

*Agir ensemble pour l'intégration locale des migrants et des
réfugiés*



Préface

En 2016, plus de cinq millions de personnes ont immigré à titre permanent dans les pays de l'OCDE. Après le pic d'arrivées de réfugiés observé en Europe en 2015/16, l'attention se porte désormais sur les moyens d'intégrer efficacement les migrants dans leur nouvelle société. La politique migratoire demeure une compétence nationale, mais les autorités centrales et locales savent que l'intégration doit se produire là même où se trouvent les personnes – sur leur lieu de travail, dans leur quartier, à l'école où elles envoient leurs enfants. Derrière chaque statistique migratoire se trouve un individu ou une famille qui entame une nouvelle vie dans un lieu nouveau. Les autorités infranationales, tout en se coordonnant avec les autres niveaux de gouvernement et les autres partenaires locaux, jouent un rôle central pour l'intégration des nouveaux arrivants en leur donnant les moyens de contribuer à leur nouvelle communauté locale.

Récemment les médias et le débat public ont plutôt mis l'accent sur l'accueil initial des migrants. L'augmentation des flux d'immigrés a cependant fait ressortir des faiblesses plus structurelles en matière de gouvernance de l'intégration, tant à court qu'à long terme. Ces faiblesses trouvent leur origine dans le manque de coordination entre les politiques menées dans différents secteurs (travail, logement, éducation, santé, etc.), tout comme entre les différents échelons de l'action publique. Il faut dépasser ces cloisonnements en promouvant des réponses cohérentes au niveau local et en impliquant les acteurs non gouvernementaux. Les brusques évolutions récentes ont induit des réponses innovantes dans le secteur public, en rapprochant des responsables de secteurs différents et en favorisant le dialogue entre décideurs nationaux et locaux. Ce rapport en présente des exemples édifiants. Ces démarches inédites sont également propices à la construction de communautés plus résilientes et ce pour tous les segments de la population, y compris les immigrants d'hier et d'autres groupes vulnérables.

L'intégration des immigrants est une question cruciale pour le développement régional. Les migrants s'installent le plus souvent dans les régions métropolitaines afin d'avoir accès aux services publics, aux réseaux sociaux et aux emplois tout en contribuant au développement local par leurs compétences et leur diversité. Parallèlement, et ce dans de nombreux pays, les territoires ruraux peuvent chercher à accueillir davantage de migrants afin de revitaliser leur socle économique et démographique. À cet égard, les stratégies de développement économique régional pourraient détailler le rôle important que les immigrants peuvent jouer pour dynamiser l'économie locale. Ce rapport y contribue en prônant l'apprentissage par les pairs et détaille pour cela les pratiques de 72 villes, en prêtant une attention particulière aux cas d'Amsterdam, Athènes, Barcelone, Berlin, Glasgow, Göteborg, Paris, Rome et Vienne, ainsi qu'à celui de la petite ville allemande d'Altena.

Ce rapport souligne aussi combien disposer de données à la bonne échelle est essentiel pour améliorer les politiques d'intégration des migrants. Une nouvelle base de données au niveau régional, disponible en accès public, a ainsi été créée. Elle permet de savoir où vivent les

immigrés, récents ou de plus longue date, et comment ils s'intègrent, par exemple en termes de logement et d'accès aux marchés locaux du travail.

À l'évidence, la question migratoire est politiquement sensible. Les données issues de ce rapport montrent que les attitudes à l'égard des immigrants sont plutôt plus positives dans les régions où ils sont proportionnellement plus nombreux, ou encore dans les régions au taux de chômage moindre. Lorsqu'une localité est prospère économiquement, tous les résidents en bénéficient, et la lutte contre les différentes formes de discrimination en est facilitée.

De nombreuses villes luttent pour gérer efficacement l'intégration des migrants et doivent communiquer sur les actions engagées dans ce sens afin d'associer le grand public à ces efforts. Pour relever ces défis, certaines villes ont mis en place des espaces partagés où les immigrants et les autres résidents peuvent interagir, comme des lieux culturels ou des installations sportives. Ces démarches visent à éviter que les différentes communautés ne vivent de façon parallèle et sans lien. D'autres municipalités travaillent activement avec les employeurs à faire évoluer les mentalités et à diminuer les obstacles qui entravent l'accès des immigrants, et notamment des immigrées, au marché du travail.

En résumé, *Working together for local integration of migrants and refugees* (« Agir ensemble pour l'intégration locale des migrants et des réfugiés ») fournit des exemples concrets de la façon dont des villes, de différentes tailles, ont élaboré les politiques d'intégration des immigrants et des réfugiés au niveau local. Si nombre des exemples du rapport concernent des villes européennes, les enseignements que l'on peut en tirer sont applicables aux autres pays de l'OCDE, et au-delà. La liste des points pour l'action publique en faveur de l'intégration des migrants au niveau local proposée dans ce rapport (*Checklist for public action to migrant integration at the local level*), constitue un outil que toute ville ou région peut s'approprier pour œuvrer, avec les autres niveaux de gouvernement et les autres acteurs locaux, à une intégration plus efficace des migrants. La réussite de cette entreprise revêt une importance universelle.



Angel Gurría
Secrétaire général de l'OCDE



Corina Crețu
Commissaire européenne à la politique
régionale

Résumé

Les pays de l'OCDE ont récemment connu une forte immigration: cinq millions de personnes supplémentaires y ont immigré à titre permanent en 2016, soit 7 % de plus qu'en 2015. Mais ce phénomène n'est pas nouveau : en 2016, plus de 10 % des résidents de la zone OCDE étaient nés à l'étranger, et dans 90 % des régions de l'OCDE, les populations nées à l'étranger se composent très largement d'immigrés qui résident dans leur pays d'accueil depuis plus de 10 ans.

S'agissant des migrations, on ne peut se contenter d'étudier les flux migratoires : il faut aussi se pencher sur la qualité de l'intégration à la société du pays d'accueil. L'intégration des immigrés et des réfugiés nécessite certes des efforts concertés entre les différents niveaux de gouvernement, mais ces efforts peuvent dégager des effets bénéfiques réels. Lorsqu'ils sont bien intégrés, les immigrés contribuent au pays d'accueil de bien des façons – notamment du point de vue économique.

En même temps, l'intégration des immigrés et des réfugiés s'accompagne de grands défis. Ainsi, ils composent des groupes humains très divers. Hommes et femmes, jeunes et moins jeunes sont issus de milieux culturels différents, ont émigré pour diverses raisons et ont des niveaux de qualification et des expériences professionnelles disparates. De surcroît, la taille et la composition des groupes d'immigrants sont extrêmement variables.

Une telle diversité doit pouvoir correspondre aux spécificités économiques, sociales et géographiques du pays, de la région et de la ville d'accueil. Souvent, ces spécificités façonnent l'offre de services d'intégration de la localité, ce qui peut influencer sur la répartition géographique des immigrés et des réfugiés dans les régions, et créer ainsi des inégalités en matière de débouchés offerts.

Les auteurs du rapport examinent la mise en place et la gestion de cette politique au niveau local, et les enseignements qu'il est possible de tirer de l'expérience accumulée. Ils décrivent pourquoi et comment les pays, les régions et les villes peuvent adapter la politique d'intégration à leurs propres réalités locales particulières. Le rapport s'appuie sur une base de données statistiques récemment créée sur la présence et les résultats de l'intégration des migrants dans les régions de l'OCDE. Il bénéficie aussi d'une enquête menée par l'OCDE dans 72 villes, dont neuf grandes villes européennes (Amsterdam, Athènes, Barcelone, Berlin, Glasgow, Göteborg, Paris, Rome et Vienne) et une petite ville allemande (Altena), qui sont aussi l'objet d'études de cas approfondies. Ces neuf grandes villes non seulement font partie des villes d'Europe les plus concernées par la vague récente de réfugiés et de demandeurs d'asile, mais aussi, pour la plupart, sont depuis longtemps des carrefours d'immigration.

Principaux constats

L'intégration commence au moment même où le migrant arrive dans son pays d'accueil et le lieu de son installation peut influencer sur sa trajectoire d'intégration. Cette étude

montre que les nouveaux migrants arrivant dans un pays de l'OCDE ont tendance à se rendre dans des lieux où se trouve déjà une vaste communauté immigrée. En Europe, nombre de grandes villes hébergent des communautés vers lesquelles convergent des immigrants de l'extérieur de l'Union européenne, tandis que la localisation des migrants de l'UE a tendance à être plus répartie régionalement. Quelques villes petites et moyennes de la zone OCDE sont aussi devenues des destinations de migration.

Que doivent faire concrètement les villes et les régions pour intégrer ces nouveaux membres de la communauté locale ? Ces dernières années, nombre d'exécutifs locaux ont dû organiser la montée en puissance et l'adaptation des services existants d'intégration des immigrants, mais la coordination de ces activités et l'obtention des ressources nécessaires ont été problématiques. Près de 90 % des 72 villes étudiées témoignent d'un manque de coordination avec les autorités centrales dans ce domaine. L'insuffisance critique de centres d'accueil d'urgence est un problème dans les neuf grandes villes étudiées, mais ne l'est que dans 16 % des villes petites et moyennes. Nombre de villes ont par ailleurs mentionné des problèmes structurels d'offre de services publics et de logement pour les immigrants. Dans ce contexte, certaines municipalités ont développé des approches innovantes en matière de services pour l'intégration, y compris en travaillant avec des groupes de la société civile locale afin de proposer, dès que possible après l'arrivée des migrants, des mesures d'intégration complémentaires (classes d'enseignement linguistique, culturel et professionnel, évaluations des compétences, stages et bénévolat, etc.).

L'intégration des immigrants peut profiter à chacun, dans le cadre des efforts visant à créer des villes plus inclusives et durables pour tous. Les données qualitatives initiales montrent bien que la présence de populations immigrées peut avoir un impact positif, y compris dans les quartiers défavorisés, en redynamisant la demande pour les entreprises locales, en rapprochant les familles locales et immigrées autour de l'école publique et des centres de soins, et en diversifiant les activités culturelles de tous les résidents. Pourtant, seules quelques rares villes participant à cette enquête inscrivent dans leur stratégie de développement local la valeur ajoutée potentielle des migrants, même si certaines ont communiqué autour des avantages que présente la diversité à la fois pour le développement économique et la compensation des défis démographiques locaux.

Enfin, les villes devraient investir afin de mesurer les résultats de leur travail d'intégration. Cela est nécessaire tant pour suivre les performances des programmes en place et les adapter – ou en développer de nouveaux le cas échéant – que pour mettre en évidence les effets bénéfiques de l'intégration ainsi que les coûts d'une intégration inefficace des migrants. Mesurer la réussite de l'intégration peut ainsi aider à favoriser une attitude positive à l'égard des immigrants dans le milieu qui les accueille.

Mettre au point des politiques d'intégration locale

Ce rapport présente à l'intention des décideurs publics et acteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux, 12 points essentiels à prendre en compte au moment d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'intégration locale des immigrants :

1. Renforcer l'efficacité de la politique d'intégration des immigrants par une coordination verticale et le choix de la bonne échelle de mise en œuvre.
2. Rechercher la cohérence de l'action face à la dimension pluridimensionnelle des besoins des immigrants et des opportunités qui leur sont offertes au niveau local.

3. Garantir l'accès aux ressources financières adaptées aux responsabilités locales en matière d'intégration des immigrés, et en garantir le bon usage.
4. Concevoir des politiques d'intégration prenant en compte le temps, au long de la vie des immigrés et notamment de l'évolution de leur statut.
5. Créer des espaces dans lesquels les interactions rapprochent les populations immigrées et nationales.
6. Renforcer les capacités et la diversité de la fonction publique, en particulier au sein des principaux services d'accueil des immigrés et des nouveaux arrivants.
7. Renforcer la coopération avec les acteurs non-gouvernementaux, y compris par des contrats transparents et efficaces.
8. Intensifier l'évaluation des résultats de l'intégration, pour les immigrés et les populations d'accueil, et utiliser ces résultats pour orienter l'action publique.
9. Faire correspondre compétences des immigrés et possibilités d'emploi.
10. Donner accès à des logements adéquats.
11. Offrir des mesures d'aide sociale conformes aux objectifs d'inclusion des immigrés.
12. Apporter des réponses éducatives aux questions de ségrégation et favoriser l'équité de l'orientation professionnelle.