers<sup>2</sup>. L'Union compte en outre la présence sur son territoire de 8 millions d'immigrants environ en situation irrégulière. La composition et l'incidence de la population étrangère varient fortement d'un pays d'Europe à l'autre. En Europe occidentale, les flux d'immigrants sont principalement constitués de travailleurs, de demandeurs d'asile et de réfugiés. Dans la plupart des États membres de l'Europe orientale, l'immigration est un phénomène récent et limité auquel contribuent largement des groupes ethniques minoritaires.

Les immigrants sont davantage exposés que la population de souche au risque d'une exclusion sociale, en termes d'accès aux services d'emploi, de santé, éducatifs et sociaux en particulier. À l'intérieur même de la population immigrée, certains groupes sont spécialement vulnérables et requièrent par conséquent des mesures d'intégration adaptées: on songe notamment ici aux ressortissants de pays tiers, aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection internationale, aux immigrants peu qualifiés, aux femmes et aux immigrants en situation irrégulière.

L'intégration des immigrants dans un pays hôte est un processus pluridimensionnel, qui couvre leur insertion socioéconomique, autrement dit la convergence entre la population immigrée et la population de souche en termes d'accès au marché du travail, de gains, d'éducation et de formation, de logement, de prestations sociales et de services sociaux, mais également leur insertion juridique et politique, à savoir les droits liés à la citoyenneté, et, dans une forme plus poussée d'assimilation, l'insertion culturelle qui se traduit par l'acceptation des valeurs et croyances du pays d'accueil.

- 1 Selon la définition donnée par Eurostat, les ressortissants étrangers ou non-nationaux sont «les personnes qui ne sont pas citoyennes du pays dans lequel elles résident», tandis que les immigrants sont «les personnes arrivant ou revenant de l'étranger dans l'intention de résider dans le pays un certain temps, après avoir résidé ailleurs» (Annuaire Eurostat 2010). Les ressortissants de pays non membres de l'UE ou ressortissants d'États tiers désignent les personnes qui résident habituellement dans l'UE-27 en étant citoyennes d'un pays situé en dehors de l'UE-27.
- 2 Eurostat (2010), Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States, Statistiques en bref n° 45/2010. Voir [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF).



Les programmes norvégiens examinés dans le cadre de l'examen par les pairs se focalisent sur l'insertion sur le marché du travail, laquelle constitue l'étape principale vers l'insertion socioéconomique, même si elle n'en constitue pas la garantie absolue. L'insertion sur le marché du travail requiert généralement l'acquisition d'un capital humain spécifiquement national (y compris la connaissance de la langue du pays d'accueil); elle implique souvent la reconnaissance des qualifications et du niveau d'instruction de l'immigrant; et elle est associée à la possession d'un statut juridique, d'un logement et, dans certains cas, d'un accès à l'éducation et la formation. Dans plusieurs pays, l'emploi joue un rôle clé pour l'acquisition du permis de séjour et de droits civils. L'insertion sur le marché du travail devrait également impliquer l'accès à des emplois de qualité, autrement dit à des emplois caractérisés par des salaires décents et/ou des prestations en matière de sécurité sociale, y compris des prestations de chômage ou autres allocations basées sur des cotisations, en particulier dans les pays où les prestations sociales sont liées au statut d'emploi et où l'assistance sociale joue un rôle secondaire, comme c'est le cas dans certains pays d'Europe méridionale (Grèce et Italie, par exemple). Lorsqu'elle se concrétise par l'exercice d'une activité indépendante ou entrepreneuriale, l'insertion sur le marché du travail requiert un accès aux services financiers.

## Le cadre stratégique européen

L'intégration de ressortissants de pays tiers est une priorité relativement récente du processus d'élaboration des politiques européennes puisque c'est le traité d'Amsterdam (1999) et le conseil européen de Tampere subséquent qui ont étendu la compétence juridique de l'UE à l'intégration de migrants de pays tiers en séjour légal dans des États membres de l'Union.

Les institutions européennes respectent dans ce domaine le principe de subsidiarité: elles peuvent définir des droits minima, fixer des priorités européennes et favoriser l'échange d'expériences et la coopération technique entre les États membres, mais la législation et la politique en matière de migrations relèvent en définitive des États membres eux-mêmes. Les institutions européennes s'orientent progressivement vers un système de gouvernance qui s'apparente à la méthode ouverte de coordination (MOC).

L'approche de l'UE aborde les aspects suivants en vue d'encourager de bonnes pratiques en matière d'intégration des immigrants:



- la définition de normes minimales reposant sur des instruments législatifs pour la protection des droits fondamentaux des immigrés;
- l'instauration d'un cadre commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, y compris des outils spécifiques à l'appui de l'élaboration de priorités communes, d'une coopération et d'une coordination des politiques d'intégration, et de la prise en compte de l'intégration dans l'ensemble des politiques;
- l'adoption d'instruments financiers dédiés au soutien des politiques d'intégration au niveau européen et national.

Les principaux textes juridiques européens ayant un rapport avec les immigrés sont la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial; la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée; et la directive 2004/81/CE relative aux victimes de la traite des êtres humains. Les directives anti-discrimination, telles que la directive 2000/43/CE relative à l'égalité raciale, la directive 2000/78/CE relative à l'égalité dans le domaine de l'emploi et le cadre juridique européen en matière de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité des genres, revêtent également une importance déterminante pour les droits des immigrés, des minorités ethniques et des femmes immigrées, étant donné qu'elles reconnaissent le droit d'accéder à l'emploi, à l'éducation et à la formation, ainsi que l'égalité de traitement pour les immigrés en provenance de pays tiers et pour les minorités ethniques.

Le Conseil a adopté plus récemment trois directives supplémentaires concernant l'admission de migrants hautement qualifiés: la directive 2004/114/CE relative aux conditions d'admission des étudiants; la directive 2005/71/CE destinée à faciliter l'admission de chercheurs scientifiques dans l'UE; et la directive 2009/50/CE relative aux conditions d'entrée et de séjour de travailleurs hautement qualifiés.

Un cadre commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'UE a été instauré dès 2004 selon une approche fondée sur les droits et obligations respectifs. Ce cadre commun repose sur la combinaison de plusieurs instruments parmi lesquels:

- une série de 11 principes de base communs (PBC) non contraignants en matière de politique d'intégration des immigrants dans l'UE, destinés à aider les États membres à formuler leur politique d'intégration. Les plus



pertinents pour ce qui concerne l'insertion sur le marché du travail sont le PBC 3 et le PBC 4, qui disposent respectivement que «l'emploi est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation des immigrants» et que «des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration».

- des outils spécifiquement axés sur la coopération technique entre les États membres, y compris l'échange d'expériences, de pratiques et d'informations; des partenariats et le financement de projets; la mise au point d'indicateurs; et des activités de suivi;
- des conférences ministérielles sur l'intégration ont prolongé le débat politique initié lors de la première conférence ministérielle tenue à Groningen en 2004;
- un réseau intergouvernemental de points de contact nationaux sur l'intégration (RPCNI), un Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens, un site Internet européen consacré à l'intégration, un Forum européen sur l'intégration et une série d'indicateurs communs pour le suivi et l'évaluation comparative des politiques d'intégration adoptées au sein de l'UE ont également été mis en place.

Parallèlement à ces actions spécifiques, l'intégration des immigrants et des réfugiés a été prise en compte dans un large éventail de politiques communautaires et constitue aujourd'hui une préoccupation prioritaire dans le cadre de la MOC pour les politiques sociales et du travail. Elle figure également parmi les priorités de la stratégie européenne pour l'emploi depuis son lancement en 1997. Un groupe de haut niveau sur l'intégration sociale des minorités ethniques et leur pleine participation au marché du travail a été institué pour recenser les barrières existantes et favoriser les échanges de bonnes pratiques. Par ailleurs, la Commission européenne et les États membres ont créé en 2003 un réseau d'entrepreneurs issus de minorités ethniques pour faciliter l'échange d'informations concernant les entreprises appartenant aux minorités ethniques et aux migrants. La Feuille de route pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2006–2010) et la Charte des femmes adoptée en 2010 protègent pour leur part les droits des femmes, ce qui s'avère particulièrement important dans le cas des femmes immigrées, qui

représentent actuellement plus de la moitié de la population immigrée au sein de l'UE et se heurtent généralement à des formes multiples de discrimination.

L'UE a mis en œuvre divers instruments financiers à l'appui de ses priorités en matière d'intégration. Les politiques ciblées en faveur de ressortissants de pays tiers en séjour légal ont été financées au travers des mesures transnationales du programme INTI, qui a affecté 18 millions d'euros à 64 projets entre 2003 et 2006. Un Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers a été officiellement inauguré en 2007 avec une dotation de 825 millions d'euros pour la période de programmation 2007–2013, destinée à financer les programmes annuels des États membres (768 millions) et les actions communautaires (57 millions). Le Fonds d'intégration soutient l'élaboration de stratégies nationales d'intégration en mettant un accent particulier sur les ressortissants de pays tiers récemment arrivés, et sur la gestion des flux migratoires. Le Fonds européen pour les réfugiés vise à intégrer les bénéficiaires du statut de réfugié ou d'une autre forme de protection (demandeurs d'asile et personnes déplacées) au travers de mesures d'insertion sociale et économique. Au cours de sa première période de mise en œuvre (2005–2010), le Fonds a réservé 28% de son financement à des mesures d'intégration, y compris des formations linguistiques. On estime de 250 000 à 350 000 personnes le nombre de participants à des projets financés par ce fonds.

10

Outre ces fonds spécialisés, plusieurs programmes de financement à vocation générale s'intéressent à l'intégration. On peut citer à ce titre les Fonds structurels de l'UE et des programmes et initiatives communautaires en faveur de l'inclusion des groupes défavorisés sur le marché du travail et dans la société tels que le Fonds social européen et les Initiatives communautaires EQUAL, URBAN II, et URBACT, et l'actuel programme PROGRESS.

Le débat tend à porter désormais sur les pénuries de main-d'œuvre et la demande persistante de migrants hautement qualifiés — les avantages de l'immigration pour la compétitivité des pays de l'UE étant de plus en plus largement reconnus. C'est ainsi que le programme de Stockholm pour la période 2010–2014 et la stratégie «Europe 2020» soulignent le potentiel que représentent les migrants en termes de capital humain, et que la directive sur la carte bleue européenne (2009) vise à attirer des travailleurs hautement qualifiés en facilitant l'obtention des permis de séjour et de travail.



## Politiques nationales d'intégration

En dépit du rôle croissant des institutions européennes, ce sont les États membres qui conservent les compétences les plus larges en matière de politique d'immigration et d'intégration. On observe une certaine convergence de leurs approches respectives en la matière, ainsi qu'une tendance manifeste de la plupart d'entre eux d'opter depuis quelques années pour une approche «d'activation» en vertu de laquelle l'accès au droit de séjour et de citoyenneté est soumis à l'obligation de s'adapter au nouveau pays, de participer aux programmes d'insertion et aux cours de langue, et, dans certains États membres, de réussir des tests linguistiques et de citoyenneté. Les disparités nationales, voire régionales, restent néanmoins importantes et reflètent à la fois les spécificités des immigrants, les différences au niveau des flux migratoires actuels et antérieurs, le cadre juridique, la structure des régimes nationaux de protection sociale et les modèles nationaux d'intégration, lesquels vont du modèle assimilationniste français au modèle multiculturaliste britannique.

Les mesures adoptées peuvent être récapitulées comme suit:

- **Dispositions légales en matière de lutte contre le racisme et la discrimination.** Tous les pays d'Europe ont instauré des dispositions légales spécifiques, découlant dans certains cas de l'adoption des directives européennes. Il est rare cependant que ce cadre juridique soit mis en œuvre, en particulier dans les pays qui ne possèdent pas une tradition de longue date en matière de politique anti-discrimination et d'immigration.
- **La législation relative à l'immigration** est également importante. Dans bon nombre de pays européens, l'accès aux prestations et services sociaux est lié à l'obtention d'un permis de travail, lequel ne peut être obtenu à son tour qu'à condition d'avoir un contrat de travail régulier. Les permis de séjour de longue durée ne sont en outre généralement octroyés qu'aux titulaires d'un contrat de travail régulier et/ou aux personnes qui ont réussi un test linguistique ou suivi un programme d'insertion (tel est le cas en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni). Le resserrement des conditions d'éligibilité pour l'obtention d'un permis de séjour et de travail et pour l'accès aux prestations sociales récemment opéré par certains pays européens augmente les difficultés rencontrées par les femmes et les immigrants peu qualifiés qui dépendent davantage, de façon générale, de l'aide sociale.

- Tous les pays européens adoptent des **politiques d'intégration** spécifiquement axées sur les immigrés de la première génération et des générations suivantes. La plupart de ces politiques s'adressent cependant aux nouveaux arrivants et mettent l'accent sur les cours de langue et de qualification, sur l'orientation professionnelle, sur les services de placement et sur les subventions salariales. On observe depuis quelques années une tendance à rendre la participation à des programmes d'insertion et à des tests linguistiques obligatoire pour l'obtention du droit de séjour et de citoyenneté. Les programmes d'insertion, qui comprennent des cours de langue et d'éducation civique, constituent la mesure spécifique la plus importante à l'intention des immigrés en séjour légal et ils tendent à devenir obligatoires pour l'obtention d'un permis de travail. Il ressort d'une enquête effectuée en 2009<sup>3</sup> que 23 pays européens sur 31 ont inclus des exigences linguistiques dans leur réglementation en matière d'intégration. Des cours de langue sont organisés dans 19 pays et sont obligatoires dans huit. Dans 15 pays, un examen linguistique est obligatoire lors de la demande de séjour permanent et de citoyenneté. Dans un certain nombre de pays (nordiques en particulier), les programmes d'insertion et la formation linguistique sont organisés gratuitement par les municipalités; dans d'autres, les immigrants doivent organiser leur propre formation linguistique qui, dispensée par des organismes privés, est souvent onéreuse. Très rares sont les États membres qui procèdent à des évaluations approfondies de ces activités.
- Les immigrés constituent également l'un des groupes cibles de **politiques actives du marché du travail** à vocation générale, souvent basées sur des services personnalisés et des subventions salariales. Dans bon nombre de pays, les services d'emploi à l'intention de travailleurs immigrés prévoient des activités de suivi et de mise en réseau, une formation et une aide pour les entrepreneurs, et des services de placement. Il peut néanmoins s'avérer difficile d'entrer en contact avec les immigrants et, parmi eux, avec les plus défavorisés et les femmes surtout, en raison de l'isolement et/ou de la ségrégation dont ils font l'objet. Un autre volet de la politique active sur le marché du travail, à savoir la reconnaissance et la validation des compétences, revêt une importance toute particulière pour

3 Van Avermeat, Piet, Language requirements for adult migrants. Results of a Survey. Division des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe. Voir: [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/ConfMigr10\\_P-VanAvermaet\\_survey.ppt](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/ConfMigr10_P-VanAvermaet_survey.ppt).



les ressortissants de pays tiers car il est fréquent que leurs compétences formelles et informelles ne soient pas reconnues dans le pays d'accueil. Des études attestent que la reconnaissance des compétences augmente la probabilité d'une intégration sur le marché du travail et améliore l'adéquation entre les qualifications et l'emploi.

- **Des mesures destinées à attirer des migrants hautement qualifiés** ont été encouragées récemment dans de nombreux pays d'Europe. Des systèmes de type «carte verte» ont été mis en place pour attirer des migrants hautement qualifiés dans des secteurs souffrant de pénuries de main-d'œuvre tels que les TIC, l'ingénierie, la biotechnologie, les soins de santé et l'éducation.
- En ce qui concerne les **politiques sociales**, les immigrants en séjour de longue durée peuvent généralement bénéficier des prestations sociales selon leur situation socioéconomique ou en raison de leur statut spécifique de demandeurs d'asile. Il est de plus en plus fréquent que les règles lient l'éligibilité aux prestations à la fourniture d'une preuve de recherche d'emploi ou de participation à des programmes de formation professionnelle — ce qui risque de compromettre la possibilité pour certains groupes (les femmes notamment) de pouvoir satisfaire aux conditions d'obtention des prestations.



## B. Politiques d'intégration en Norvège

### Toile de fond

La Norvège présente un bilan relativement positif en termes d'intégration des immigrants: même si des différences importantes subsistent entre les étrangers et la population de souche, elles sont moins marquées qu'ailleurs en Europe. Il convient de garder à l'esprit, lors de la lecture du présent rapport de synthèse, le PIB élevé par habitant de la Norvège, les bonnes performances de son marché du travail et la générosité de l'État-providence nordique.

Les chiffres les plus récents publiés par Statistique Norvège montrent que 552 000 personnes d'origine étrangère vivaient dans le pays au 1er janvier 2010, et représentaient 11,4% de l'ensemble de la population. L'immigration a connu une première accélération au cours des années 1990 et 377 000 ressortissants non-nordiques ont obtenu un permis de séjour en Norvège entre 1990 et 2008. Parmi eux, 24% sont entrés en tant que réfugiés, 24% en tant que travailleurs migrants (immigrants en quête d'emploi) et 23% dans le cadre d'un regroupement familial (la participation au marché du travail est généralement moindre du côté des migrants pour raisons familiales et humanitaires que du côté des travailleurs migrants, et cet élément devra être pris en compte au moment de mesurer l'efficacité des politiques d'intégration sur le marché du travail). La récente poussée des flux d'immigration s'est accompagnée d'une diversification des pays d'origine et des motifs d'émigration. On observe depuis 2002 une augmentation des travailleurs migrants qui viennent, en grande partie, des États membres d'Europe orientale. Les Polonais forment depuis 2004 le groupe le plus important en termes d'immigration en Norvège (ils représentaient 8% de l'immigration totale en 2008). À l'heure actuelle, près de la moitié de l'ensemble des immigrants viennent d'Asie, d'Afrique ou d'Amérique latine. Les réfugiés et leurs familles en constituent encore une part importante venant principalement d'Irak (4,8% de l'immigration totale en 2008), de Somalie (4,3%), du Pakistan (4,2%), de Bosnie-et-Herzégovine (3,4%), d'Iran (3,3%) et du Vietnam (3,3%).

En Norvège, les écarts entre immigrés et population de souche en termes d'insertion sur le marché du travail sont particulièrement prononcés dans le cas des femmes et des personnes peu qualifiées. Comme dans d'autres pays occidentaux, la situation des immigrés sur le marché du travail varie considérablement en fonction du pays d'origine et de la durée du séjour: les immigrants en prove-



nance de pays non membres de l'EEE sont particulièrement défavorisés, et, une fois encore, les femmes surtout. Les données nationales révèlent également que les taux de sortie prématurée de l'enseignement et de la formation professionnelle sont particulièrement élevés parmi les jeunes immigrés de la première et de la deuxième génération. Comme dans d'autres pays occidentaux, la récession actuelle a des répercussions négatives sur les conditions du marché du travail, surtout pour les travailleurs migrants arrivés depuis peu de pays de l'UE.

## Principales caractéristiques des politiques d'intégration

La Norvège a développé assez tôt une politique d'intégration fondée, comme dans tous les pays nordiques, sur une **intégration civique** conférant aux immigrants un très large éventail de droits: ainsi par exemple, les immigrants ayant séjourné en Norvège depuis trois ans au moins ont le droit de voter lors des élections locales depuis 1983. Les municipalités ont mis en place depuis le milieu des années 1970 toute une série de services d'aide aux immigrants couvrant le logement, des infrastructures d'insertion, un soutien à la création d'associations d'immigrants, des cours de langue et d'éducation civique, des équipements de soins et une formation en langue maternelle pour les enfants d'immigrants.

15

L'approche norvégienne consiste à **intégrer les besoins des immigrants dans les politiques générales** en matière sociale et de travail, afin de permettre aux nouveaux arrivants de participer le plus rapidement possible au marché du travail et à la vie de la société. En fait, les immigrants forment un groupe prioritaire dans le cadre des politiques actives sur le marché du travail proposant des mesures pour la formation théorique et pratique, de même que des subventions salariales, en faveur des chômeurs ou des personnes handicapées sur le plan professionnel, et ils constituent une part importante (36% en 2008) des bénéficiaires de ces politiques. Le programme «Qualification»<sup>4</sup> est une mesure active sur le marché du travail qui revêt une importance toute particulière pour les immigrants: révisé en 2007, ce programme s'adresse aux allocataires sociaux ayant une capacité de travail réduite en leur offrant des services personnalisés de conseil, de formation et de travail en vue d'améliorer leur aptitude à l'emploi.

4 Un examen par les pairs a été organisé en octobre 2009 à Oslo à propos de ce programme. Voir <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/developing-well-targeted-tools-for-the-active-inclusion-of-vulnerable-people>.



Des **politiques d'intégration ciblées** visant à favoriser l'accès des immigrants au marché du travail et à faire appliquer les mesures anti-discrimination ont été introduites dès 2003. Elles prévoient une formation linguistique plus spécifique, une formation professionnelle et des procédures simplifiées pour la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger, de même que des services d'emploi pour les demandeurs d'emploi issus de l'immigration et des programmes pilotes destinés aux groupes les plus éloignés du marché du travail. Des efforts ont été déployés en outre pour promouvoir l'emploi des immigrés et de leurs enfants dans le secteur public (démarche renforcée encore en 2008 avec l'introduction d'une action positive à titre d'essai).

**La formation linguistique et l'éducation civique** forment l'un des piliers des politiques d'intégration destinées aux nouveaux arrivants, étant donné que la plupart des employeurs exigent une maîtrise de la langue nationale et une connaissance élémentaire des normes sociales. La formation linguistique, l'intégration civique et les services-conseils ont été encouragés par la loi de 2005 sur l'insertion, qui dispose que les réfugiés et les personnes autorisées de séjourner pour des raisons politiques et humanitaires, ou dans le cadre d'un regroupement familial, ont un droit mais également une obligation de suivre des cours de norvégien et des études culturelles. Des services sont organisés à cette fin par les municipalités avec l'aide financière et technique de la Direction de l'intégration et de la diversité (IMDi). À l'heure actuelle, les immigrants peuvent présenter un test linguistique à l'issue de la formation; mais il se pourrait qu'un test linguistique et un test de citoyenneté (ainsi qu'une augmentation à 600 heures du nombre d'heures de formation linguistique et civique obligatoire) devienne prochainement obligatoire si les propositions dans ce sens sont adoptées. Il est notamment envisagé que ceux qui réussissent le test linguistique soient exemptés du test de citoyenneté.

Un vaste **Plan d'action pour l'intégration et l'inclusion sociale de la population immigrée** est entré en vigueur en 2007 avec un budget total de l'ordre de 103 millions d'euros pour la période 2007–2009. Il comporte des mesures destinées à améliorer l'éducation des jeunes immigrés de la première et de la deuxième génération; et il prévoit l'élargissement des subventions à l'intégration allouées aux autorités locales pour l'installation et l'insertion des réfugiés et pour l'organisation de cours de langue et de formation spécifiquement axés sur l'intégration. Le plan encourage en outre l'esprit d'entreprise et l'embauche d'immigrés dans le secteur public. Sa coordination incombe à l'IMDi, mais il engage la responsabilité de plusieurs ministères sectoriels.



L'une des spécificités importantes de l'approche norvégienne de l'intégration réside dans sa politique d'établissement des réfugiés, qui favorise une répartition homogène des réfugiés et de leurs familles sur l'ensemble du territoire national à l'issue de négociations avec les municipalités et l'IMDi — le principe sous-jacent étant que la capacité des municipalités d'assurer des services de bonne qualité est un facteur déterminant pour leur efficacité.

La mise en œuvre de la politique d'intégration se fonde, en Norvège, sur un **suivi et une évaluation systématiques** se concrétisant par l'instauration de normes pour la mesure des résultats, par une formation des enseignants et des conseillers, et par la prise en compte des retours d'information de la part des usagers.

Plusieurs échelons de l'administration publique participent aux mesures d'intégration, depuis le niveau national (IMDi) jusqu'à l'échelon municipal. **Une grande autonomie est accordée aux municipalités, le rôle des institutions nationales consistant principalement à fournir des lignes directrices et une assistance** — avec pour conséquence que la qualité de prestation des services varie fortement d'une municipalité à l'autre.

Les grandes organisations concernées sont l'Agence nationale pour l'emploi et la protection sociale (NAV), l'Agence norvégienne pour l'apprentissage tout au long de la vie (VOX), les partenaires sociaux et le Comité de liaison entre la population immigrée et les autorités norvégiennes (KIM), composé de représentants des ministères concernés, des immigrés et d'ONG.

## Principales caractéristiques des programmes visés par l'examen

Les trois programmes norvégiens soumis à l'examen par les pairs sont les principaux programmes de formation et d'insertion professionnelle directement axés sur la population née à l'étranger. Ils visent à aider les nouveaux arrivants, les réfugiés et les immigrés en séjour de longue durée à entrer sur le marché du travail.

- **Les cours de norvégien et d'éducation civique** permettent d'acquérir une connaissance élémentaire de la langue et de la société norvégienne dans une perspective d'accès au marché du travail. Tous les réfugiés et demandeurs d'asile récemment entrés dans le pays qui, âgés de 16 à 55 ans et titulaires d'un permis de séjour ou de travail temporaire, ne parlent pas



couramment le norvégien, ont le droit et l'obligation de suivre 250 heures de formation linguistique et 50 heures d'éducation civique pour obtenir un permis d'établissement permanent. Les municipalités sont tenues d'organiser gratuitement ces cours à l'intention des immigrants originaires de pays hors de l'EEE dans un délai de trois mois à partir de l'introduction d'une demande ou de la notification d'un droit à une formation. Trois types différents de cours sont proposés depuis 2005 en fonction du niveau d'instruction des participants et de leur langue maternelle. Les 300 heures de formation doivent être suivies endéans les trois ans. Les municipalités proposent par ailleurs jusqu'à 2 700 heures de cours supplémentaires à suivre dans un délai de 5 ans pour ceux qui le souhaitent. Selon la VOX, 30 000 immigrants environ participent chaque année à ces cours, soit 6% approximativement de la population immigrée adulte, et 61% d'entre eux sont des femmes. La participation à ces formations constitue depuis 2008 une condition préalable impérative pour l'introduction même d'une demande de citoyenneté. Les immigrants ayant achevé la formation linguistique peuvent présenter un examen de langue en vue de leur admission à une formation continue, à une formation professionnelle ou à l'occupation d'un emploi — étant entendu toutefois que la réussite de ce test, d'ailleurs largement méconnu des entreprises, ne garantit pas un emploi ou l'admission à la formation continue.

- Le **Programme d'insertion destiné aux réfugiés** propose des mesures d'intégration personnalisées, y compris une formation linguistique et professionnelle, une expérience de travail et des services-conseils. Une participation à temps plein à ce programme est obligatoire depuis 2005 pour tous les nouveaux arrivants dont le permis est basé sur l'asile, et pour les membres de leurs familles, originaires de pays hors EEE, âgés de 18 à 55 ans et non dotés de qualifications de base. Le programme peut durer jusqu'à trois ans. Les participants bénéficient d'une prestation d'insertion de 18 000 euros environ par an pour autant qu'ils suivent les cours à plein temps. L'allocation peut être réduite dans un certain nombre de cas: lorsque des jeunes s'absentent sans motif médical ou autre motif d'ordre social; ou lorsque le participant bénéficie d'autres prestations sociales ou effectue un travail rémunéré dans le cadre du programme. Ce programme mobilise chaque année entre 8 000 et 10 000 participants (soit 2% environ de la population immigrée adulte). En 2009, la plupart des participants étaient âgés de 26 à 35 ans, et un tiers n'avait pas achevé le



premier cycle de l'enseignement secondaire (les femmes et les hommes étaient représentés à parts égales). Les municipalités sont tenues d'organiser ce programme pour les réfugiés installés sur leur territoire avec l'aide financière et technique de la NAV, de l'IMDi et de la VOX.

- **Le projet de la «deuxième chance»**, inauguré en 2005, est un programme pilote de qualification à temps plein qui s'adresse aux personnes issues de l'immigration qui n'ont aucun lien avec le marché du travail. En 2009, les groupes cibles étaient les allocataires sociaux vivant en Norvège depuis longtemps; les jeunes immigrés de 18 à 25 ans; et les mères au foyer ne bénéficiant d'aucune prestation sociale. Le programme conjugue formation linguistique et expérience professionnelle, et une forme de tutorat selon les besoins individuels des participants; il prévoit également des activités physiques et de promotion de la santé. La durée du programme, qui varie selon les besoins du groupe cible, ne peut dépasser deux ans. Les participants sont suivis de près par des assistants sociaux, lesquels se chargent d'un maximum de 15 dossiers dans une perspective de continuité. La relation personnelle étroite entre les assistants sociaux et les participants, et le suivi de ces derniers, sont en effet la caractéristique principale de ce programme pilote, de même que l'individualisation de l'intervention. Les participants reçoivent une allocation fixée indépendamment de leur situation, exonérée d'impôt et correspondant à la prestation d'insertion. Les fonds sont gérés par l'IMDi, qui sélectionne les projets proposés par les municipalités. En 2009, un total de 39 projets de la «deuxième chance» ont été financés dans 26 municipalités; ils ont rassemblé 626 participants. On comptait, parmi ceux-ci, 71% de femmes; les trois principaux groupes représentés étaient des immigrants originaires de Somalie (40% des participants), d'Irak (17%) et du Pakistan (10%). La durée moyenne de participation au programme a été de 9 mois en 2009 (7 mois du côté des hommes et 10 mois du côté des femmes).

**Les municipalités** ont la responsabilité principale de l'organisation de ces programmes et toutes sont tenues d'offrir des programmes d'insertion et des cours de langues adaptés aux nouveaux immigrants séjournant sur leur territoire. Elles jouissent d'un pouvoir discrétionnaire au niveau de la conception et des modalités de mise en œuvre des programmes.

Selon les chiffres présentés dans le document rédigé par le pays organisateur, le budget national consacré aux cours de langue et d'éducation civique a pratiquement atteint 745 millions d'euros en 2010: près de 71% de ce montant ont été alloués aux municipalités organisant des programmes d'insertion; 28,5% à la mise en œuvre de cours de langue; 0,2% aux examens linguistiques; et 0,3% à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Les subventions octroyées aux municipalités par l'État pour l'organisation de cours de langue et d'intégration sont des subventions par participant, qui varient en fonction du pays d'origine mais se situent au haut de l'échelle par rapport à d'autres pays européens. Les municipalités reçoivent en outre de la part de l'État des subventions pour l'installation des réfugiés, lesquelles représentent l'équivalent de 72 376 euros par personne sur une période de cinq ans. Le programme de la «deuxième chance» mobilise de 2,5 à 4,4 millions d'euros par an. Le montant alloué à chaque projet dépend du nombre de participants, des groupes cibles et du nombre d'assistants sociaux. Un montant total de près de 3,3 millions d'euros a été réparti entre 31 projets en 2010.

En dépit des solides antécédents de la Norvège en matière de **suivi et d'évaluation des politiques**, les bilans restent rares en ce qui concerne le programme d'insertion et les projets de la «deuxième chance» en raison de leur courte durée. Les données de suivi permettent néanmoins les constatations suivantes:

- la majorité des participants aux cours de langue ont besoin d'une formation linguistique supplémentaire car le niveau de maîtrise du norvégien exigé sur le marché du travail est plus élevé, y compris pour des travailleurs peu qualifiés. Les femmes semblent obtenir de moins bons résultats que les hommes aux examens, de même que ceux qui n'ont pas achevé leur instruction (30% seulement ont réussi le test de norvégien de niveau 2 en 2008). Un problème ressort d'études et évaluations antérieures: il s'agit de la qualité très variable des cours dispensés par les différentes municipalités, et le peu d'attention accordée aux besoins des immigrants;
- le programme d'insertion affiche de bons résultats: en 2008, 53% des participants ont directement occupé un emploi (34%) ou poursuivi leurs études (19,6%) à l'issue du programme; les chiffres correspondants ont probablement été inférieurs en 2009 en raison de la crise économique. Les résultats enregistrés un an après l'achèvement du programme sont



encore plus encourageants puisque 63% des participants ayant suivi le programme d'insertion en 2007 occupaient un emploi ou poursuivaient leurs études. Les hommes et les jeunes tirent apparemment davantage de profit du programme — la moins bonne performance des femmes étant probablement liée à leurs responsabilités familiales et à la pénurie de structures de garde d'enfants. Au sein de certains groupes ethniques (les Somalis notamment), le niveau d'instruction particulièrement peu élevé des femmes constitue un obstacle supplémentaire à leur participation. Les résultats obtenus varient selon l'origine nationale: ainsi les femmes somaliennes, par exemple, n'obtiennent-elles que des résultats médiocres, mais les taux d'emplois enregistrés en 2008 sont néanmoins plus élevés parmi celles qui ont suivi le programme qu'au sein de l'ensemble de la population de la même origine. Les résultats varient aussi considérablement selon les municipalités en raison notamment de la qualité inégale des programmes dispensés, mais en raison également des spécificités de la population immigrée installée sur le territoire municipal. Il existe un risque que les généreuses prestations d'insertion octroyées aux participants moyennant de suivre les cours à plein temps soient plus intéressantes que les solutions alternatives et, par conséquent, que des immigrants prêts à occuper un emploi avant l'échéance des deux ans restent inscrits au programme.

- Le programme de la «deuxième chance» affiche des résultats relativement bons si l'on considère que la population concernée est celle qui se heurte aux plus grandes difficultés. Parmi les 157 participants ayant achevé le programme de qualification en 2009, 42% ont trouvé un emploi (37%) ou poursuivi leurs études (5%); la plupart des autres se sont inscrits à la NAV en tant que demandeurs d'emploi ou à d'autres programmes axés sur le marché du travail. Les résultats ont été, de manière générale, légèrement meilleurs du côté des hommes que du côté des femmes, et meilleurs également pour les chômeurs de longue durée vivant d'allocations (43%), que pour les jeunes (35%). En ce qui concerne les femmes au foyer, aucune n'avait achevé le programme dans l'année qui a suivi sa création, en raison notamment de la durée et de la difficulté du processus de mobilisation des femmes. Ces résultats sont globalement encourageants si l'on tient compte des groupes ciblés et de la difficulté d'entrer en contact avec eux. Les projets ont par ailleurs montré à quel point il est important d'adapter les méthodes de conseil au groupe spécifique-



ment visé, ce qui a incité l'IMDi à financer en 2010 des études portant sur la méthodologie de conseil, le travail de recrutement et l'implication des agences de recrutement. L'un des grands défis du programme a été d'approcher les femmes au foyer, qui ne sont pas enregistrées en tant que bénéficiaires de prestations. De nouvelles pistes de recrutement ont dû être envisagées et il s'est souvent avéré nécessaire d'impliquer l'ensemble de la famille pour expliquer l'importance du programme. Il a également fallu prévoir des services de garde d'enfants et/ou des programmes de qualification à temps partiel. Dans le même temps, les projets ont intéressé des femmes dont beaucoup semblaient disposées à participer même sans allocation. En ce qui concerne les projets destinés aux jeunes, le principal problème a été le taux élevé d'abandon et le besoin de modèles. Les cours de démarrage ont rencontré du succès auprès des jeunes, de même que les projets impliquant des activités de la vie courante dans des «zones de participants» (salles équipées de divans, d'un coin cafétéria, d'ordinateurs, etc.) et des exercices de méditation.

Les principaux éléments susceptibles de revêtir de l'intérêt pour d'autres pays sont résumés dans le document de discussion et brièvement récapitulés ci-après.

22

- Ciblage: la prise en compte des besoins différents que peuvent avoir les nouveaux immigrants, les réfugiés et les personnes en séjour de longue durée sans aucun lien avec le marché du travail est une démarche positive. Il n'en va pas nécessairement de même de l'exclusion des travailleurs migrants des programmes d'insertion et des cours gratuits de langue et d'éducation civique.
- Rendre le programme d'insertion et les cours de langue obligatoires est une décision jugée nécessaire en raison de leur capacité de faciliter l'insertion sociale d'immigrants peu qualifiés et de leurs enfants, et parce que le taux d'inscription serait probablement faible autrement parmi ceux qui sont dans le plus grand besoin. Ces programmes revêtent une importance particulière en Norvège où les emplois peu qualifiés sont moins répandus que dans d'autres pays, et où la maîtrise de la langue (qui va au-delà d'une aptitude linguistique) est une obligation pour la plupart des emplois. Lorsque certaines exigences revêtent un caractère obligatoire, elles sont habituellement assorties de cours gratuits et d'allocations de



participation, surtout lorsqu'il s'agit d'une participation à temps plein. La mise en œuvre d'un programme analogue dans d'autres pays pourrait s'avérer problématique, en particulier lorsque la population issue de l'immigration est importante.

- Plusieurs évaluations ont souligné les risques d'un effet «captif», à savoir que les généreuses allocations allouées aux participants aux programmes peuvent les dissuader d'entrer rapidement sur le marché du travail. Plusieurs options permettraient de remédier à cette situation: l'instauration d'une plus grande flexibilité au niveau de la conception des programmes, des voies plus rapides vers l'emploi et des incitations à prendre un emploi, à l'intention des participants plus qualifiés du moins.
- La qualité des services fournis varie selon les municipalités et rares sont les mesures qui les incitent à améliorer leurs prestations. Il est fréquent que les programmes proposés ne soient pas suffisamment flexibles pour répondre au large éventail des besoins d'une population immigrée extrêmement hétérogène; ainsi s'avère-t-il difficile de répondre, par exemple, aux attentes d'immigrants hautement qualifiés.
- Le coût du programme est élevé par rapport à d'autres pays, ce qui pourrait nuire à sa transférabilité vers des pays comptant davantage d'immigrants et des ressources limitées.
- Le système de gouvernance se fonde sur une séparation très claire des rôles entre les prestataires publics locaux (les municipalités), qui sont libres d'organiser les services de la manière jugée adéquate, et les agences nationales (VOX, IMDi et NAV), qui fournissent les lignes directrices, l'assistance technique et les services de suivi. La grande autonomie politique laissée aux municipalités ne facilite cependant pas la coordination des institutions centrales. Le rôle des prestataires privés et des ONG est limité par rapport à d'autres pays européens. Cette spécificité est susceptible d'entraver la transférabilité car il se pourrait que les autorités locales ne soient pas équipées pour offrir ce type de programmes.

## C. Politiques et expériences des pays pairs et des organisations européennes de parties prenantes

Les six pays participant à l'examen par les pairs aux côtés de la Norvège étaient l'Autriche, la Finlande, la Grèce, l'Italie, la Lettonie et Malte. Leurs rapports nationaux respectifs décrivent brièvement le cadre juridique régissant l'obtention d'un permis de séjour et la citoyenneté, et les principaux programmes d'intégration adoptés à l'échelon national et local; ils se penchent pour terminer sur les enseignements tirés et sur la transférabilité potentielle de l'approche norvégienne.

Ces pays illustrent les grandes disparités existant en termes d'incidence et de composition de la population issue de l'immigration, lesquelles influencent à leur tour les politiques d'intégration adoptées et la transférabilité du modèle norvégien. En **Autriche**, 10,3% de la population totale est d'origine étrangère, 16% des travailleurs sont nés à l'étranger et 20% des enfants ont des parents nés à l'étranger. Le groupe le plus nombreux — près d'un tiers — est formé des personnes qui ont émigré de l'ex-Yougoslavie. Si la migration de main-d'œuvre a longtemps été dominante, c'est le regroupement familial qui constitue aujourd'hui le motif le plus fréquent à l'origine de l'immigration. La **Finlande** a traditionnellement été, en revanche, un «pays d'envoi». Bien qu'ils aient augmenté au cours des dix dernières années, les flux d'immigration restent très faibles (2,7% de la population totale) et proviennent en grande partie des pays voisins (Estonie, Russie et Suède). **Malte** compte une proportion relativement peu élevée d'étrangers dans sa population (4,4%) et les ressortissants originaires de pays situés en dehors de l'UE-27 ne représentent que 2,4% de l'ensemble des habitants. La **Grèce** et l'**Italie** ont longtemps été des «pays d'envoi», mais elles enregistrent depuis le début des années 1990 une accélération de l'immigration, largement constituée d'immigrants illégaux. En 2009, la proportion de non-ressortissants sur la population totale s'élevait à 8,3% en Grèce et à 7% en Italie (où le nombre d'immigrés a atteint 4,2 millions, plus quelque 560 000 entrées clandestines). Il s'agit principalement de ressortissants de pays tiers venant chercher du travail ou rejoignant leur famille. Les demandeurs d'asile et les réfugiés représentent un pourcentage moins important en Grèce et en Italie que dans les pays nordiques. La situation est complètement différente en **Lettonie**, où le grand défi en matière d'intégration ne concerne pas l'immigration (les immigrés, principalement en provenance des anciens pays de la CEI, représentant 2% seulement de l'ensemble de la po-



pulation), mais plutôt la problématique des migrants de retour et, parmi eux, une importante minorité russophone comprenant une part non négligeable (correspondant à 16% de la population) d'immigrants apatrides.

L'intégration des immigrants et des minorités ethniques s'inscrit dans un contexte institutionnel et socioéconomique très différent selon les pays pairs, mais un certain nombre de préoccupations et de tendances communes peuvent cependant être dégagées:

- l'adoption de plus en plus systématique d'examens linguistiques pour l'obtention de la citoyenneté et du permis de séjour;
- l'importance de combiner apprentissage de la langue, conseils et formation professionnelle pour l'insertion sur le marché du travail, et de commencer l'apprentissage de la langue à un âge précoce;
- la nécessité de cibler et de personnaliser les services et les mesures en fonction des besoins spécifiques de différents groupes d'immigrants;
- une préoccupation croissante à l'égard de l'intégration des immigrés de la deuxième génération;
- l'importance d'un système de gouvernance capable de coordonner les nombreux acteurs et les nombreuses politiques participant à l'intégration des immigrants;
- la pénurie de financement et les effets de la crise actuelle.

## L'expérience des pays pairs

En **Autriche**, le cadre juridique encourage aujourd'hui l'obtention de permis de travail et de séjour pour les migrants hautement qualifiés (seulement). La durée de l'autorisation de séjour (temporaire ou illimitée) dépend du motif de l'immigration. La langue est considérée comme un facteur clé d'intégration. Une connaissance de base de l'allemand constitue depuis 1998 une condition d'acquisition de la citoyenneté et, depuis 2006, l'engagement de respecter un «accord d'insertion» est exigé en tant que première étape du processus d'examen de citoyenneté. L'obtention de la citoyenneté exige une connaissance de l'allemand au niveau B2 (cadre européen commun de références pour les langues — CECRL), tandis que l'accord d'insertion exige l'acquisition de la langue au niveau A2 et un cours obligatoire d'allemand de 300 heures à suivre en cinq ans (ce délai pouvant être



prolongé dans certains cas). Un remboursement de 50% des frais est prévu pour ceux qui achèvent le programme avec fruit en deux ans, et 25% pour ceux qui le terminent en trois ans. Les immigrants ayant un niveau d'éducation ou de qualification élevé sont dispensés de cette obligation. Le gouvernement autrichien envisage actuellement de rendre la connaissance élémentaire de l'allemand (A1) obligatoire pour les nouveaux immigrants avant leur entrée dans le pays (comme c'est le cas en Allemagne).

La plupart des programmes axés sur le marché du travail et destinés aux immigrants sont organisés par le service fédéral autrichien pour le marché de l'emploi (Arbeitsmarkt Service ou AMS), parfois en coopération avec des ONG. Les migrants jouissent des mêmes droits d'accès aux services de l'AMS que les ressortissants nationaux. Un plan national d'action pour l'intégration (PNA-Int) a été adopté en janvier 2010 pour une meilleure coordination de l'ensemble des mesures d'intégration au niveau national, provincial et municipal, ainsi qu'entre les institutions publiques, les partenaires sociaux et les ONG.

Certains programmes d'insertion visent des groupes particuliers tels que les immigrés de la deuxième génération et les femmes immigrées. Un accompagnement proposant des modèles semble donner des résultats auprès des jeunes et des immigrés de la deuxième génération. Dans le but d'améliorer les connaissances linguistiques de ces derniers, le gouvernement a introduit en 2009 une année obligatoire — gratuite — d'école maternelle pour tous les enfants de cinq ans. On peut citer, en ce qui concerne les programmes destinés aux femmes immigrées, le succès remporté par le projet qui, initié à Vienne sous le titre «Maman apprend l'allemand», permet aux mères de suivre des cours de langue au même endroit que leurs enfants. Des conseillers spécialisés dans les questions de genre ont par ailleurs été associés aux programmes d'orientation et de formation destinés aux demandeurs d'emploi, et le programme «Diversité» instauré à Vienne en 2007 exige la présence de conseillers en diversité dans les soumissions présentées par des organismes de formation. En vue de mieux approcher la population immigrée, les services de l'emploi ont également entrepris de se rendre dans des mosquées et de publier des articles dans les journaux lus par les immigrés; un DVD a été produit en turc et dans d'autres langues.

L'évaluation de ces programmes s'avère problématique du fait que les statistiques ne consignent pas l'origine ethnique des participants.



Comme la Norvège et la Suède, la **Finlande** propose aux immigrants des programmes d'accueil et de formation, des cours de langue gratuits et des prestations sociales. Pour obtenir la citoyenneté finlandaise, les immigrants doivent présenter un examen linguistique pour attester de leur connaissance du finnois ou du suédois. Le ministère de l'Intérieur est responsable de la planification, de la direction, de la coordination et du suivi des politiques d'intégration, mais il incombe aux municipalités, aux agences pour l'emploi et aux agences pour le développement local de concevoir, de mettre en œuvre et de suivre des mesures visant à favoriser l'intégration des immigrants sur leur territoire. La question de la répartition des responsabilités entre les municipalités et les services de l'emploi et du développement local fait débat. La participation de l'ensemble des parties prenantes, y compris les partenaires sociaux et les ONG, est assurée — comme en témoigne le projet de législation en matière d'intégration, qui a donné lieu à la consultation de 160 organisations et entités. En vertu de la loi de 1999 sur l'insertion (en cours de révision), seuls les immigrés chômeurs ou bénéficiaires d'une aide sociale ont le droit de participer à un plan d'intégration qui, signé dans un délai de deux mois maximum à partir de l'inscription au chômage et/ou de la demande d'aide sociale, propose des services individualisés facilitant l'inclusion sociale par un apprentissage de la langue et une formation d'une durée de trois ans (cinq ans dans certains cas). Le plan est conjointement élaboré par le migrant et les services compétents (municipalité et/ou agence pour l'emploi) et les participants bénéficient d'une subvention «d'aide à l'insertion» dont le montant correspond à une allocation de chômage. Une nouvelle loi sur l'insertion, qui entre en vigueur au printemps 2011, étend l'éligibilité à tous les immigrants ayant un permis de séjour ou un droit de séjour enregistré. Elle prévoit également un cours ou examen obligatoire de langue pour les migrants, alors que cette disposition s'applique uniquement aujourd'hui à ceux qui demandent la citoyenneté. La loi dispose par ailleurs qu'une évaluation préliminaire de l'emploi, de la formation et ou d'autres connaissances/aptitudes (linguistiques notamment) de l'immigrant doit être effectuée dans les deux mois qui suivent l'introduction de sa demande. Une loi distincte traitera des demandeurs d'asile. Les principaux problèmes posés par les plans d'intégration sont la difficulté d'entrer en contact avec les immigrants; la limitation des ressources; et le manque de coordination entre les programmes spécialisés et les politiques générales. Une attention plus grande est accordée depuis quelques années au suivi et à l'évaluation des mesures d'intégration, et un nouveau projet pilote est en cours pour développer un système intégré de suivi, y compris une étude de terrain, concernant les immigrants récemment arrivés et les programmes organisés par les municipalités.



En **Grèce**, les ressortissants de pays tiers demandant un permis de séjour de longue durée et/ou la citoyenneté doivent prouver leur connaissance de la langue en présentant des examens au niveau A2 et, en ce qui concerne la citoyenneté, en fournissant également la preuve qu'ils connaissent l'histoire et la culture helléniques, et qu'ils séjournent légalement en Grèce depuis sept ans au moins. Pour présenter l'examen linguistique, le candidat doit avoir suivi 150 heures de grec et un minimum de 25 heures de cours sur l'histoire et la culture du pays — la formation étant gratuite dans les deux cas. La politique actuelle en matière d'immigration fait l'objet d'un réexamen dans le but: a) de simplifier les procédures pour l'obtention d'un permis de séjour et de travail, et de réduire le risque de perte du statut de résident permanent; et b) de favoriser la pleine participation socioéconomique des immigrés, et plus particulièrement de ceux de la deuxième génération. La plupart des programmes instaurés à l'intention des immigrants — apprentissage de la langue, formation professionnelle et marché du travail — sont mis en œuvre avec le soutien du Fonds social européen, de l'initiative communautaire Equal et du Fonds européen d'intégration. Les deux grandes lacunes de ces programmes sont le fait qu'ils s'adressent exclusivement aux immigrés en situation régulière et qu'ils n'abordent pas les problèmes de reconnaissance des compétences et expériences des immigrés. La pénurie de ressources financières empêche en outre d'offrir à tous les nouveaux arrivants l'accès gratuit aux programmes d'insertion et aux cours de langue; ces programmes pourraient cependant être étendus aux réfugiés et aux demandeurs d'asile (peu nombreux). Quant au système de gouvernance, il convient de préciser que l'élaboration des politiques a été, jusqu'à une date très récente, un processus fortement centralisé, mais que la réforme de l'administration publique confère désormais davantage d'autonomie aux municipalités en matière de politique sociale et éducative. Un plan d'action global a été défini en 2008 par une commission nationale interministérielle afin d'améliorer et de coordonner les politiques visant à l'intégration des immigrants.

En **Italie**, les programmes d'insertion sont organisés à l'échelon local par des ONG et les autorités locales, tandis que le gouvernement central se charge de réguler les afflux d'immigrants par l'application d'un système de quota annuel. Pour acquérir la citoyenneté, les immigrés doivent résider légalement en Italie pendant dix ans au moins. Le droit de séjour est accordé moyennant la possession d'un permis de travail et d'un emploi déclaré. La législation a changé en 2010 de sorte que les nouveaux arrivants doivent désormais présenter un examen de langue au niveau A2 dans les deux ans qui suivent leur entrée dans le pays. La



réussite de cet examen conditionne l'octroi du droit de séjour permanent. Les politiques d'intégration menées à l'échelon local portent principalement sur les services d'emploi et la formation linguistique; sur l'insertion des immigrants de la deuxième génération dans l'enseignement; sur l'accès au logement; et sur les services de base. Des programmes d'orientation et de formation sont également proposés dans les pays d'origine. L'agence technique du ministère du Travail, Italia Lavoro, développe des outils et méthodes à l'appui de services publics ciblés dans le domaine de l'emploi; elle fournit une assistance technique et des services de coordination aux associations de migrants et aux ONG; et elle met en œuvre des projets pilotes de sensibilisation et d'incitation des entreprises à recruter des travailleurs immigrants.

En **Lettonie**, le cadre politique, juridique et institutionnel pour l'inclusion des immigrants reste embryonnaire et les agences officielles spécialisées à l'échelon régional ou local sont encore peu développées. Le grand problème qui se pose dans le pays est la naturalisation d'une importante minorité d'apatrides (initialement venus de l'ex-URSS) et de leurs enfants (qui sont résidents permanents en Lettonie mais ne possèdent ni la citoyenneté lettone ni aucune autre). Leur intégration est une question politiquement délicate — et c'est la raison pour laquelle la politique lettone d'intégration est stricte et conservatrice. Le principal obstacle à l'insertion des immigrants sur le marché du travail n'est pas la connaissance insuffisante de la langue — le russe étant encore très répandu en Lettonie et les immigrants récents venant généralement d'anciens pays de la CEI — mais l'expiration des permis de travail, qui oblige l'immigrant(e) et sa famille à quitter le pays dans les dix jours. Les ressortissants de pays tiers non titulaires d'un permis de séjour permanent ne peuvent en outre bénéficier d'aucun service social, de santé ou de formation. Les politiques d'intégration des immigrants et des ressortissants de pays tiers ont fait leur apparition à l'agenda politique 2007 par suite des pressions exercées par l'UE en vue de la mise en place de mesures d'insertion davantage ciblées dans les États membres. La plupart des activités sont organisées sous la forme de projets et cofinancées par le Fonds européen d'intégration. Les municipalités accordent davantage d'attention à l'intégration sociale et culturelle des ressortissants de pays tiers depuis la fin des années 1990. Fin 2003, le pays comptait 25 administrations municipales ayant leurs propres programmes d'insertion, et 29 autres dont les programmes sectoriels étaient directement liés à l'insertion sociale. Les projets sont principalement mis en œuvre par des ONG en coopération avec des institutions locales. Un nouveau



cadre a été mis au point en octobre 2010 pour la période 2011–2017: il se fonde sur une consultation publique concernant la politique d'intégration.

La politique de **Malte** en matière d'immigration est tout aussi restrictive. Des travailleurs immigrants en provenance de pays tiers sont uniquement admis dans le pays lorsqu'ils occupent des emplois pour lesquels ils sont pleinement qualifiés et pour lesquels aucun travailleur maltais de souche ni aucun travailleur citoyen de l'UE n'est disponible — ce qui explique que les ressortissants de pays tiers ne sont pas autorisés à participer aux programmes publics de formation et d'intégration. La nouvelle législation précise que, pour demander ou renouveler leur permis de séjour, tous les immigrants doivent suivre des cours de maltais et d'anglais, ainsi que des cours sur la société maltaise, organisés par l'organisme officiel ETC (Employment and Training Corporation); des cours de langue et autres sont également proposés par des organisations syndicales et des ONG. Le gouvernement central n'est généralement pas impliqué dans ces programmes, mais des conseils locaux tentent, lorsque leur territoire compte une forte concentration d'étrangers, de venir en aide à ces résidents en collaboration avec l'ETC.

## La contribution des organisations de parties prenantes

Le **Réseau européen anti-pauvreté (EAPN)** a soulevé un certain nombre de points clés:

- L'intégration socioéconomique doit être assurée selon une **approche fondée sur les droits**. Soumettre l'obtention d'un permis de séjour ou de droits de citoyenneté à certaines conditions, parmi lesquelles la réussite d'un test d'aptitude linguistique ou d'éducation civique, équivaut à une discrimination à l'encontre des immigrants les plus défavorisés et comporte le risque de faire augmenter l'ampleur de l'économie clandestine. Une approche fondée sur les droits exige l'accès garanti aux droits et services sociaux: d'abord une réponse aux besoins des enfants, en matière d'enseignement précoce notamment, puis l'introduction d'un **revenu minimal de subsistance suffisant** pour permettre aux immigrants de suivre des programmes d'apprentissage linguistique et d'insertion. L'Espagne et la Suède (avec le projet EXIGO) offrent des exemples de bonnes pratiques dans ce domaine.



- **L'objectif ultime des politiques d'intégration doit être la pleine participation des migrants à la société**, leur intégration sur le marché du travail devant être un moyen d'atteindre ce but plutôt qu'une fin en soi. Il en découle que les programmes d'insertion doivent prendre pour point de départ les compétences détenues par les migrants et soutenir leurs choix professionnels. Accepter et valoriser la diversité culturelle peut également être un atout pour les pays d'accueil car leur vie économique, sociale et culturelle s'en trouve enrichie.
- **Des marchés du travail inclusifs** sont perçus comme une condition préalable à la bonne insertion des travailleurs. Dans de nombreux États membres, il n'existe aucun lien entre la maîtrise de la langue et le succès rencontré sur le marché du travail — sans compter que la discrimination et la non-reconnaissance des acquis éducatifs et professionnels des immigrants empêchent ces derniers d'accéder à des emplois de qualité. Cette situation engendre un gaspillage de ressources, un processus de sélection négatif d'immigrants peu qualifiés (les immigrants hautement qualifiés évitant les marchés du travail cloisonnés) et un risque de tensions sociales au moment où les immigrés de la deuxième et de la troisième génération atteignent l'âge adulte. La proposition consiste à instaurer dans les États membres un **cadre juridique pour la reconnaissance des diplômes et des qualifications** prenant pour base des instruments déjà en place tels que la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne élaborée par le Conseil de l'Europe et l'UNESCO en 1997.
- Les systèmes de gouvernance devraient prendre en compte les politiques d'inclusion sociale et sur le marché du travail en prévoyant des **partenariats étendus aux ONG et aux migrants eux-mêmes**. L'approche norvégienne est un exemple de bonne pratique à cet égard, même si son efficacité pourrait encore être accrue par une implication plus poussée des associations représentant les minorités ethniques et les migrants à toutes les étapes de l'élaboration des politiques d'intégration, ainsi que par une meilleure coordination et la fixation de normes de qualité au niveau central. Le modèle interculturel espagnol offre, selon le document de l'EAPN, un autre bon exemple.



- Beaucoup de pays européens souffrent d'un **manque de ressources pour les programmes d'insertion** — un problème que la récession économique vient encore aggraver. Les migrants et les minorités ethniques figurent parmi les groupes les plus affectés par la crise et les restrictions budgétaires touchent principalement les dépenses sociales, y compris les mesures de promotion de l'intégration et de lutte contre la discrimination.

Le **Lobby européen des femmes (LEF)** a surtout insisté pour sa part sur le fait que les femmes immigrées se heurtent à des obstacles plus importants que les hommes en matière d'intégration en raison des rôles traditionnellement liés au sexe, de leur situation de dépendance dans le cadre du regroupement familial et de la pénurie de services de garde et de soins à la fois abordables et accessibles. Leur connaissance insuffisante de la langue perpétue l'isolement et l'exclusion sociale des femmes, les empêche d'avoir connaissance de leurs droits, limite leur accès aux services publics et affecte l'intégration des enfants dans le pays d'accueil. Il conviendrait selon le LEF, pour rendre les **programmes d'insertion plus efficaces**, que les États membres:

- organisent gratuitement des programmes qui répondent aux besoins spécifiques des femmes immigrées et des immigrés handicapés, et qui soient accessibles en termes de localisation, d'horaire et de structure de garde;
- impliquent les associations de migrants à tous les stades du cycle d'élaboration des politiques;
- proposent des programmes de qualité et adaptés grâce à une évaluation préalable des besoins (voir l'approche canadienne);
- veillent à ce que les cours d'intégration comportent des conseils quant aux moyens d'accéder aux services publics et de participer à la société civile; à ce qu'ils précisent les droits des migrants, ainsi que les services de conseil et d'accompagnement mis en place pour faciliter l'accès à la formation professionnelle, à la formation continue, à l'apprentissage tout au long de la vie et à des emplois de qualité. Le système danois de tutorat offre un bon exemple concret dans ce sens.



La contribution du LEF souligne également la nécessité de **compléter les programmes d'insertion d'autres mesures**, telles que:

- la suppression des entraves juridiques à l'accès au marché du travail formel en conférant des droits de citoyenneté effectifs aux travailleurs migrants, indépendamment de leur statut légal (s'ils paient des impôts, ils devraient bénéficier des mêmes droits que les travailleurs de souche);
- l'adoption par les médias et dans les campagnes politiques d'une approche positive des avantages offerts par une société multiculturelle;
- l'adaptation des services publics aux besoins d'une population diversifiée par une formation multiculturelle du personnel de ces services;
- l'adoption, dans le cadre des politiques relatives aux migrations, d'une approche intégrant la dimension de genre (ainsi par exemple, la directive sur la «carte bleue», destinée à encourager la migration de travailleurs hautement qualifiés vers les pays de l'UE, favorise implicitement les hommes dans la mesure où elle se fonde sur les gains et les secteurs d'emploi plutôt que sur la formation et le niveau de connaissance de la langue);
- la mise en œuvre d'un système efficace de reconnaissance des qualifications;
- l'instauration de politiques anti-discrimination efficaces s'inscrivant dans une perspective de genre et prévoyant, s'il y a lieu, une discrimination positive;
- la garantie que les femmes obtiennent, à chaque étape du processus de migration, des droits individuels, et non pas simplement des droits en tant que membres de la famille (comme le prévoit la législation en matière de regroupement familial dans la plupart des États membres);
- l'association des organisations de migrants et de femmes à l'élaboration des politiques, et une aide à ces organisations au travers d'un financement et de procédures de soumission spécifiques.

## D. Discussions lors de l'examen par les pairs

Les systèmes norvégiens visés par l'examen montrent que des programmes intégrés et personnalisés axés sur les besoins de groupes spécifiques de migrants donnent de meilleurs résultats sur le marché du travail. Les participants ont été unanimes à considérer que l'approche norvégienne de l'intégration constitue une bonne pratique, tout en convenant qu'une amélioration était encore possible à deux égards: la flexibilité au niveau de la conception des programmes (pour éviter l'effet «captif») et des normes de qualité pour les municipalités. En ce qui concerne l'apprentissage de la langue et l'éducation civique, les participants ont jugé important que les politiques adoptées augmentent le nombre d'heures de cours et se concentrent sur le marché du travail et la formation professionnelle, et qu'elles veillent à associer les immigrants, de même que leurs ONG, à l'organisation des formations.

Les participants à l'examen se sont penchés sur la transférabilité de l'approche norvégienne aux pays pairs. Deux contraintes ont été mises en lumière à cet égard: la première découle de la limitation des ressources (un problème aggravé encore par la crise) et la seconde est liée au nombre important d'immigrants dans certains pays. Les migrants tendent en outre à se concentrer dans les grandes zones urbaines, ce qui peut poser problème en termes de capacité des projets.

Le débat a porté ensuite sur la relation entre les programmes d'insertion, les droits de citoyenneté et les systèmes de gouvernance, en prenant pour point de départ la proposition norvégienne d'introduire un examen obligatoire de langue et d'éducation civique pour l'acquisition des droits de citoyenneté — une approche qui rencontre un succès croissant un peu partout en Europe.

### Programmes d'insertion, cours de langue et droits de citoyenneté

De plus en plus souvent obligatoires, les cours de langue et les examens en matière de civisme constituent désormais, dans toute l'Europe, un outil d'intégration sur le marché du travail et un élément du processus d'obtention des droits de citoyenneté. L'efficacité des cours de langue en termes d'intégration sur le marché du travail figure parmi les questions débattues. Étant donné qu'ils deviennent une exigence de plus en plus fréquente pour l'obtention de la citoyenneté, les examens linguistiques et d'éducation civique pourraient être un obstacle pour les immigrants peu instruits. Une question connexe plus générale consiste à se



demander si la citoyenneté peut être en soi un instrument de facilitation de l'insertion sur le marché du travail ou s'il s'agit, comme c'est le cas aujourd'hui dans la plupart des pays d'Europe, d'une manière d'attester d'une intégration réussie.

Le débat à propos des cours de langue obligatoires dans une perspective d'insertion sur le marché du travail s'est basé sur les éléments suivants (également présentés dans le document de discussion):

- la maîtrise de la langue est un outil majeur d'intégration économique et sociale, même si les effets positifs sur les immigrants peu qualifiés et leurs enfants prennent parfois des années à se concrétiser. Toutefois, à partir du moment où elles conditionnent les droits de séjour et de citoyenneté, les normes de connaissance linguistique et d'acculturation peuvent devenir un obstacle à l'intégration. La grande question est donc la suivante: quel est le but poursuivi par des cours et des tests de langue? Si, comme en Norvège, l'examen linguistique vise à améliorer l'employabilité des immigrants, il peut se justifier; mais s'il devient une condition de citoyenneté, il risque de se transformer en frein à l'intégration et en outil de contrôle des flux d'immigration;
- le mode d'organisation des tests obligatoires pour l'obtention de la citoyenneté mérite également l'attention. Il existe des différences substantielles entre le système néerlandais, dans lequel le coût de l'examen est élevé et qui n'autorise que trois essais, et le système adopté par l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Danemark dans lequel les cours sont gratuits et des exemplaires d'examens (réponses comprises) aisément téléchargeables sur Internet, et qui ne limite pas le nombre de fois où un candidat peut présenter l'examen;
- de surcroît, le lien entre la maîtrise de la langue et le succès obtenu sur le marché de l'emploi (occupation d'un emploi et rémunération) est mis en question par des études réalisées en Norvège et ailleurs. La maîtrise de la langue n'est pas nécessairement synonyme d'intégration et, à l'inverse, l'intégration n'implique pas nécessairement une parfaite compétence linguistique. La reconnaissance des qualifications professionnelles (y compris la prise en compte, lors de l'évaluation des compétences réelles, de celles acquises dans le cadre informel comme dans le cadre formel) revêt, en fait, une importance déterminante pour l'intégration des immigrants sur le marché du travail. Par ailleurs, comme le montre l'exemple

norvégien, l'établissement d'une corrélation entre les cours de langue et le lieu de travail est une avancée concrète vers une plus grande aptitude à l'emploi. Des études montrent que les programmes qui conjuguent formation linguistique et formation au travail et/ou subventions salariales ont un impact positif majeur à la fois sur le revenu et sur l'occupation d'un emploi;

- le caractère hétérogène de la population migrante — disparité des compétences, des aptitudes, des acquis éducatifs et des antécédents culturels — est un réel défi pour la formation linguistique et professionnelle. Comme le reconnaissent les programmes norvégiens, une diversification des outils d'enseignement et de communication s'impose pour répondre aux besoins spécifiques des apprenants — ce qui implique des décisions difficiles quant aux axes prioritaires à donner aux cours, surtout lorsque les ressources et les compétences sont très limitées. Une certaine flexibilité s'impose également dans l'organisation de la formation afin de tenir compte des obligations familiales et professionnelles des immigrants et des immigrantes, de leurs moments différents d'arrivée et de leur grande mobilité. Ces questions revêtent une importance accrue à partir du moment où la participation aux cours de langue et d'éducation civique, et la réussite de l'examen linguistique, devient une condition sine qua non pour l'obtention des droits de séjour et de citoyenneté;
- des cours de langue et d'intégration de qualité à l'intention de migrants adultes requièrent des conseillers et des enseignants motivés et dûment formés, mais leurs conditions de travail, leur rémunération, leurs horaires, le type de contrat de travail, et la reconnaissance ou la récompense de leurs prestations reflètent rarement l'importance de leur fonction.

L'analyse de la relation entre **droits de citoyenneté** et **intégration** s'est articulée au départ autour d'observations selon lesquelles l'obtention de la citoyenneté favorise l'insertion des immigrés sur le marché du travail — l'effet des différences au niveau de l'éducation, de l'âge et du pays d'origine étant neutralisé. Ce constat peut s'expliquer par l'effet positif de ce signal auprès des employeurs ou par la diminution des frais administratifs liés à l'emploi de ressortissants étrangers; il peut également être le signe d'une éligibilité accrue à l'exercice de professions publiques ou réglementées, et à l'aide à l'éducation. D'un côté, ces observations pourraient être interprétées comme une incitation à faciliter l'acquisition de la



citoyenneté et, pour les candidats éligibles, comme un encouragement à prendre la nationalité du pays d'accueil car cette démarche favorise leur insertion sur le marché du travail et leur adhésion au pays — ce qui serait indirectement avantageux pour le budget de l'État. L'accès rapide à la citoyenneté pourrait par ailleurs constituer un moyen efficace d'attirer et de conserver des immigrants hautement qualifiés. D'un autre côté, la naturalisation n'est pas en soi une garantie d'intégration et sans doute faudrait-il que le signal soit sélectif pour qu'il reste crédible. Des politiques d'intégration spécifiques, et des études, devraient être menées à ce sujet.

La discussion consacrée au lien entre les politiques d'immigration et les politiques d'intégration a suscité les remarques suivantes:

- Utiliser la participation aux programmes d'insertion comme un test pour déterminer si un immigrant mérite un statut sûr confère une certaine ambiguïté à ces programmes et complique leur mise en œuvre dans la mesure où ils deviennent un instrument de pratiques restrictives en matière d'immigration. Une approche fondée sur les droits semble, selon les représentants de l'EAPN et du LEF, davantage recommandée pour l'intégration des migrants.
- Dans beaucoup de pays, le niveau de connaissance de la langue exigé est tellement élevé, et les tests de citoyenneté tellement difficiles, que les ressortissants nationaux eux-mêmes éprouveraient de grandes difficultés à les réussir. De surcroît, sans soutien économique, les immigrants n'ont pas les moyens financiers de s'absenter du travail pour suivre les cours. Lorsque des tests linguistiques sont appliqués, les membres des familles — et surtout ceux se trouvant dans une situation particulière (en termes de niveau d'alphabétisation, d'âge avancé, de handicap, d'état de santé, etc.) — devraient en être exemptés. Ces exceptions pourraient, en réalité, accentuer la segmentation du marché du travail, étant donné que les employeurs pourraient identifier les personnes ayant des problèmes particuliers. Les citoyens de l'UE n'ont aucun examen à passer pour vivre et travailler dans un autre État membre, même s'ils n'en parlent pas la langue, ce qui signifie que les ressortissants de pays tiers se heurtent à davantage de barrières institutionnelles.
- Quelques participants à l'examen constatent une contradiction entre l'approche adoptée par bon nombre de pays de l'UE vis-à-vis des minorités



ethniques, d'une part, et vis-à-vis des ressortissants de pays tiers, d'autre part. Un soutien est accordé aux premières dans le but de maintenir la diversité culturelle, tandis que le but poursuivi dans le cas des seconds est leur intégration totale dans la culture majoritaire.

- Les cours spéciaux de langue se sont souvent avérés peu efficaces, et les taux de participation aux programmes d'insertion peu élevés, dans les pays où les minorités ethniques représentent une part significative de la population. Toute la question est de savoir comment encourager cette participation? L'acquisition de la citoyenneté peut constituer une motivation, mais des procédures trop difficiles, assorties d'examens et d'exigences de qualification, peuvent s'avérer dissuasives. Les cours de langue et d'intégration pourraient être conçus de manière à motiver les immigrants à s'impliquer et à améliorer ainsi la base de savoir de la société d'accueil, laquelle bénéficierait dès lors d'effectifs mieux formés et d'une meilleure connaissance des compétences mises à sa disposition.
- Des tests linguistiques avant le départ du pays d'origine sont souvent prévus à l'intention des candidats au regroupement familial, afin d'empêcher l'immigration de personnes peu qualifiées. Le groupement familial ne devrait pas être soumis à une condition de connaissance linguistique ou civique, car toute personne a droit à une vie de famille — laquelle constitue en soi un élément majeur du processus d'intégration. Ces droits sont automatiquement accordés aux travailleurs hautement qualifiés.

## **Systemes de gouvernance et financement dans le contexte de la crise actuelle**

Un second point abordé lors de la discussion a porté sur les moyens d'améliorer les systèmes de gouvernance compte tenu des contraintes budgétaires actuelles. L'approche norvégienne basée sur l'autonomie des municipalités pour ce qui concerne l'organisation des programmes d'insertion présente des avantages et des inconvénients, déjà évoqués; mais il convient d'ajouter que l'indépendance politique des municipalités norvégiennes rend l'adoption de normes et de références communes particulièrement difficile.

La pénurie de ressources (aggravée en période de crise économique) confère une importance supplémentaire à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des



---

programmes d'insertion par rapport à d'autres politiques adoptées sur le marché du travail et visant directement l'emploi des immigrés. L'évaluation des répercussions nettes des programmes d'insertion en termes de résultats obtenus sur le marché du travail et d'intégration socioéconomique des immigrants étant particulièrement complexe, elle reste peu développée à ce jour.

La discussion lors de l'examen par les pairs a montré à quel point il est important d'associer les partenaires sociaux et les ONG aux programmes d'insertion. Plus les employeurs et les syndicats collaborent à la mise en œuvre de ces programmes, plus les résultats seront positifs et plus les possibilités ouvertes aux migrants seront nombreuses. Les ONG et les organisations d'immigrants devraient être associées à toutes les étapes de l'élaboration des politiques — surtout dans les pays où l'intervention des institutions publiques est de moindre envergure (Lettonie, Italie et Royaume-Uni notamment).



## E. Conclusions et principaux enseignements

Les participants ont beaucoup appris de la description de l'approche norvégienne et, plus particulièrement, du projet de la «deuxième chance» et du programme d'insertion, qui aident les immigrants à sortir de l'économie clandestine pour occuper un emploi déclaré, et les mettent sur la bonne voie pour l'obtention de la citoyenneté.

De façon plus générale, une approche fondée sur les droits apparaît comme la plus propice à l'intégration des migrants et de leurs enfants; elle est fortement encouragée par les représentants de l'EAPN et du LEF. Selon ces deux associations, les États membres devraient envisager le recours à des incitations positives pour accélérer le processus de renouvellement du statut de séjour temporaire, et l'obtention du statut de résident de longue durée ou de la citoyenneté, au lieu de rendre l'acquisition des droits de séjour et de citoyenneté plus difficile. L'usage de tests d'intégration civique et/ou de langue en tant que condition de séjour de longue durée ou de regroupement familial n'est guère recommandé parce qu'il s'inscrit dans une approche négative considérant les migrants comme un problème, et parce qu'il comporte un risque de discrimination envers les femmes et les immigrants peu qualifiés — ce qui va à l'encontre de leurs droits fondamentaux consacrés par la Charte des droits fondamentaux et la Convention européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des programmes d'insertion, la discussion a mis en lumière la nécessité de prendre en compte les différences entre groupes d'immigrants, lesquels comprennent des immigrants de longue durée et temporaires, des demandeurs d'asile et des réfugiés, des travailleurs migrants, des arrivants au titre du regroupement familial, et des membres de minorités ethniques vivant parfois dans le pays depuis plusieurs générations. Tous ont des problèmes d'intégration qui leur sont propres. L'évaluation des besoins et la reconnaissance des compétences acquises à l'étranger devraient s'inscrire dans le processus d'élaboration de politiques d'intégration efficaces et efficientes.

L'examen par les pairs a souligné l'importance d'une double approche conjuguant l'incorporation des besoins des immigrants dans toutes les politiques touchant leur inclusion socioéconomique, d'une part, et l'adoption de politiques ciblées, d'autre part. Plusieurs initiatives spécifiques ont été couronnées de succès dans certains pays et pourraient être transférées ailleurs. On songe notamment ici aux systèmes de tutorat et aux réseaux d'aide sociale; à la formation interculturelle



des prestataires de services et au recours à des conseillers en diversité; et à la combinaison de cours de langue (axés sur le marché du travail), d'une orientation professionnelle, de conseils et de formation professionnelle dispensés à titre gratuit pour faciliter l'insertion sociale et économique. La question de la participation des femmes aux programmes d'insertion a mis en évidence la nécessité de repenser les rôles liés au genre et les besoins des femmes migrantes lors de la conception des politiques d'intégration. En ce qui concerne les immigrants jeunes et/ou les immigrés de la deuxième ou troisième génération, la promotion d'une acquisition précoce de la langue (dès l'école maternelle) et l'offre de modèles dans le cadre d'un tutorat semblent pouvoir remédier, dans une certaine mesure, à leur situation défavorisée. La fourniture aux immigrants d'informations concernant leurs droits et les services mis à leur disposition doit également être une préoccupation prioritaire.

Des études supplémentaires doivent être réalisées pour déterminer quelles sont les politiques qui donnent les résultats escomptés, et la pénurie de ressources confère une importance particulière à une évaluation plus poussée de l'efficacité et de l'efficience des programmes d'insertion par rapport à d'autres types de mesures adoptées sur le marché du travail pour favoriser l'emploi des immigrés. De nombreux participants à l'examen par les pairs ont insisté sur la nécessité d'augmenter le financement par l'UE et d'inciter les ONG, les associations d'immigrants, les prestataires de services privés et les partenaires sociaux à contribuer aux politiques d'intégration afin de compenser la forte pénurie de fonds.

L'adoption d'approches holistiques incorporant la dimension de l'intégration dans l'ensemble des politiques comporte certaines implications en termes de gouvernance. Elle exige notamment le renforcement des interactions entre les politiques mises en œuvre sur le marché du travail et les politiques dans le domaine de l'éducation, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national/local. Elle exige également la participation d'acteurs de la société civile — autorités locales, partenaires sociaux (y compris les employeurs) et ONG — ainsi que d'associations représentant les immigrés et les minorités ethniques, lesquelles devraient être associées à l'élaboration des politiques en raison de leur connaissance de première main des questions en jeu. L'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des politiques impose de régler spécifiquement les difficultés de coordination et de mise en œuvre inhérentes à tout cadre comportant plusieurs niveaux. Des plans d'action pluriannuels permettraient sans doute de coordonner les différents acteurs et mesures participant aux stratégies d'intégration.







<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

## Réussir l'insertion des immigrants sur le marché du travail

Pays hôte : **Norvège**

Pays pairs : **Autriche, Finlande, Grèce, Italie, Lettonie, Malte**

La politique d'inclusion sociale de la Norvège — qui rend l'apprentissage du norvégien et l'éducation civique obligatoires pour tout nouvel arrivant sur le territoire, afin d'accélérer sa contribution et sa participation au marché du travail et à la vie de la société en général — a donné des résultats positifs.

En effet, 65% des personnes ayant participé au programme national d'intégration en 2006 occupaient un emploi ou poursuivaient leur formation en novembre 2007. À l'actif du programme également, une hausse du taux général de participation au marché du travail et du pourcentage de femmes immigrées sur ce marché.

Étant donné que plusieurs pays ont déjà introduit ce type de tests pour l'obtention de la citoyenneté, ou envisagent de le faire, l'examen par les pairs se veut un débat sur la manière dont cette approche peut contribuer à une société plus inclusive en améliorant les aptitudes et les opportunités des personnes concernées. Il sera également l'occasion de soulever plusieurs questions importantes concernant les méthodes utilisées, le contenu et la qualité des formations proposées, le niveau de difficulté des tests imposés, et le suivi et l'évaluation des résultats des mesures adoptées.