De l'immigration à l'intégration

DES SOLUTIONS LOCALES À UN DÉFI MONDIAL



OCDE
ÉDITIONSOCDE

Développement économique et création d'emplois locaux

De l'immigration à l'intégration

DES SOLUTIONS LOCALES À UN DÉFI MONDIAL

Sous la direction de
Francesca Froy et Sylvain Giguère

OCDE
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :
From Immigration to Integration
LOCAL SOLUTIONS TO A GLOBAL CHALLENGE

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE *rights@oecd.org* ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, *contact@cfcopies.com* ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, *info@copyright.com*.

Avant-propos

L'intégration des immigrés n'est pas seulement un problème national, mais local. Si la demande de résidence déposée par un immigré dans un pays peut être traitée à l'échelle nationale, celui-ci devra à terme s'installer dans une collectivité locale et trouver un emploi sur le marché du travail local. L'intégration dépend également de la gouvernance : sa réussite est d'autant plus probable que le degré de coordination entre les dispositions appliquées est satisfaisant, que les politiques sont adaptées aux besoins locaux, et que les entreprises et la société civile participent à l'élaboration des mesures pertinentes. Pour être viables et efficaces, les programmes d'intégration doivent être incorporés à des stratégies plus vastes de développement économique et de création d'emploi à l'échelon local, exploiter les avantages compétitifs locaux et bénéficier du concours de plusieurs politiques sectorielles.

L'intégration des immigrés compte parmi les questions qui constituent un défi aux yeux des gouvernements. Faciliter l'accès au marché du travail est généralement un exercice pluridimensionnel qui comporte des aspects sociaux et économiques. Il n'est pas moins complexe quand il s'agit de nouveaux arrivants car il faut alors travailler avec des cultures, des traditions et des coutumes différentes, et préparer le marché du travail local à accueillir cette nouvelle source de main-d'œuvre. On ne s'étonnera pas que plus d'un ministère ou plus d'une administration publique interviennent dans ce domaine. De fait, les participants sont nombreux, qui sont issus du service public, du secteur privé et de la société civile.

C'est pourquoi le Comité de direction du Programme LEED a décidé d'apporter son concours au débat actuel sur l'intégration des immigrés. Le Programme a acquis une expertise exceptionnelle en matière de gouvernance et d'emploi à l'échelon local et s'est spécialisé dans l'analyse de problèmes complexes dans des situations d'interdépendance. En 1998, le Comité de direction a lancé un programme d'études sur la gouvernance et l'emploi au niveau local afin de réfléchir à l'élaboration d'une approche intégrée aux problèmes sociaux et économiques. Cette décision a fait suite à la conférence de haut niveau sur la décentralisation qui s'est tenue à Venise, où l'on a insisté sur la nécessité d'améliorer la gouvernance locale pour que les politiques aient des résultats plus fructueux, comme le précise le rapport fondateur Pour des politiques de l'emploi plus efficaces : la gestion locale *(1998), et établi que les deux principaux moyens d'y parvenir étaient le partenariat et la décentralisation (*Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges, 1999). *Des travaux ultérieurs ont analysé le potentiel et les limites de ces deux instruments*

(Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance, *2001*; Managing Decentralisation. A New Role for Labour Market Policy, *2003*; Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique, *2004*). *L'étude* Local Governance and the Drivers of Growth, *publiée en 2005, a consolidé les fondements de la gouvernance locale en associant directement ses caractéristiques essentielles (coordination, adaptation et participation) au problème de la croissance économique.*

Ces travaux ont livré de nombreux enseignements que nous pouvons désormais appliquer à différents problèmes et contextes. La première étude de cas portant sur la gouvernance et l'emploi à l'échelon local a été celle concernant la valorisation des compétences des travailleurs peu qualifiés (Améliorer les compétences : vers de nouvelles politiques, *2006*). *La seconde a porté sur l'intégration des immigrés sur le marché du travail. Toutes deux analysent en profondeur la dimension intersectorielle de ces deux problèmes complexes et proposent des moyens pratiques pour améliorer les résultats, les mesures qu'elles recommandent s'adressant aussi bien aux responsables politiques nationaux qu'aux intervenants locaux.*

Je suis particulièrement heureux que nous soyons désormais en mesure de contribuer au débat sur les moyens d'intégrer les immigrés et leur famille dans nos économies et nos sociétés. Les immigrés sont des partenaires dans notre quête de prospérité et d'amélioration du niveau de vie : résoudre le problème de leur intégration nous sera mutuellement bénéfique. Il convient toutefois de reconnaître à tous les échelons que l'intégration n'est pas toujours un exercice facile, et que des solutions efficaces n'appellent pas seulement de bonnes politiques, mais aussi une bonne gouvernance.

Ce projet n'aurait pu être réalisé sans le concours de la Commission européenne (Direction générale emploi, affaires sociales et égalité des chances), Ressources humaines et développement des compétences Canada, la London Development Agency, l'Institut national pour l'emploi (INEM) espagnol, l'Office fédéral des migrations suisse, la Federal Reserve Bank de New York, la province autonome de Trente, la municipalité de Milan et la région du Piémont. Je tiens à leur adresser mes vifs remerciements.



Sergio Arzeni
Directeur, Centre pour l'entrepreneuriat,
les PME et le développement local
Responsable du Programme LEED de l'OCDE

Remerciements. *Ce projet a été mis en œuvre par Francesca Froy, analyste des politiques, sous la supervision de Sylvain Giguère, chef adjoint du Programme d'action et de coopération de l'OCDE concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local (LEED). Mme Froy et M. Giguère sont les directeurs de la présente publication.*

L'équipe de réalisation du projet se compose en outre d'Elena Arnal (qui a maintenant rejoint le Conseil économique et social espagnol). Jean-Pierre Garson et ses collègues de la Division des économies non membres et des migrations internationales (NEIM) ont apporté leurs précieux conseils tout au long du projet. Ditta Brickwell (consultante), Allen Caldwell (Université de Californie, Berkeley), August Gächter (Centre pour l'innovation sociale, Vienne), Philip Muus (École des migrations internationales et des relations ethniques de l'Université de Malmö, Suède) ont tous contribué au projet en nous faisant part de leurs avis lors de visites d'études, de séminaires, de réunions, et par des notes rédigées. Le projet a bénéficié de l'assistance utile de Debbie Binks, Lucy Clarke, Sheelagh Delf, Damian Garnys et Kay Olbison.

Les auteurs des différents chapitres de la présente publication sont :

- *Bob Birrell, Centre for Population and Urban Research, Université de Monash (Australie).*
- *Jonathan Chaloff, Centre for International Policy Studies (CeSPI), Rome.*
- *Mary P. Corcoran, Département de sociologie, Université nationale d'Irlande, Maynooth.*
- *Steve Fenton, Centre for the Study of Ethnicity and Citizenship, et Institute for Public Affairs, Université de Bristol.*
- *Francesca Froy, Programme LEED, OCDE.*
- *Sylvain Giguère, Programme LEED, OCDE.*
- *Anne Green, Institute for Employment Research, Université de Warwick, (Royaume-Uni).*
- *Elizabeth McIsaac, Maytree Foundation, Canada.*

Table des matières

Synthèse 11

Introduction. **L'intégration des immigrés : trouver le bon dosage de politiques pour résoudre un problème de gouvernance**
par Sylvain Giguère 21
L'un des problèmes les plus critiques pour nos sociétés actuelles . . . 22
Un double problème de gouvernance 24
Interventions à l'échelle locale 26
Unir les forces, élaborer les outils 27
Assouplir les politiques publiques 28
Notes 30
Bibliographie 31

Chapitre 1. **De l'immigration à l'intégration : comparaison entre les pratiques locales**
par Francesca Froy 33
Introduction 34
Intervenants stratégiques à l'échelon local 41
Les instruments utilisés 58
Problèmes de gouvernance 70
Conclusions et recommandations 93
Notes 104
Bibliographie 106

Chapitre 2. **L'intégration des immigrés au canada : tenir compte de la diversité des compétences**
par Bob Birrell et Elisabeth McIssac 109
Le contexte canadien 110
Des programmes locaux représentatifs 121
Étude de cas: Montréal (Québec) 121
Étude de cas: Toronto (Ontario) 129
Étude de cas: Winnipeg (Manitoba) 137
Analyse 144
Conclusions et pistes de réflexion 150
Notes 154
Bibliographie 155

Chapitre 3. **Répondre aux besoins des immigrés en Italie en innovant en matière d'offre de services**
par Jonathan Chaloff 157
Introduction 158
Tendances migratoires générales : conditions économiques et législation 159
Initiatives locales : répondre aux problèmes d'intégration 170
Conclusions et pistes de réflexion 199
Notes 202
Bibliographie 203

Chapitre 4. **Le parcours vers l'emploi des réfugiés : exposé des stratégies locales appliquées à londres**
par Anne E. Green 205
Introduction 206
Les immigrés et les réfugiés sur les marchés du travail britannique et londonien 219
Initiatives locales : répondre aux problèmes d'intégration des réfugiés 227
Conclusions et pistes de réflexion 247
Notes 254
Bibliographie 258

Chapitre 5. **Les réponses locales apportées à un nouveau problème : l'intégration des immigrés en espagne**
par Mary P. Corcoran 261
Marché du travail et contexte de l'immigration en Espagne 262
Contexte gouvernemental. 269
Initiatives locales : relever les défis de l'intégration 277
Conclusions et pistes de réflexion 299
Notes 305
Bibliographie 306

Chapitre 6. **Regards sur l'intégration des jeunes immigrés en Suisse**
by Steve Fenton 309
Cadre d'action 310
Initiatives locales destinées à soutenir l'intégration des jeunes au marché du travail 321
Leçons à tirer des initiatives locales 335
Conclusions et pistes de réflexion 341
Notes 344
Bibliographie 345

À propos des auteurs 349

Encadrés

1.1. Mesures utiles des autorités locales 45
2.1. Les programmes de formation relais au Québec. 126
2.2. Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (PRIIME). 128
2.3. Programmes de formation relais financés par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario. 131
2.4. Les centres de ressources en emploi (CRE) 133
3.1. Loi italienne sur l'immigration 40/1988, modifiée par la loi 189/2002. . 167
3.2. Centre d'hébergement gratuit à Turin : le Sermig 172
3.3. Le centre d'information pour l'immigration de la province du Trentin : le CINFORMI 175
3.4. Formation des travailleurs étrangers dans leur pays d'origine : l'initiative de Trente 181
3.5. Stages d'apprentissage pour les demandeurs d'asile et les réfugiés 186
3.6. Le Pacte pour l'emploi de Milan. 188
3.7. L'ACLI, tentative de mise en adéquation de l'offre et de la demande d'emplois de maison à Milan 190
3.8. Étude du Trentin sur les immigrés créateurs d'entreprise 192
3.9. Alma Mater : centre interculturel pour la promotion de la qualité de l'emploi des femmes à Turin 195
3.10. Casa Amica : association sans but lucratif favorisant l'accès au logement 197
4.1. Renewal. 228
4.2. RAAD, projet de formation et d'emploi à grande échelle 232
4.3. Global Grants : critères d'admission, résultats et projets exemplaires. 242
4.4. Activités et objectifs stratégiques de LORECA. 246
5.1. Le Forum pour l'intégration sociale des immigrés 277
5.2. Programme expérimental destiné à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des immigrés extracommunautaires 280
5.3. Le projet Elionor. 281
5.4. Stratégies de promotion de la citoyenneté commune et de l'interculturalisme à Mataró et Santa Coloma de Gramenet . . 282
5.5. Conditions socio-économiques de Santa Coloma de Gramenet et Mataró. 284
5.6. Le programme CASI de Madrid 286
5.7. L'*Unió de Pagesos de Catalyuna*. 289
5.8. Formations proposées par Grameimpuls S.A pour faciliter l'accès au marché du travail des immigrés 291
6.1. Commission fédérale pour les étrangers 311
6.2. Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants (FIMM Suisse) 340

Tableaux

1.1. Taux d'activité et chômage des populations allochtones et autochtones dans les pays participants, 2004 37
1.2. Obstacles à l'entrée sur le marché du travail 39
1.3. Mesures d'adaptation des programmes locaux aux besoins et aux problèmes particuliers des immigrés 59
1.4. Distinguer les activités économes des activités coûteuses en ressources 84
1.5. Ciblage en fonction de la durée du séjour dans le pays 88
2.1. Systèmes d'évaluation des travailleurs migrants qualifiés : comparaison des systèmes de points du gouvernement canadien et du gouvernement québécois 113
2.2. Canada, nombre de résidents permanents par catégorie 114
3.1. Résidents étrangers en Italie titulaires d'un permis de séjour, ... 162
3.2. Chômage régional et main-d'œuvre immigrée 163
3.3. Nouvelles embauches et demande prévue de travailleurs immigrés, avec leurs besoins en formation, 2003-2004 164
4.1. Situation économique par pays d'origine, Grand Londres, 2002-2003 . 223
5.1. Taux d'emploi et taux de chômage 2000-2004 263
5.2. Immigrés titulaires d'un permis ou d'une carte de séjour en cours de validité, par continent 264
5.3. Immigrés titulaires d'un permis ou d'une carte de séjour en cours de validité, par continent, sexe et catégorie d'âge, au 31-03-2005 . . 265
5.4. Nombre d'immigrés titulaires d'une autorisation de séjour dans une province ou une communauté autonome au 31-03-2005 . 266
5.5. Nombre de participants qui trouvent un emploi et s'y maintiennent . 291

Graphiques

4.1. Taux d'emploi (population d'âge actif) des habitants du Grand Londres par pays de naissance, 2002-2003 224
4.2. Taux d'emploi des grands groupes de population immigrée à Londres, 2001 224

ISBN 978-92-64-02897-5
De l'immigration à l'intégration
Des solutions locales à un défi mondial
© OCDE 2007

Synthèse

L'intégration des immigrés au niveau local est un sujet qui présente un intérêt considérable pour les pays de l'OCDE. En effet, avec le développement de l'économie du savoir, la lutte pour les compétences devient aussi importante que la lutte pour l'investissement étranger, et les immigrés qualifiés peuvent conférer aux marchés locaux du travail un avantage comparatif substantiel dès lors que l'on sait exploiter leur potentiel. La demande d'immigrés non qualifiés est également forte, surtout dans les régions où, du fait de l'augmentation du coût de la vie, les emplois peu rémunérés n'attirent pas la population autochtone et où, sous l'effet conjugué de l'évolution et des mouvements démographiques, l'autonomie des marchés du travail locaux s'amenuise. Pour optimiser les avantages potentiels des migrations, il est néanmoins capital que l'immigration aille de pair avec l'*intégration*, à savoir des mécanismes opérants qui permettent d'intégrer efficacement les immigrés aux marchés du travail locaux. Paradoxalement, alors même que les migrations gagnent en importance au plan mondial, il est inquiétant de constater que plusieurs pays affichent des résultats apparemment moins satisfaisants qu'auparavant en matière d'intégration.

L'intégration des immigrés est un champ de l'action publique qu'il est absolument nécessaire d'aborder sous un angle local. Si les politiques en matière d'immigration sont souvent définies, élaborées et financées à l'échelon national, c'est au niveau local, où une interaction s'exerce avec les autres politiques, dont celle ayant trait au marché du travail, que leurs retombées sur les immigrés et la société sont le plus vivement ressenties. Le nombre et les catégories d'immigrés varient considérablement selon les régions. Si certaines régions agricoles attirent de nombreux travailleurs temporaires, les immigrés préfèrent généralement s'installer en milieu urbain et dans certaines « villes portes » où, de surcroît, ils se concentrent souvent dans certains quartiers, soit en raison de liens familiaux ou communautaires préexistants, soit pour minorer le coût de la vie. Les responsables politiques locaux sont en mesure de tenir compte de ces différences, ainsi que de celles concernant la demande de main-d'œuvre.

La présente publication met en lumière les principes communs et les facteurs stratégiques qui favorisent l'intégration au niveau local, eu égard à la définition de systèmes de gouvernance efficaces notamment. La comparaison

de programmes locaux mis en œuvre dans cinq pays de l'OCDE, à savoir le Canada, le Royaume-Uni (Londres), l'Espagne, l'Italie, et la Suisse, met en évidence des questions essentielles auxquelles tous les responsables des politiques locales dans ce domaine sont confrontés. Quelles parties intéressées impliquer dans le processus, et comment optimiser leur concours ? Comment utiliser au mieux les ressources ? Les responsables doivent-ils élaborer des politiques spécifiquement destinées aux immigrés ou concevoir une stratégie visant l'ensemble de la collectivité ? Comment les responsables locaux peuvent-ils encourager l'innovation tout en conduisant une stratégie intégrée viable ? Quel est le rôle des partenariats locaux dans ce processus, et quel aspect doivent-ils privilégier ? Cet ouvrage présente une étude de chacun des pays examinés, une analyse des principales conclusions et un jeu de recommandations destinées aux responsables politiques locaux et nationaux.

Les participants à l'échelon local

Le très grand nombre d'intervenants dans ce domaine atteste la diversité des obstacles auxquels peuvent être confrontés les immigrés à l'entrée sur le marché du travail. Selon la localité, les programmes d'aide à l'intégration peuvent relever des autorités régionales et locales, des organisations non gouvernementales (ONG), des syndicats, des entreprises sans but lucratif et des employeurs. Chacune de ces organisations locales complète le soutien aux immigrés assuré par le service public de l'emploi (SPE) qui, dans la pratique, fait rarement de ceux-ci les destinataires particuliers de ses programmes. Parmi les pays étudiés, c'est au Canada que le SPE offre l'éventail le plus large et le plus divers de programmes destinés aux immigrés, dont les projets d'évaluation et d'orientation des nouveaux arrivants, les programmes de recherche d'emploi spécialisé et de stages professionnels, les systèmes de mentorat et les projets de valorisation des compétences.

Dans la majorité des pays examinés ici, les autorités locales sont des acteurs importants de l'insertion locale des immigrés même si, le plus souvent, elles n'ont aucune compétence légale pour les aider à trouver un emploi. Les politiques locales en matière de logement, d'éducation, d'aide sociale et d'aménagement du territoire peuvent toutes influer sensiblement sur la capacité des immigrés à obtenir un emploi ; le rôle primordial que jouent les pouvoirs locaux pour assurer le bien-être social et économique de leur région fait d'eux le guide naturel des partenariats locaux visant à favoriser l'intégration.

Les autorités locales et le SPE coopèrent souvent avec les organisations non gouvernementales pour offrir aux immigrés des services locaux, parfois pour des raisons juridiques (parce qu'elles sont en mesure d'apporter une aide aux

immigrés sans emploi ou sans permis de séjour), mais aussi parce que les ONG offrent, au travers d'un guichet unique, la structure d'appui et les stratégies individualisées dont ont besoin les immigrés confrontés à une multitude d'obstacles sur le marché de l'emploi. Les universités et les écoles d'enseignement professionnel sont aussi particulièrement bien placées pour favoriser cette intégration dans la mesure où elles font fonction d'intermédiaires entre la population locale et les employeurs de la région. Ainsi, beaucoup voient dans le système des *community college* américains des « établissements d'insertion sociale » qui établissent un lien dynamique entre l'enseignement post-secondaire et les besoins du marché local du travail; 25 % de ses étudiants sont des immigrés. En Suisse aussi, les écoles professionnelles constituent un rouage essentiel de l'intégration des jeunes, ce qui témoigne du rôle central du système d'apprentissage suisse sur le marché du travail.

Les employeurs sont peut-être les plus influents des intervenants locaux. Au Canada et aux États-Unis, ils remplissent parfois une fonction déterminante dans les dispositifs locaux d'intégration par le biais de leur participation aux partenariats et de leur coopération en vue d'offrir des formations en entreprise aux immigrés. Ils sont ainsi les principaux partenaires de l'initiative TRIEC (Conseil d'embauche des immigrants de la région torontoise), qui a pour mission d'améliorer l'accès au marché du travail des immigrés qualifiés dans la perspective de l'évolution démographique et de la pénurie prévue de compétences. Les associations d'employeurs et les chambres de commerce peuvent également apporter un concours particulièrement utile. L'aptitude des premières à aborder progressivement les questions d'intégration et de qualité du travail est démontrée dans la province de Lleida (Espagne), où l'association locale des agriculteurs a élaboré un modèle innovant afin de promouvoir la qualité de l'emploi pour les immigrés travailleurs saisonniers dans l'agriculture et de leur offrir un logement, une formation et une aide sociale tout en établissant des relations de développement avec les localités de leurs pays d'origine. Il importe que les associations d'employeurs relèvent ce défi; si les syndicats ont pour vocation naturelle d'œuvrer à l'amélioration des conditions d'emploi, bon nombre des secteurs où l'emploi est précaire et qui canalisent les immigrés sont peu syndiqués; qui plus est, les syndicats s'abstiennent parfois d'intervenir si cela va à l'encontre des intérêts de leurs membres effectifs. En Italie, les chambres de commerce locales participent aussi à de nombreuses initiatives, depuis la formation jusqu'au logement et au soutien à l'entrepreneuriat. Elles ont par exemple fait œuvre de pionnières en établissant des relations bilatérales avec les régions des pays d'origine pour permettre aux immigrés d'acquérir les compétences requises à l'échelon régional avant leur arrivée.

Les organismes privés sans but lucratif tels que les entreprises sociales et les fondations communautaires peuvent également s'avérer particulièrement efficaces dans ce domaine, grâce à la souplesse que leur confère leur statut privé notamment. Une entreprise sociale de Neuchâtel (Suisse) a ainsi organisé pour les immigrés des stages de formation adaptés, de courte durée, fondés sur les besoins des employeurs locaux. Son indépendance par rapport au système de formation structuré lui permet d'adopter une démarche induite par la demande, et d'offrir des modules de formation tout au long de l'année.

Enfin, il est de plus en plus manifeste que les associations d'immigrés ont un rôle essentiel à jouer à l'échelon local en ce qu'elles encouragent la mise en place de services adaptés à la culture des immigrés et tenant compte de leurs desiderata. Ces associations gèrent déjà bon nombre des services aux réfugiés à Londres, et sont encouragées à intervenir plus activement sur les questions d'intégration en Espagne.

Quels sont les instruments d'action les plus utilisés?

Bon nombre des outils et instruments utilisés pour faciliter l'insertion des immigrés dans les localités étudiées sont analogues à ceux employés dans le cadre des politiques actives habituelles du marché du travail : aide à la recherche d'emploi, éducation et formation, mentorat et stages professionnels auprès des employeurs. Ils sont cependant souvent adaptés aux besoins et aux modes de vie particuliers des immigrés, et accompagnés d'un soutien spécialisé visant à développer leur acculturation, leur participation et leurs réseaux sociaux.

Face à des candidatures d'immigrés, les employeurs ne peuvent recourir aux sources d'information habituelles (cursus scolaire, expérience professionnelle antérieure) qui les guident dans le choix du candidat ayant le bon profil. Il est donc capital que des initiatives locales comportant, par exemple, des programmes de stages professionnels pour les immigrés, une aide à l'homologation des diplômes et des projets validant les compétences antérieures permettent aux employeurs d'évaluer rapidement le potentiel de ces candidats. Par ailleurs, compte tenu de l'utilité croissante des capacités de communication dans une économie de services et du savoir, beaucoup d'intervenants locaux voient dans la maîtrise de la langue un atout déterminant. D'aucuns craignent en fait que les cours de langue actuellement dispensés ne satisfassent pas au niveau élevé de compétence désormais requis par les employeurs; dans les provinces canadiennes et à Londres, des associations locales organisent ainsi, à échelle réduite tout au moins, des cours de langue professionnelle et de niveau supérieur.

Dans les pays d'Europe méridionale comme l'Italie et l'Espagne, une grande partie du travail effectué à l'appui de l'intégration des immigrés est centrée sur leur insertion sociale au sens large et non au marché du travail en particulier. On juge essentiel de consolider la solidarité et la compréhension entre les résidents locaux pour assurer une participation plus large des immigrés dans la société et, partant, renforcer leur aptitude à obtenir un emploi. Dans les pays où de nombreux emplois sont annoncés par voie informelle, une telle stratégie peut s'avérer efficace. En Italie, l'existence de logements abordables est aussi considérée comme un élément déterminant de l'intégration sur le marché du travail; plusieurs programmes de logement subventionné destinés aux immigrés ont été établis, notamment un projet, à Bergame, qui est géré par un consortium de seize organismes publics et privés, dont les autorités régionales et locales, des syndicats et des associations.

Enfin, plusieurs localités cherchent non pas à faciliter l'accès à l'emploi mais à stimuler l'esprit d'entreprise des immigrés. En Italie, il est apparu que la hausse récente du nombre d'entrepreneurs à l'échelle nationale tient entièrement à celle du nombre d'entrepreneurs immigrés; c'est pourquoi les chambres de commerce se sont montrées disposées à favoriser le développement dans ce domaine, en assurant par exemple un encadrement spécialisé et des programmes de mentorat.

Questions relatives à la gouvernance

Plusieurs questions de gouvernance influent sur la réalisation des projets locaux visant à favoriser l'intégration des immigrés au marché du travail.

La gestion du changement

L'insertion des immigrés à l'échelon local est essentiellement une question de *gestion du changement*. Pour assurer leur intégration effective au marché du travail, il faut les aider à gérer les mutations rapides qui surviennent dans leur propre vie et veiller parallèlement à ce que la collectivité locale elle-même évolue et s'adapte aux transformations consécutives pour sa population et son tissu urbain. Si les intervenants locaux doivent réfléchir aux moyens de gérer les conséquences d'une évolution à plus long terme, les immigrés ont besoin d'indications claires leur permettant de s'orienter entre les différents services qui faciliteront leur adaptation à une nouvelle vie. Autrement dit, il leur faut des services locaux bien coordonnés et accessibles qui répondront à leurs différents besoins soit par l'intégration de dispositifs d'accompagnement dans tous les services locaux, soit par un système de guichet unique qui leur sera spécifiquement destiné. Malheureusement, étant donné le nombre d'intervenants locaux et le fait que

les services ont souvent été créés selon une démarche ascendante, ces orientations claires existent rarement, et la prestation de services est assez fragmentée, sans grande communication ni coordination.

Cette fragmentation a des retombées diverses. L'absence de communication entre les différentes institutions responsables de l'intégration peut empêcher les localités d'élaborer une stratégie cohérente. Les prestataires de services risquent de se retrouver assez isolés, ce qui les gêne dans leur mission d'orientation des immigrés vers les dispositifs d'assistance pertinents et de nouveaux débouchés. Ils risquent de rester à l'écart des « communautés d'apprentissage », alors que l'échange d'informations sur les bonnes pratiques est essentiel à l'amélioration des services. Par ailleurs, le manque de communication entre les organismes responsables de l'offre et de la demande de main-d'œuvre est souvent patent. Compte tenu de l'évolution rapide du marché du travail local, il est indispensable que ces organismes soient informés de ses dernières exigences de manière à pouvoir orienter précisément les immigrés vers les filières les plus demandées. Cela semble aller de soi; or, il apparaît que les organismes du côté de l'offre (instituts de formation, ONG) disposent rarement d'informations actualisées sur les besoins du marché du travail et apportent plutôt des conseils d'ordre générique en la matière, ce qui les conduit à s'intéresser inutilement aux déficits perçus des immigrés (en termes de confiance en soi et d'aptitude globale à trouver un emploi par exemple) au lieu de veiller à ce que ceux-ci comprennent la demande locale et y répondent.

Éviter la fragmentation et encourager les politiques intégrées

Face à la complexité et à l'émiettement relatif des services d'assistance aux immigrés dans de nombreuses localités, des experts se sont demandé si leur intégration aux politiques générales serait plus efficace. La méthode consistant à encourager les grandes institutions locales à prendre en considération les besoins des nouveaux venus dans leurs programmes habituels présente en outre l'avantage d'être plus viable à long terme. À Londres, par exemple, le système d'enseignement et de formation est assez souple, de sorte qu'au lieu de mettre en place des programmes locaux offrant aux immigrés de nouveaux stages de formation, il oriente souvent ces derniers sur des services plus divers. En Italie, une réforme fondamentale du système d'éducation des adultes a débouché sur la création de « centres locaux permanents pour l'éducation des adultes » qui ont remplacé des cours de langue du tiers secteur, ce qui a eu pour effet d'homogénéiser le système de certification et de diminuer la concurrence et les doublons à l'échelon local.

L'intégration des services permet certes d'améliorer la coordination, mais risque aussi de porter atteinte à la souplesse et à l'innovation. L'insertion des

immigrés est un domaine particulièrement hétérogène de l'action publique, dans lequel les responsables s'efforcent encore de définir les mécanismes les plus appropriés. C'est pourquoi l'administration locale peut remplir une fonction particulièrement efficace lorsqu'elle encourage une approche pluraliste et l'innovation. Un moyen extrêmement probant de favoriser l'innovation consiste à mettre en place un dispositif de capital d'amorçage ou de « dotation locale à l'innovation ». À Winnipeg, le budget flexible disponible au titre du programme d'intégration des immigrés du Manitoba a servi à financer plusieurs programmes pilotes. En Espagne, la *Diputació de Barcelona* (gouvernement provincial de Barcelone) a particulièrement su tirer profit des financements nationaux et européens pour stimuler l'innovation et en communiquer les résultats à d'autres autorités locales, par exemple par la publication de guides méthodologiques.

L'intégration des services menace également de porter un coup fatal à l'assistance individualisée et protégée délivrée au travers de guichets uniques que peuvent offrir de plus petites organisations comme les ONG. Le modèle CASI, à Madrid, a résolu ce problème en mettant sur pied une politique intégrée fiable qui tire à la fois parti du caractère innovant des ONG et de leur aptitude à dispenser une aide individualisée. Les programmes CASI couvrent toute la région madrilène, et toutes les ONG locales ont des objectifs et des méthodes de travail similaires, d'où l'uniformité des services offerts. La structure du programme est néanmoins assez souple puisque des subventions globales sont allouées à chaque CASI, ce qui leur donne une certaine latitude en matière de dépenses.

De nombreuses régions ont créé des partenariats locaux ou territoriaux afin de réduire l'isolement des différents intervenants, de stimuler l'innovation et d'encourager les grands organismes à adopter des politiques fondées sur l'intégration. À Londres, l'action de plusieurs des ONG spécialisées dans l'aide aux réfugiés est coordonnée par des partenariats plus vastes réunissant différents intervenants sociaux et économiques. Le partenariat Renewal, dans l'ouest de Londres, dispose d'un budget de 16 millions GBP (soit 23 millions EUR environ) portant sur un programme de sept ans ; il fait appel à de nombreux partenaires dont l'organisme responsable est l'un des principaux employeurs locaux, le Ealing National Health Service Primary Care Trust. Renewal apporte une certaine continuité dans un domaine où dominent les programmes de financement de courte durée, et un appui au renforcement des capacités. En Italie et en Espagne, les pactes territoriaux pour l'emploi se sont également avérés utiles en ce qu'ils ont permis aux intervenants locaux de travailler ensemble, au-delà des frontières administratives et des divisions traditionnelles du travail.

Ressources

La disponibilité des ressources est un problème majeur qui pèse sur l'efficacité des projets locaux d'aide à l'intégration. Les ONG étant souvent en première ligne des services aux immigrés, c'est souvent chez elles que les problèmes de financement sont les plus criants. Tous les pays participants s'inquiètent de la pérennité des crédits qui leur sont destinés, les ONG locales faisant état d'efforts incessants pour obtenir et reconduire ces financements, mais aussi de longues heures de travail et de faibles rémunérations, ce qui risque de conduire leur personnel au surmenage.

Les moyens disponibles étant limités, la question essentielle pour les intervenants locaux consiste à déterminer leur allocation optimale. À l'évidence, une stratégie relativement ciblée et intensive s'impose pour assurer une intégration professionnelle de longue durée; les interventions moins coûteuses qui ne sont pas définies en fonction du niveau de compétence et des aspirations des immigrés ou ne sont pas liées à la demande locale de main-d'œuvre sont moins fructueuses à long terme. Or, ce sont elles qui dominent à l'échelon local. Les systèmes de gestion des résultats des programmes de financement (qui mettent l'accent sur des résultats rapides) notamment encouragent les associations locales à accélérer l'entrée des immigrés sur le marché de l'emploi, ce qui risque de se traduire à terme par une participation de courte durée au marché du travail et non par une intégration durable. Dans les localités où les interventions sont plus approfondies, elles sont généralement d'ampleur assez restreinte et ont de ce fait un effet plutôt négligeable sur l'intégration globale des immigrés au marché du travail.

Ciblage

Il existe cependant plusieurs exemples de politiques locales ciblées dont on s'efforce d'optimiser les retombées en les fondant sur les caractéristiques particulières de certains groupes au sein de la population d'immigrés. Plusieurs projets sont ainsi destinés aux femmes immigrées en raison de leur taux d'intégration plus faible au marché du travail. D'autres ciblent les immigrés différemment selon leur niveau de compétence. Bon nombre de programmes canadiens, par exemple, s'adressent aux diplômés ou aux professions spécialisées, ce qui témoigne du biais favorable du système canadien envers cette catégorie d'immigrés. La priorité donnée aux personnes hautement qualifiées a pour avantage d'offrir une image particulièrement positive des immigrés aux employeurs, ceux-ci étant considérés comme une « ressource à exploiter » plutôt qu'un problème à résoudre. Cela dit, l'application de trop nombreux critères de sélection préalables à l'admission risque de donner lieu à un phénomène d'écrémage ou de sélection, les projets

apportant un appui aux individus les plus faciles à aider et négligeant ceux qui ont peut-être davantage besoin d'assistance.

Des stratégies particulières ont aussi été élaborées pour tenir compte de la durée du séjour d'un immigré dans le pays. À Neuchâtel (Suisse) par exemple, un stage de formation préapprentissage a été baptisé « Jet » pour indiquer que les nouveaux arrivants avec lesquels il travaille sont souvent des personnes dynamiques et extrêmement motivées, ce qui concourt à en donner une image favorable aux employeurs locaux. Les programmes locaux d'assistance aux immigrés de deuxième ou troisième générations donnent souvent priorité aux enfants de manière à prévenir leur exclusion par la suite. Ainsi, l'entreprise responsable du développement local de Santa Coloma de Gramenet (Espagne) a tenté de remédier aux mauvais résultats des immigrés dans le système éducatif en luttant contre leur isolement et en encourageant le multiculturalisme dans les écoles.

Quelques programmes sont destinés à un groupe ethnique ou à une communauté donnés; ils sont par exemple gérés par une association d'immigrés ou font appel à sa participation, ce qui leur permet de mieux appréhender les questions culturelles. D'aucuns craignent cependant que les politiques de cette nature ne créent à terme une rivalité entre les différentes communautés au lieu de favoriser l'intégration. D'autres localités s'opposent à l'idée de cibler les immigrés en tant que groupe distinct. La politique d'intégration du canton de Zurich, par exemple, a pour spécificité essentielle de traiter les problèmes des immigrés comme des « problèmes d'exclusion » et non comme des problèmes nécessairement « particuliers aux immigrés ». Certains experts mettent d'ailleurs en garde contre une « racialisation » de la pauvreté en tant que phénomène social, et font valoir que lorsqu'on associe la pauvreté à des personnes issues de cultures et de contextes particuliers, on perd de vue le problème structurel plus profond.

Calendrier d'intervention

Le moment choisi pour intervenir revêt une importance particulière dans la gestion des projets d'aide à l'intégration des immigrés. Les employeurs, notamment, précisent que ceux-ci ne doivent pas rester trop longtemps à l'écart du marché du travail après leur arrivée afin de rester en contact avec leur secteur d'activité et d'éviter que leurs compétences ne s'atrophient. S'il est vrai que les immigrés ont parfois besoin d'une assistance supplémentaire pour s'adapter au marché du travail local à leur arrivée, les programmes qui leur permettent de trouver un emploi et de combler ultérieurement leurs lacunes par des stages en entreprise et des mises à niveau des compétences sont particulièrement utiles puisqu'ils leur évitent de longues périodes d'éducation et de formation. Dans les cas où une formation externe s'impose,

des modules de formation permettant aux immigrés de valoriser leurs compétences à tout moment de l'année sont également d'une grande utilité.

Recommandations pour l'action gouvernementale

L'examen des pratiques locales des pays participants à l'étude nous permet d'énoncer plusieurs recommandations à l'intention des autorités nationales et locales.

À l'échelon national :

- veiller à ce que la politique d'immigration nationale réponde aux besoins du marché du travail local ;
- établir un cadre d'action global cohérent comportant une législation anti-discrimination fiable ;
- élaborer des programmes intégrés ouverts et modulables ;
- favoriser la reconnaissance des qualifications et compétences antérieures ;
- établir une solide culture de l'évaluation.

À l'échelon local :

- assurer une coordination et une communication approfondies entre les institutions locales ;
- amener les employeurs à participer aux partenariats locaux ;
- encourager l'innovation et l'apprentissage, au moyen de capitaux d'amorçage et de budgets locaux flexibles par exemple ;
- favoriser l'adaptation des institutions traditionnelles aux besoins des immigrés plutôt que la prolifération inutile de nouveaux intervenants ;
- cibler les politiques tout en tenant compte des conséquences sur le terrain ;
- établir un calendrier d'intervention et veiller à ce que les immigrés ne restent pas à l'écart du marché du travail trop longtemps après leur arrivée.

ISBN 978-92-64-02897-5
De l'immigration à l'intégration
Des solutions locales à un défi mondial
© OCDE 2007

Introduction

L'intégration des immigrés : trouver le bon dosage de politiques pour résoudre un problème de gouvernance

par
Sylvain Giguère

À la question de l'intégration des immigrés, de leurs familles et de leurs descendants correspondent deux problèmes de gouvernance. Dans de nombreux pays, le décalage entre les politiques d'immigration et d'intégration est manifeste, les politiques de gestion de l'immigration étant rarement accompagnées de mesures éprouvées à l'appui de l'intégration. L'intégration des immigrés est par ailleurs une question pluridimensionnelle qui relève de différents domaines de l'action publique, d'où un problème d'action collective et l'absence de mesures publiques efficaces. Les intervenants locaux, comme les ONG, peuvent certes s'efforcer de combler les lacunes des services publics, mais cette démarche a souvent pour effet d'accroître la fragmentation à l'échelon local. Pour mieux lutter contre les obstacles auxquels sont confrontés les immigrés, il est plus important, à terme, d'assouplir la gestion des politiques d'intégration au marché du travail (à savoir celles qui ont trait à la formation et à l'éducation, à la politique du marché du travail et au développement économique) que de créer de nouveaux programmes et partenariats locaux.

L'un des problèmes les plus critiques pour nos sociétés actuelles

Les flux de travailleurs immigrés augmentent régulièrement. Près de trois millions d'immigrés de longue durée arrivent chaque année dans les pays de l'OCDE, sans compter les immigrés temporaires et illégaux, dont le nombre croît également (OCDE, 2006a). Tout comme les capitaux, la main-d'œuvre bénéficie d'une plus grande liberté de circulation qu'auparavant, les frontières étant abolies et les restrictions réduites dans de nombreuses parties du monde. Et tout comme les capitaux, en quête de créneaux profitables sur toute la planète, les travailleurs cherchent à s'installer dans des endroits où ils pourront améliorer leur niveau de vie. Le pouvoir d'attraction exercé par les pays avancés est élevé, d'autant que l'accès généralisé aux technologies de communication et aux médias fait miroiter un avenir d'aisance et de prospérité. Les mesures rigoureuses que certains pays ont adoptées pour lutter contre l'immigration illégale ne semblent pas dissuader beaucoup d'individus de tenter leur chance d'une vie meilleure.

L'immigration présente des avantages évidents pour les pays avancés. Compte tenu du vieillissement démographique résultant de la baisse des taux de natalité, la croissance naturelle de la population de nombreux pays de l'OCDE est trop faible pour garantir le maintien du niveau de vie actuel dans un avenir prévisible. Dans bon nombre de pays, divers secteurs de l'économie souffrent déjà d'une pénurie de main-d'œuvre et des compétences dont ils ont besoin pour satisfaire la demande. La prestation directe de services à la population nécessite de la main-d'œuvre; ces pressions s'intensifieront inévitablement avec l'évolution de la demande de travailleurs dans les services de santé et de soins aux personnes âgées qui accompagnera la mutation démographique. L'immigration favorise le renouvellement des sociétés et de l'économie, stimule l'innovation et l'invention. C'est pourquoi les pays, les régions et les entreprises rivalisent mondialement pour la main-d'œuvre et les talents.

Mais s'il existe de nombreux facteurs favorables à l'immigration, l'*intégration* est aujourd'hui source de préoccupation. Les différentes vagues d'immigrés attirées par l'essor des économies avancées après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'aux années 80 se sont intégrées assez harmonieusement au marché du travail des sociétés d'accueil, provisoirement tout au moins. Dans de nombreux pays, la situation des immigrés sur ce marché a néanmoins commencé à se détériorer dans les années 90, leur taux

de chômage dépassant celui des populations d'origine. Aujourd'hui, ils sont relativement plus exposés aux risques de chômage de longue durée et d'exclusion sociale. Même dans les pays où leur taux d'emploi est analogue à celui de la population d'origine, les immigrés travaillent généralement dans de moins bonnes conditions et occupent souvent des emplois temporaires. La non intégration touche les travailleurs peu qualifiés, mais aussi, de plus en plus, les très qualifiés (OCDE 2006a), ce qui tient en partie aux difficultés associées à la reconnaissance des qualifications étrangères.

Qui plus est, les problèmes d'intégration qui, à première vue, semblaient concerner uniquement les nouvelles vagues d'immigration, atteignent apparemment les deuxième et troisième générations. On peut en effet affirmer que, dans certains pays, ces générations sont moins intégrées aux sociétés d'accueil que celle des parents arrivés entre les années 50 et 70. Une étude récente de l'OCDE a constaté que beaucoup de pays développés ne parviennent pas à intégrer les enfants des familles d'immigrés par le biais de l'éducation, ceux-ci affichant un retard scolaire de plus de deux ans par rapport à leurs condisciples autochtones (OCDE, 2006b). Cette observation a surpris les nombreux responsables qui pensaient que les enfants des familles immigrées nés dans le pays d'accueil ne connaîtraient pas d'obstacles substantiels à l'intégration du fait qu'ils y ont été éduqués et qu'ils en parlent la langue majoritaire.

Face à l'élargissement de la population confrontée à des problèmes d'insertion au marché du travail, le problème de l'intégration en soi se complique. Les immigrés frappés par la pauvreté suite à leur exclusion du marché du travail se concentrent parfois dans les quartiers de logements à loyer modéré, souvent coupés des gisements d'emplois. Dans les cas plus extrêmes, ils en arrivent à créer des ghettos dans des quartiers très défavorisés qui connaissent des taux de chômage et d'abandon scolaire élevés et où règne l'insatisfaction. Dans ces cas, les problèmes associés à l'exclusion sociale et économique constituent des barrières supplémentaires pour les immigrés désireux d'entrer sur le marché du travail.

C'est maintenant que le problème de l'intégration, aussi complexe soit-il devenu, doit être abordé. Il y va de la cohésion sociale de nos sociétés et du fonctionnement de l'économie. Son urgence tient à la fois à la régression enregistrée des résultats en matière d'intégration et à la place grandissante faite à l'immigration dans le contexte du déclin démographique annoncé. Dans l'ensemble, la population des pays développés devrait rester stable jusqu'à 2050, plusieurs pays enregistrant alors une baisse démographique, tandis que celle de nombreux pays moins développés devrait doubler ou tripler (Nations Unies, 2004).

Un double problème de gouvernance

Le problème de l'intégration des immigrés, de leurs familles et de leurs descendants peut être rattaché à deux problèmes de gouvernance. Le premier est la discordance entre les politiques d'immigration et d'intégration. Le second est le caractère pluridimensionnel de l'intégration.

Une carence de l'action publique

Le décalage entre les politiques d'immigration et d'intégration est patent dans de nombreux pays, les premières étant rarement assorties de mesures vigoureuses à l'appui de l'intégration. Si la majorité des pays offrent une aide spécialisée aux immigrés à leur arrivée, en termes de formation linguistique notamment, leur intégration professionnelle relève par la suite des politiques habituelles du marché du travail.

Ces dernières ont pour objectif d'assurer l'efficience des marchés du travail et d'augmenter la productivité de la main-d'œuvre. Elles comportent généralement deux volets : l'insertion sur le marché du travail et le développement de l'employabilité de la main-d'œuvre. Les programmes destinés à remplir ces objectifs comportent des stages, des services de conseil, des subventions à l'emploi permettant d'acquérir une expérience professionnelle, la formation professionnelle et l'aide au travail indépendant. Les immigrés peuvent, comme tout le monde, bénéficier de ces services s'ils satisfont aux critères d'admission correspondants.

Malheureusement, les programmes officiels ne sont pas toujours d'une grande utilité pour aider les immigrés à entrer sur le marché du travail, ce qui tient aux écueils particuliers auxquels ceux-ci sont confrontés : absence de références et d'expérience professionnelle locales, ignorance quant à l'utilité des qualifications, manque de familiarité avec les réseaux sociaux locaux, maîtrise insuffisante de la langue. Par ailleurs, certains n'auront pas fait reconnaître les qualifications acquises dans leur pays natal et auront des difficultés à effectuer les bons choix pour adapter leurs compétences aux besoins locaux. Les services de l'emploi, mal équipés pour évaluer le niveau des qualifications étrangères et déterminer les compétences de l'immigré, ne sont guère en mesure de lui donner des conseils avisés.

La transition du marché du travail du pays natal à un marché étranger est parfois longue. Au cours de ce processus d'essais et d'erreurs, il arrive que la motivation des immigrés diminue et que leurs compétences se dévalorisent. Les pressions financières les incitent parfois à accepter les emplois les plus immédiatement disponibles et accessibles pour gagner leur vie, même s'ils ne correspondent pas à leurs qualifications et à leur expérience. Bien évidemment, ils risquent ainsi de perdre leurs compétences. Lorsque cela se produit, c'est l'ensemble de la société qui en pâtit : c'est une perte pour le pays

d'accueil, pour l'individu concerné et pour le pays d'origine. Ce phénomène nuit au niveau de vie de l'immigré, et risque ainsi d'avoir des conséquences durables sur les perspectives d'intégration de sa famille et de ses descendants.

Un problème de coordination

Le second problème a trait à la coordination. Comme signalé plus haut, les immigrés et leurs enfants se heurtent souvent à de multiples obstacles pour entrer sur le marché du travail. La solution passe par l'adoption de mesures dans des domaines aussi divers que l'enseignement, la formation professionnelle, le développement économique, l'aide sociale, les soins de santé et la sécurité. Une approche intégrée s'impose, qui sera fondée sur la coordination intersectorielle des politiques et une planification stratégique. En particulier, quand les nouveaux immigrés et leurs enfants se regroupent dans des zones urbaines défavorisées, ils se trouvent parfois confrontés à des problèmes sociaux et économiques qui se sont à la longue pérennisés. Seule une action coordonnée intensive et qui s'inscrit dans la durée pourra véritablement y remédier.

Or, ce n'est pas là chose facile pour les pouvoirs publics. La recherche d'avantages compétitifs, le moteur essentiel du progrès dans nos économies mondialisées, a eu des retombées considérables sur le mode d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. À l'instar du secteur privé, les services publics sont aujourd'hui administrés selon de rigoureux principes d'efficience. Leur gestion obéit à des objectifs, ce qui signifie que leur fonctionnement est évalué à l'aune de la réalisation de buts prédéterminés. Pour les atteindre, les organismes publics sous-traitent souvent à des prestataires privés et à des organismes à but non lucratif. Certaines responsabilités sont en outre transférées aux autorités régionales ou locales, qui exécutent souvent leurs propres programmes complémentaires (en matière de politique sociale ou d'emploi par exemple). Ainsi, la politique générale est mise en œuvre au travers d'une mosaïque complexe d'organismes qui opèrent à différents nivaux et sont reliés par différents mécanismes bilatéraux. La coordination ou l'orientation stratégique sont souvent les grandes absentes de ce système.

Le fait que la responsabilité de l'intégration des immigrés relève de plusieurs administrations publiques et repose en outre sur le regroupement de services qui ont été externalisés et délégués à d'autres soulève un problème en termes d'action collective. Lorsque les administrations qui œuvrent dans un domaine prennent conscience de ce que les politiques échouent parce qu'une situation complexe appelle une stratégie coordonnée, elles ont toutes la possibilité de prendre l'initiative, de proposer un diagnostic, d'établir des relations de collaboration, de bâtir un réseau et de conduire un exercice de planification stratégique visant à résoudre le problème identifié. Un tel

exercice entraîne cependant des coûts. L'organisation d'un partenariat efficace pour s'attaquer à un problème ardu comme l'intégration des immigrés est en effet un processus de longue haleine, qui suppose l'établissement de relations avec des organismes relevant de cultures administratives différentes (municipalités, antennes du service public de l'emploi, organismes professionnels, organismes de la société civile) et qui requiert une grande attention aux questions de communication et de gouvernance. Or, les organismes qui travaillent dans des domaines distincts (formation, aide sociale, développement économique) ont chacun leurs objectifs et leurs priorités. Certains risquent en outre de se montrer réticents à aborder un problème sensible au plan politique au travers d'un programme éventuellement infructueux. Parallèlement, du fait que les avantages dérivant d'une action collective bénéficient généralement à tous les participants, les administrations ne sont guère enclines à endosser un rôle actif et à prendre la direction des opérations. Il existe donc des obstacles évidents à l'engagement d'une action, collective ou non, ce qui se traduit souvent par une absence de mesures publiques, résultat bien évidement sous optimal pour l'ensemble de la société.

Interventions à l'échelle locale

Ces deux problèmes de gouvernance qui compromettent l'intégration des immigrés et de leurs familles dans les sociétés d'accueil ont un point commun : les collectivités se sont efforcées d'y remédier à l'échelon local. Certaines ont pris des dispositions pour combler la brèche entre l'immigration et l'intégration et compléter la politique du marché du travail par différents moyens; d'autres se sont attaquées aux multiples barrières qui brident l'accès des immigrés et de leurs descendants au marché du travail en encourageant une action coordonnée fondée sur une stratégie uniforme. Quelles leçons tirer de ces initiatives? Le gouvernement pourrait-il aussi recourir à des mécanismes expérimentés par les intervenants locaux? Quels enseignements les pouvoirs publics ont-ils dégagé quant à la manière de surmonter les difficultés dérivant de l'inaptitude à intégrer les immigrés et leurs enfants?

C'est pour répondre à des questions de cette nature que l'OCDE a réalisé la présente étude sur l'intégration locale des immigrés au marché du travail. Les programmes mis en œuvre à l'échelon local, les mécanismes, instruments et dispositifs de gouvernance auxquels ils font appel et leurs résultats livrent des informations qui ne peuvent qu'enrichir le débat actuel sur cette question cruciale, en complément aux analyses des statistiques et politiques nationales[1].

Nous avons sélectionné plusieurs initiatives locales dans cinq pays volontaires (Canada, Espagne, Italie, Royaume-Uni et Suisse[2]) et procédé à des

analyses de terrain suivant un cadre méthodologique visant à dégager des enseignements des pratiques locales. Les initiatives retenues sont aussi variées que possible de manière à rendre compte de la diversité des problèmes rencontrés sur le terrain. Elles vont des mesures appliquées pour faciliter le passage des jeunes immigrés de la vie scolaire à la vie active et de l'organisation de stages de formation professionnelle aux services apportés aux réfugiés, à la lutte contre la discrimination et à la mise en place de réseaux sociaux.

Unir les forces, élaborer les outils

L'étude montre qu'il *est* possible de colmater la brèche entre immigration et intégration, mais que ceci passe par l'application d'un ensemble de mesures à appliquer à l'échelon central et à l'échelon local. L'examen des pratiques locales révèle que certains mécanismes semblent essentiels à la réussite de tout programme public d'intégration des immigrés et de leurs familles. L'un d'eux consiste à rassembler et à analyser les informations relatives au marché local du travail, à la structure de la demande de main-d'œuvre et aux pénuries de compétences au regard de la population immigrée. Toute mesure efficace doit s'appuyer sur l'analyse de ces renseignements au niveau local. L'intermédiation entre les groupes d'immigrés et les employeurs, les agences de l'emploi et les organismes de formation professionnelle afin d'établir un lien entre la demande et l'offre de main-d'œuvre en est un autre. Ce sont là les deux dispositifs qui déterminent la réussite ou l'échec d'une politique visant à intégrer durablement les immigrés sur le marché du travail, à un niveau correspondant à leurs qualifications.

De tels mécanismes ont cependant été trop rarement utilisés, et les moyens mis à leur disposition, insuffisants. L'enjeu pour les autorités consiste à trouver le moyen de soutenir ces dispositifs assez exigeants en ressources et de les intégrer à des programmes de plus grande envergure. Elles peuvent y parvenir d'une part en finançant les études relatives aux marchés du travail locaux et l'intermédiation, d'autre part en fournissant des outils analytiques que le marché ne peut offrir et qui sont susceptibles d'aider les intervenants locaux à mener des actions efficaces. On citera par exemple les « profils d'emploi », qui peuvent aider les parties intéressées (employeurs, services de l'emploi, consultants, collèges et les immigrés eux-mêmes) à prendre des décisions judicieuses. Elles augmentent la lisibilité du marché du travail en apportant des informations concrètes sur les qualifications requises pour des emplois donnés et en précisant le niveau de compétence exigé pour chacun d'eux. Ces renseignements sont utiles à la préparation de tests d'évaluation des qualifications auxquels les employeurs peuvent recourir, avec l'assistance d'un intermédiaire local, pour définir si les travailleurs immigrés sont aptes aux emplois proposés. Cette démarche est particulièrement intéressante dans

les cas où les immigrés n'ont pas de références locales et où leurs qualifications antérieures ne sont pas reconnues. Quand ces informations sont plus largement diffusées, elles permettent aussi aux immigrés de prendre la décision d'émigrer en toute connaissance de cause et de choisir la formation appropriée.

Assouplir les politiques publiques

Si l'articulation des mesures adoptées aux deux échelons, national et local, et l'élaboration de mécanismes stratégiques efficaces progressent lentement, d'autres intervenants très divers ont entrepris de pallier l'absence de dispositions efficaces de la part des services publics. De très nombreux organismes à but non lucratif, notamment, offrent aux immigrés et aux groupes ethniques des services dont la plupart peuvent être rangés dans deux catégories : *i*) développement personnel et valorisation des compétences; et *ii*) accès et réseaux. Les services relevant de la première catégorie visent à compléter ceux qu'assurent les pouvoirs publics. Ils comprennent les cours de langue, la formation professionnelle et des stages visant à favoriser l'acculturation. Ces activités sont parfois adaptées à des groupes ethniques et soutenues par des services personnels de mentorat et d'assistance. Leur efficacité est d'autant plus grande que les organismes sans but lucratif s'efforcent d'entrer en contact avec les groupes les plus éloignés du marché du travail. Les services de la seconde catégorie ont pour finalité d'améliorer les liens entre les communautés d'immigrés et d'autres intervenants (administrations publiques, agences de l'emploi, organisations non gouvernementales) et de faciliter l'accès aux programmes existants. Ils militent et font campagne en faveur de nouveaux programmes ou de modifications aux programmes publics de manière à mieux répondre aux besoins des immigrés et de leurs enfants. Ils appuient les mesures anti-discriminatoires et les campagnes salariales pour encourager les employeurs à réserver un accueil favorable aux immigrés. Ils s'efforcent par ailleurs de stimuler les réseaux destinés aux groupes difficiles d'accès et de développer leurs capacités d'auto-organisation et de représentation.

S'il est vrai que ces deux catégories de services permettent parfois de répondre aux besoins du groupe visé et d'influencer l'exécution des programmes gouvernementaux, le nombre considérable d'initiatives locales aggrave l'atomisation du paysage politique local. Des programmes sont engagés dans tous les domaines : insertion sociale, développement des collectivités, aide à l'entrepreneuriat, éducation et formation. Ils sont souvent d'ampleur assez modeste, associés à un groupe cible restreint et délivrés en un seul endroit. Les organismes ont souvent une masse critique faible et reproduisent les activités d'autres organisations ou des services publics. Ils ont peu de moyens à investir dans leur propre formation pour améliorer leurs

compétences. Leur expertise concernant le marché du travail local et leurs relations avec les services de l'emploi sont particulièrement ténues. Leurs activités sont parfois organisées sous forme de partenariats assez représentatifs, mais il est rare que ceux-ci soient véritablement en mesure d'assurer une coordination entre les domaines d'action concernés.

Il ne s'agit en aucun cas d'un échec particulier aux organismes opérant dans le domaine de l'immigration. Bien au contraire, c'est un défaut dont souffrent beaucoup de programmes locaux, surtout dans les cas où les organismes de proximité jouent un rôle substantiel. Plusieurs localités ont établi des partenariats locaux pour tenter de résoudre les difficultés dérivant du fractionnement des politiques de développement économique et de l'emploi, mais ceux-ci ne sont pas toujours très fructueux s'ils ne s'accompagnent pas d'autres mesures. Comme l'a clairement démontré l'Étude de l'OCDE sur les partenariats locaux, leur mise en place ne suffit pas à assurer la coordination des politiques. Les partenariats ont généralement une influence marginale sur l'aptitude des services à unir leurs efforts et à adopter une stratégie intégrée face aux problèmes locaux. Cela tient notamment à l'insuffisance des liens de responsabilité qui limite les obligations entre organismes et, comme nous l'avons vu plus haut, aux critères rigoureux en matière de gestion des résultats qui encouragent les différents services et organismes à aborder la mise en œuvre des politiques sous un angle étroit. Pour être en mesure d'agir sur la gouvernance locale – et d'influencer la coordination des politiques, l'adaptation aux besoins locaux et la participation des entreprises et de la société civile à la formulation des mesures – les partenariats doivent être assortis de mécanismes visant à favoriser la convergence des objectifs stratégiques à l'échelle nationale, à assouplir le cadre de gestion des politiques et à renforcer leur obligation de rendre compte selon trois axes : entre les membres, entre les représentants et leurs organisations, et envers le public (OCDE, 2001, 2004).

Pour vaincre les obstacles auxquels se heurtent les immigrés et leurs descendants, il serait sans doute plus utile d'assouplir la gestion des politiques nationales qui touchent la question de l'insertion (à savoir formation et éducation, politique du marché du travail et développement économique) que de créer de nouveaux dispositifs et d'établir de nouveaux services et partenariats à l'échelon local. La formation et la politique du marché du travail doivent être adaptées aux besoins de la population locale, immigrés compris. Si les informations relatives au marché local du travail et aux qualifications antérieures des groupes d'immigrés sont correctement rassemblées et analysées, cette tâche est parfaitement réalisable. Une démarche souple s'impose pour établir le lien entre les services de l'emploi et les besoins actuels des entreprises. Il importe de déterminer la demande de main-d'œuvre et d'analyser les forces et les faiblesses des secteurs afin d'élaborer les politiques de formation et de

marché du travail en conséquence, avec la participation des entreprises et des organismes de développement économique. Réciproquement, tout exercice de planification stratégique en matière de développement économique doit tenir directement compte des possibilités qu'offre l'immigration. Les mécanismes qui encouragent la mise à niveau des compétences et favorisent l'avancement professionnel des immigrés déjà en poste (voir par exemple OCDE, 2006c) revêtent aussi une importance cruciale dans la mesure où ils limitent le temps que les immigrés sont obligés de consacrer à leur reconversion en dehors du marché du travail.

L'intégration des immigrés et de leurs enfants est un problème que tous les intervenants, à l'échelon local et national, ont intérêt à résoudre. Il s'agit d'un domaine complexe et ardu, car l'intégration met en jeu plusieurs aspects interdépendants, mais elle n'est en aucun cas irréalisable. La réussite de l'exercice dépend de la qualité et de l'efficacité des mécanismes utilisés et de leur adéquation au marché du travail local. Elle réclame du courage politique et la volonté d'aborder, outre les problèmes liés aux politiques publiques, des problèmes administratifs complexes. L'administration centrale doit faire confiance aux organismes locaux, mais leur apporter dans le même temps une assistance concrète, renforcer leurs capacités et superviser les résultats. C'est le dosage approprié de mesures locales et nationales qui fera la différence et influencera durablement le cours des choses.

Notes

1. L'étude a été conduite sous la supervision du Comité de direction du Programme d'action et de coopération concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local (LEED), en coopération avec le Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales (ELSA) et son Groupe de travail sur les migrations.
2. Chaque étude s'appuie sur un travail de terrain conduit par les services de l'OCDE et des experts internationaux; ces travaux ont associé des entretiens avec les responsables publics aux niveaux local, régional et national à des déplacements dans les régions étudiées pour y examiner les programmes locaux. Si quatre des études de cas ont porté sur trois localités au moins, celle concernant le Royaume-Uni s'est polarisée sur Londres. Les conclusions liminaires de l'étude ont été débattues lors d'une conférence internationale organisée le 15 décembre 2005 par le Programme LEED de l'OCDE et la Federal Reserve Bank de New York, *From Immigration to Integration: Lessons Drawn from Local Responses*, qui a réuni des directeurs des principaux programmes de formation professionnelle des États-Unis, des organismes de développement des collectivités, des syndicats, des fondations et des *community colleges* ainsi que des universitaires et responsables politiques à l'échelon local et des États.

Bibliographie

OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, OCDE, Paris.

OCDE (2006a), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE, Paris.

OCDE (2006b), *Where Immigrant Students Succeed – A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*, OCDE, Paris.

OCDE (2006c), *Améliorer les compétences : Vers de nouvelles politiques*, OCDE, Paris.

Nations Unies (2004), Perspectives démographiques mondiales – La révision de 2004, ONU, Washington.

ISBN 978-92-64-02897-5
De l'immigration à l'intégration
Des solutions locales à un défi mondial
© OCDE 2007

Chapitre 1

De l'immigration à l'intégration : comparaison entre les pratiques locales

par
Francesca Froy

L'intégration locale des immigrés est essentiellement une question de gestion du changement. Pour assurer leur intégration effective sur le marché du travail, il faut les aider à gérer les mutations rapides qui surviennent dans leur propre vie et veiller parallèlement à ce que la collectivité locale évolue et s'adapte aux transformations consécutives pour sa population et son tissu urbain, ce dont devront tenir compte des mesures de gouvernance efficaces. Les immigrés ont notamment besoin d'indications claires pour s'orienter entre les différents services qui faciliteront leur adaptation à une nouvelle vie. Les localités doivent aussi être conscientes des transformations touchant la population immigrée et élaborer de nouveaux mécanismes pour tirer le meilleur parti de leurs compétences et supprimer simultanément les obstacles superflus à l'emploi. Le présent chapitre examine les activités des intervenants locaux dans chacun des cinq pays étudiés ; il s'attarde sur l'innovation et les bonnes pratiques et recense par ailleurs les problèmes courants et les lacunes persistantes.

Introduction

La question de l'intégration locale des immigrés présente un intérêt considérable pour les pays de l'OCDE. Avec le développement de l'économie du savoir, la lutte pour les compétences devient aussi importante que la lutte pour l'investissement étranger, et les immigrés qualifiés peuvent conférer aux marchés locaux du travail un avantage comparatif substantiel dès lors que l'on sait tirer parti de leur potentiel. La demande d'immigrés non qualifiés est également forte : sous l'effet de l'évolution démographique, de nombreuses localités cherchent à attirer de nouveaux travailleurs afin de pallier la pénurie de main-d'œuvre et d'assurer la prestation des services de base. Néanmoins, pour tirer le meilleur parti des avantages potentiels de l'immigration, il est indispensable qu'elle s'accompagne d'une politique d'*intégration,* autrement dit des dispositifs efficaces permettant une véritable insertion des immigrés sur les marchés locaux du travail.

De tout temps et en tout lieu, les immigrés ont dû s'adapter au pays d'accueil et celui-ci aux immigrés. La nature du processus d'intégration a varié selon les pays et les époques en fonction des antécédents migratoires du pays, des caractéristiques des nouveaux arrivants, des politiques générales en matière d'immigration, des programmes d'assistance aux immigrés existants et de la situation socio-économique générale des pays hôtes. Or, étant donné le grand nombre d'immigrés entrés dans les pays de l'OCDE ces dernières décennies, la question de l'intégration semble aujourd'hui plus pressante car : i) de nombreux pays sont désormais conscients des avantages que ceux-ci peuvent apporter à l'économie nationale et ii) dans plusieurs pays, les résultats de l'intégration ne semblent pas aussi probants que par le passé.

Les études portant sur les facteurs favorables à l'insertion sur le marché du travail se multiplient[1]; parmi eux, ceux qui ont trait à la gouvernance locale suscitent l'intérêt grandissant des responsables publics. Si les politiques d'immigration sont souvent définies, formulées et financées à l'échelon national, c'est au niveau local, où une interaction s'exerce avec les autres politiques, que leurs retombées sur les immigrés et la société sont le plus vivement ressenties. À cet égard, l'efficacité de la mise en œuvre locale des politiques nationales ou des mesures adoptées à l'échelon local constitue un élément déterminant de la politique d'intégration.

Plusieurs raisons expliquent le caractère spécifiquement « local » de l'insertion des immigrés sur le marché du travail. La première est la

répartition géographique relativement inégale de l'immigration. Au sein de la population immigrée, certains groupes sont enclins à émigrer vers des pays particuliers en raison de leurs liens politiques, économiques et linguistiques avec ces derniers et des flux migratoires antérieurs de leurs parents et amis (en Espagne, par exemple, la plupart des immigrés viennent d'Amérique latine). À l'intérieur des pays, si certaines régions agricoles attirent de nombreux immigrants temporaires, les immigrés préfèrent généralement s'installer en milieu urbain, notamment dans certaines métropoles qui sont de véritables « villes-portes », les capitales en particulier. Ce phénomène se traduit par des disparités locales en termes de taille et de structure de la population immigrée. Dans la ville de Toronto, par exemple, 49 % des résidents recensés en 2001 étaient nés à l'étranger contre 18 % environ de la population canadienne totale (Recensement du Canada, 2001). De même, aux Pays-Bas, 60 % de la population immigrée vivait en 2004 dans la conurbation de l'Ouest du pays, et les immigrés et leurs enfants représentaient 47 % de la population d'Amsterdam (Penninx *et al*, 2004). Dans les villes, les immigrés se regroupent souvent dans certaines communautés, ou « enclaves ethniques », soit qu'ils aient choisi de se rapprocher de parents, d'amis ou de gisements d'emplois connus, soit que les écarts du coût de la vie leur interdisent de s'installer ailleurs. À Etobicoke-Nord, par exemple, banlieue située au nord-ouest de Toronto, 74,7 % des résidents de plus de 15 ans sont des Canadiens de première génération (Recensement du Canada, 2001), ce qui tient en partie au fait que le quartier est mal desservi; le prix du logement y est donc relativement abordable. On observe également des disparités locales sur les marchés du travail où les immigrés espèrent s'intégrer. La situation du marché du travail peut varier davantage d'une zone urbaine à l'autre que d'un pays à l'autre[2]; aussi les autorités des capitales jugent-elles souvent plus utile de se comparer à celles d'autres métropoles étrangères qu'à celles de villes plus petites de leur propre pays.

Les localités ont beaucoup à gagner d'une gestion efficace de l'immigration et beaucoup à perdre en cas d'échec. Sassen (1994) et Harris (2003) soulignent que dans le contexte d'une économie mondialisée où les compétences sont de plus en plus spécialisées et où le commerce repose sur les échanges internationaux, les immigrés deviennent des atouts essentiels pour les villes. Les entreprises recrutent partout dans le monde, et les pays s'efforcent d'exporter certains types d'enseignement et de formation, ce qui se traduit par un déclin de l'autonomie à l'échelon local, les villes rivalisant pour attirer chez elles les sociétés étrangères et leur technologie, de même que la main-d'œuvre étrangère, et pas seulement la plus qualifiée. Sassen (*op. cit.*) décrit comment les villes s'efforcent d'attirer des immigrés moyennement et non qualifiés car elles ont besoin de main-d'œuvre et de services moins coûteux pour optimiser la valeur apportée par des travailleurs qualifiés.

Les dirigeants urbains sont de plus en plus conscients des avantages que les immigrés apportent à leur localité. Le président de la New York City Economic Development Corporation affirmait récemment que ceux-ci constituent le « principal avantage comparatif » de sa ville. La population new-yorkaise se compose à 45 % d'immigrés (United States Census, 2000); la ville en absorbe chaque jour plus que n'importe quelle autre ville des États-Unis à l'exception de Los Angeles. Les 170 langues qu'utilisent les services d'urgence locaux pour répondre au téléphone témoignent de cette diversité. La Federal Reserve Bank de New York a fait valoir la contribution essentielle des immigrés à la viabilité et à la productivité du marché du travail de la ville. Durant les périodes de déclin relatif, comme les années 90, qui ont vu quelque 1.3 million de résidents quitter la ville, le rôle stabilisateur joué par l'immigration a été particulièrement important. Sans elle, New York aurait perdu 10 % de sa population[3]. Si la composition de la main-d'oeuvre new-yorkaise a spectaculairement évolué dans les 30 à 40 dernières années sous l'effet des flux d'immigration, le nombre global d'emplois n'a que très légèrement varié dans une fourchette comprise entre 3.2 et 3.8 millions. Les catégories d'emploi ont aussi sensiblement évolué; la production a en outre fortement progressé, de sorte que le revenu réel de la population active new-yorkaise a sensiblement augmenté malgré l'absence de croissance de l'emploi (Bram, Haughwout, et Orr, 2002).

Compte tenu du départ à la retraite imminent de la génération vieillissante du baby-boom dans de nombreux pays de l'OCDE, plusieurs études se sont penchées sur le rôle que peut jouer l'immigration pour accroître la viabilité des économies locales et freiner la hausse du taux de dépendance. Il est désormais communément admis qu'on ne peut s'attendre à ce qu'une hausse de l'immigration compense intégralement l'augmentation prévue du taux de dépendance économique des personnes âgées dans les pays membres de l'OCDE : cela supposerait un flux d'immigrés trop important. Il est néanmoins reconnu qu'associée à d'autres politiques, l'immigration peut contribuer à atténuer les conséquences défavorables du vieillissement démographique. À l'échelon local, la présence d'une main-d'œuvre disposée à fournir des services à la personne et des services de proximité à une population vieillissante gagne aussi en importance.

Inversement, il va de soi que l'absence d'une véritable intégration des immigrés dans les collectivités locales risque de provoquer frustration et troubles sociaux. Les émeutes qui ont embrasé les banlieues de Paris et d'autres villes françaises au second semestre de 2005 sont venues opportunément rappeler ce qui peut se produire lorsque les populations se retrouvent isolées et ne sont pas réellement intégrées à la société. Ces émeutes, comme celles survenues à Bradford, Burnley et Leeds (Royaume-Uni) en 2001, ont rapidement fait la une des médias, produisant chez les

responsables politiques une prise de conscience qui s'est parfois soldée par de nouvelles interventions à l'échelon local. Une plus grande sensibilisation des décideurs peut certes s'avérer utile, mais l'inconstance des réponses apportées aux problèmes de l'intégration n'encourage pas les approches inscrites dans la durée. L'intégration est une question complexe qui requiert une stratégie de long terme et un investissement soutenu dans les ressources.

Obstacles rencontrés par les immigrés sur le marché du travail

Malgré la demande grandissante de main-d'œuvre que la croissance économique et l'évolution démographique génèrent dans certains pays et la réussite assez remarquable de certains immigrés très qualifiés[4], bon nombre d'entre eux éprouvent encore des difficultés à obtenir un emploi durable et de qualité. Le récent rapport de l'OCDE sur les perspectives des migrations internationales constate qu'en 2003-04 le taux d'activité des immigrés était dans l'ensemble inférieur à celui des autochtones (OCDE, 2006a). En 2003, dans tous les pays de l'OCDE hormis la Grèce et l'Italie, ils étaient en outre plus exposés au chômage que les ressortissants nationaux ou les autochtones (OCDE, 2005a).

De même, le taux de chômage des immigrés est supérieur à celui des nationaux dans tous les pays participant à l'étude (voir tableau 1.1). Le taux d'emploi de la population allochtone est cependant assez élevé en Espagne et en Italie, ce qui tient en partie au poids relatif des demandeurs d'emploi dans les flux de migration récents.

Tableau 1.1. **Taux d'activité et chômage des populations allochtones et autochtones dans les pays participants, 2004**

	Taux d'activité (%)			Taux de chômage (%)		
	Autochtones	Allochtones	Écart	Autochtones	Allochtones	Écart
Royaume-Uni	75.7	68.4	7.3	4.3	7.3	–3
Espagne	67.6	76.8	–9.2	10.8	13.8	–3
Italie	62,3	7.0	–7.7	7.9	9.3	–1.4
Canada	77.9*	73.5*	4.4	6.2*	8.7*	–2.5
Suisse	81.7	78.8	2.9	3.1	8.3	–5.8

* Pour le Canada, les données disponibles concernent uniquement l'année 2003.
Source : OCDE (2006a).

Les experts en migrations de l'OCDE ont récemment souligné que, de manière générale, la performance économique des immigrés sur le marché du travail est de plus en plus hétérogène. Il est ainsi intéressant de constater que les chiffres globaux donnés ci-dessus recouvrent des taux d'emplois différents parmi les immigrés de pays et de groupes ethniques distincts. À Londres, par

exemple, la désagrégation des données sur les taux d'emploi des résidents d'âge actif par pays de naissance montre que si celui des personnes nées dans un pays à revenu élevé autre que le Royaume-Uni est de 75 %, il n'est que de 61.4 % pour les personnes originaires de pays en développement. La désagrégation par pays des résultats du recensement de 2001 indique par ailleurs que le taux d'emploi des ressortissants australiens et sud-africains est supérieur à 83 %, alors qu'il n'est que de 16.4 % pour les ressortissants somaliens. Les immigrés affichent également des taux de chômage différents selon leur statut juridique, les réfugiés étant particulièrement vulnérables sur ce plan. Le ministère britannique du Travail et des Retraites estime leur taux de chômage à 36 %, soit plus de six fois la moyenne nationale (House of Commons Work and Pensions Committee, 2005). Le rapport de l'OCDE sur les perspectives des migrations internationales (2006a) souligne également que les travailleurs jeunes et âgés et les femmes rencontrent des difficultés particulières sur le marché du travail.

De très nombreux facteurs agissent directement ou indirectement sur la capacité des immigrés à trouver un emploi. Les problèmes auxquels ceux-ci font face sont à de nombreux égards analogues à ceux que connaissent d'autres catégories de chômeurs : compétences et qualifications inadaptées aux emplois proposés, inaptitude à s'orienter sur le marché du travail, difficultés à gérer les responsabilités familiales et les autres obligations, barrières d'ordre social et psychologique au travail. Pour autant, dans chacun de ces domaines, les immigrés se heurtent sans doute à des difficultés particulières.

Si les problèmes des chômeurs dérivent parfois de l'inadéquation de leurs qualifications et de leurs compétences par rapport aux besoins du marché local du travail, les immigrés ont pour difficulté supplémentaire d'avoir, dans de nombreux cas, acquis leur formation et leurs qualifications à l'étranger; il est ainsi difficile pour les employeurs d'apprécier leur valeur dans le cadre du marché local du travail. Tous les chômeurs peuvent éprouver des difficultés à obtenir de bonnes références, mais les immigrés n'auront parfois travaillé qu'à l'étranger; les employeurs ne pourront donc pas s'adresser à leurs employeurs antérieurs pour évaluer leur performance. Tout demandeur d'emploi risque d'être victime de préjugés, d'idées fausses ou de stéréotypes; néanmoins, le racisme et l'image négative des immigrés que véhiculent les médias peuvent accroître les risques de discrimination à l'embauche. Enfin, en tant que nouveaux arrivants dans une localité, les immigrés sont plus exposés aux facteurs indirects susceptibles d'empêcher l'accès à un emploi : isolement par rapport aux grands réseaux sociaux, isolement géographique dans des lotissements bon marché et autres problèmes dérivant de l'exclusion sociale.

Le tableau 1.2 présente une liste détaillée des obstacles auxquels les chômeurs peuvent être confrontés dans leur quête d'un emploi, et énumère ensuite ceux qui touchent particulièrement les immigrés.

Tableau 1.2. **Obstacles à l'entrée sur le marché du travail**

Domaines	Problèmes généraux auxquels sont confrontés les demandeurs d'emploi	Problèmes spécifiques auxquels sont confrontés les immigrés
Aptitudes et compétences	Aptitudes génériques (communication, autogestion, professionnalisme) insuffisantes.	Maîtrise de la langue. Manque de connaissances et de conscience socio-culturelles.
	Manque des compétences particulières nécessaires à un emploi.	Les compétences requises peuvent être différentes de celles exigées dans leur pays d'origine où les choses se faisaient différemment. Manque de financement et/ou d'aides pour suivre une formation théorique et pratique à l'échelon local. Manque de référents locaux et d'expérience professionnelle locale pour prouver leurs compétences.
	Manque des qualifications spécifiques nécessaires à un emploi.	Manque d'informations quant à l'utilité et la pertinence des qualifications et de l'expérience acquises dans d'autres pays.
	Inaptitude à s'orienter sur le marché du travail.	Connaissance insuffisante des marchés locaux du travail.
Problèmes d'accessibilité	Isolement géographique (éloignement par rapport aux employeurs et aux réseaux de transport.)	Concentration de certains immigrés dans des communautés défavorisées et dans des enclaves ethniques.
	Isolement social (défaut d'accès au capital social et aux réseaux sociaux).	Manque de familiarité avec les réseaux sociaux locaux.
Disponibilité pour l'emploi	Existence de structures d'accueil pour les enfants et de soins pour les adultes à charge.	En l'absence de parents dans le pays, il est parfois difficile aux immigrés de déléguer ces responsabilités[1]
	Problèmes socio-psychologiques, problèmes de motivation.	Les immigrés ayant le statut de réfugiés éprouvent parfois des difficultés particulières à surmonter leurs traumatismes. Les enfants d'immigrés risquent de ressentir un désenchantement si leurs parents ne connaissent pas la réussite escomptée.
	Barrières légales au travail.	Statut des immigrés (dans plusieurs pays, par exemple, les demandeurs d'asile ne peuvent pas travailler). Existence de permis de travail pour des emplois particuliers
	Travail dans l'économie parallèle	Les immigrés se concentrent souvent dans l'économie souterraine lorsqu'ils sont entrés dans le pays de manière illégale ou que leur permis de travail est arrivé à expiration.
Comportement des employeurs	Préjugés et idées fausses ou stéréotypes (dus, par exemple, à l'environnement social, au lieu de résidence)	Manque d'accès aux références habituelles concernant l'expérience et les qualifications des immigrés. Racisme, en particulier à l'égard des minorités visibles. Concentration des immigrés dans des zones défavorisées qui risquent de se voir stigmatisées.

1. Dans les pays européens pour lesquels on dispose d'informations précises sur les raisons de rester en marge de la vie active, les étrangers sont plus enclins que les nationaux à invoquer leurs responsabilités familiales (32 % contre un peu moins de 20 %) (OCDE, 2005).

Source : Projet LIILM de l'OCDE.

La qualité de l'emploi

Le chômage n'est pas le seul problème des immigrés. La qualité des emplois obtenus et les perspectives d'évolution professionnelle sont tout aussi importantes. Si les taux d'emploi donnent à penser que les immigrés sont relativement bien intégrés au marché du travail en Espagne et en Italie, bon nombre d'entre eux ont en fait des emplois temporaires mal rémunérés et de mauvaises conditions de travail. En termes de probabilité d'occuper un emploi à durée déterminée, l'écart entre la population autochtone et la population allochtone est particulièrement élevé en Espagne, au Portugal et en Finlande, trois pays qui affichent déjà un pourcentage global élevé d'emplois temporaires (OCDE, 2005a).

Le sous-emploi des immigrés est un autre problème majeur, ceux-ci ayant souvent des difficultés à trouver un emploi dans des domaines et à des niveaux qui tirent pleinement parti de leur formation et de leur expérience antérieures. L'enquête longitudinale conduite auprès des immigrés au Canada a ainsi constaté que la grande majorité des immigrés sélectionnés au travers du programme des « travailleurs qualifiés » avaient trouvé un emploi dans les deux années suivant leur arrivée. Un peu plus de la moitié n'avait cependant pu obtenir un emploi dans la profession recherchée (Statistique Canada, 2003). Lorsqu'ils trouvent un emploi dans la profession souhaitée, il y a tout lieu de craindre que ce soit à un degré professionnel ne correspondant pas à leurs qualifications, ce qui influence malheureusement leur intégration à long terme. Sweetman (2005) établit que le point d'entrée sur le marché du travail est déterminant pour la trajectoire professionnelle à longue échéance. Le Conference Board du Canada (2001) estime que le sous-emploi coûte chaque année entre 3.5 et 5 milliards de dollars canadiens à l'économie du pays[5].

Un autre problème tient au fait que les immigrés se concentrent souvent dans des secteurs et des branches d'activité particuliers. Certains secteurs semblent privilégier cette main-d'œuvre : le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration, les services de santé et les services sociaux (OCDE, 2006a). Les immigrés sont également surreprésentés dans les services non spécialisés et, dans plusieurs pays, dans les services ménagers[6]. À l'intérieur de ces segments, ils occupent généralement des emplois mal rémunérés, sales, dangereux et difficiles dont la population autochtone ne veut pas. L'Organisation internationale du travail (OIT, 2004) a dénoncé l'exploitation abusive dont une grande partie des immigrés continue de faire l'objet, malgré l'expérience positive de bon nombre d'entre eux : travail forcé, faible rémunération, mauvaises conditions de travail, absence quasi totale de protection sociale, déni des droits syndicaux et de la liberté d'association, discrimination et xénophobie, et exclusion sociale.

Un autre facteur à prendre en considération est le poids de l'économie informelle dans de nombreux pays, y compris dans deux des pays couverts par la présente étude : l'Espagne et l'Italie. Selon l'OCDE (2004a), celle-ci représente 16 % du PIB en Italie. De fait, d'après les chiffres de l'ISTAT concernant le pourcentage des travailleurs clandestins, elle a gagné en importance ces dernières années (de 13.4 % en 1992 à 15.1 % en 2000). S'agissant de l'Espagne, on ne dispose pas de données équivalentes pour l'année 2004 mais Schneider et Klinglmair (2004) estiment la part moyenne de l'économie souterraine à 22.3 % du PIB pour les années 2002 et 2003. Bien qu'il soit difficile d'évaluer le nombre d'immigrés en situation irrégulière occupant ces emplois, les comparaisons effectuées entre les registres municipaux (qui couvrent l'ensemble de la population, quel que soit son statut au regard de la loi) et le nombre de permis de séjour délivrés donnent pour 2004 un chiffre d'environ un million de clandestins, dont beaucoup ont vraisemblablement bénéficié des mesures récentes de régularisation adoptées en 2005 au plan national. Holzer (2005) estime qu'aux États-Unis, où le marché du travail est très souple, 6 à 7 millions de travailleurs immigrés sont des clandestins. Une nouvelle loi est actuellement débattue au Congrès en vue de régler ce problème, tout au moins partiellement, par la mise en place de nouvelles catégories de permis de travail temporaires.

Les immigrés sont particulièrement exposés au risque d'être exploités par l'économie grise. Le problème se pose tant en milieu rural (où le pourcentage de travailleurs clandestins dans l'agriculture est élevé) que dans les grandes villes où le nombre substantiel de personnes occupant un emploi non réglementé témoigne, en partie du moins, de la difficulté d'offrir en toute légalité des services à faible valeur ajoutée lucratifs étant donné les coûts élevés associés au milieu urbain (terrains, transports, etc.). La participation à l'économie informelle présente des problèmes en termes de légalité et de protection et de réglementation de l'emploi et risque, à terme, de gêner l'intégration des immigrés au marché officiel du travail. Dans les pays où le marché du travail informel est relativement enraciné dans l'économie, comme l'Espagne et l'Italie, le problème est délicat. Si, à l'évidence, les campagnes de régularisation sont utiles, elles ont souvent un caractère temporaire et certains immigrés doivent se soumettre à plusieurs régularisations au fil de leurs emplois.

Intervenants stratégiques à l'échelon local

Stratégies multilatérales à plusieurs niveaux

Le large éventail d'intervenants locaux œuvrant à l'appui de l'intégration des immigrés sur le marché du travail atteste, dans une certaine mesure, la diversité des obstacles auxquels ceux-ci se heurtent. Selon la localité, les

dispositifs d'aide à l'intégration relèvent des autorités régionales et locales, des organisations non gouvernementales (ONG), des syndicats, des organismes à but non lucratif et des employeurs. Chacune de ces organisations locales complète le soutien apporté aux immigrés par le service public de l'emploi (SPE), qui est délivré localement mais conçu et élaboré, pour l'essentiel, aux niveaux national et régional.

Le degré de participation de ces différents intervenants dépend en grande partie de leur rôle traditionnel dans chacun des pays, de leurs rapports de force et des partenariats en place. Heckmann et Schnapper (2003) ont fait remarquer qu'un pays appliquera à l'intégration des immigrés les méthodes qu'il utilise « normalement » pour assurer la cohésion, résoudre les conflits et remédier aux problèmes économiques et sociaux. Dans les pays nordiques, par exemple, l'aide aux immigrés est fournie par les services sociaux et de l'emploi officiels dans le cadre d'un régime public de protection sociale relativement centralisé. À l'inverse, dans les pays étudiés ici (Canada, Espagne, Italie, Royaume-Uni et Suisse), le système est nettement plus décentralisé et les organisations non gouvernementales jouent un rôle majeur dans la prestation de services aux immigrés. En Espagne, en Italie et au Royaume-Uni, les autorités municipales pilotent de main ferme la coordination des systèmes de partenariat alors qu'au Canada, leur rôle dans ce domaine est apparemment moindre. De même, les syndicats remplissent une fonction importante en Espagne, en Italie et en Suisse, alors qu'au Canada et au Royaume-Uni, ils brillent par leur absence des programmes locaux d'aide à l'intégration. Dans certaines régions des États-Unis et dans les régions anglophones du Canada, le secteur privé fournit des partenaires dynamiques; ainsi, les employeurs et les fondations communautaires jouent un rôle de premier plan dans la coordination des opérations locales à Toronto et prennent en charge l'élaboration de programmes d'intégration à l'échelon local. La participation du secteur privé est moins courante en Europe; en Italie, cependant, les chambres de commerce locales jouent un rôle appréciable, et s'efforcent notamment de stimuler l'esprit d'entreprise des immigrés.

La section qui suit résume brièvement les types de contribution de chacun des intervenants locaux dans les pays participant à l'étude.

Le service public de l'emploi

Le service public de l'emploi (SPE) est, de toute évidence, la principale organisation responsable de l'intégration des immigrés au marché du travail local. Il est néanmoins relativement rare que ses programmes s'adressent spécifiquement aux immigrés, même s'il finance et appuie parfois des projets d'aide locale aux immigrés mis sur pied par d'autres intervenants. En Espagne, par exemple, les agences régionales de l'INEM financent partiellement des projets conduits par les autorités régionales et locales pour encourager la mise

en place de services innovants pour les immigrés. Au Royaume-Uni, le service Jobcentre Plus gère des services d'ouverture aux minorités ethniques conduits dans des zones cibles et auxquels les réfugiés sont admissibles; il sous-traite également ces services à des organisations non gouvernementales. Par ailleurs, un nouveau cadre d'action en faveur des réfugiés de Jobcentre Plus facilite l'action en partenariat des antennes de district, d'une part, et des groupes locaux de réfugiés et d'associations communautaires, d'autre part.

Les programmes mis en œuvre par le SPE sont le plus souvent élaborés au niveau national mais, dans les États décentralisés, les services régionaux de l'emploi interviennent plus directement dans ceux qui visent à faciliter l'intégration des immigrés. Pour aider les employeurs à recruter cette population, l'INEM a créé un catalogue de postes vacants pour lesquels aucun travailleur espagnol n'est disponible. La base de données est actualisée chaque trimestre et si les employeurs constatent que les postes à pourvoir au sein de leur entreprise figurent déjà sur les listes du registre, ils peuvent faire paraître des petites annonces à l'étranger sans avoir à vérifier localement qu'aucun travailleur ne peut occuper le poste. Le registre est tenu par les bureaux régionaux du SPE et les autorités régionales ont le pouvoir discrétionnaire de déterminer quels emplois y inscrire, d'où des variations considérables quant aux catégories et au nombre d'emplois figurant sur les listes.

De tous les pays participants, c'est au Canada que le SPE affiche la gamme la plus étendue et variée de programmes à l'intention des immigrés; les bureaux régionaux de Service Canada ont établi plusieurs services spécialisés, peut-être parce que le Canada, tout comme les États-Unis et l'Australie, s'est de tout temps considéré comme un pays d'immigration. En Ontario, Service Canada finance un ensemble de programmes d'aide aux immigrés, dont un projet d'évaluation et d'orientation des nouveaux arrivants, des programmes spécialisés de reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle, des centres d'emploi spécialisés, des clubs et des programmes de recherche d'emploi pour les réfugiés. Dans le même ordre d'idée, l'agence gouvernementale Emploi-Québec, en coopération avec d'autres administrations telles que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministère de la Santé et des Services sociaux, apporte son appui à des programmes de stages professionnels destinés aux immigrés titulaires de diplômes étrangers, des systèmes de mentorat, des projets de valorisation des compétences à l'intention des infirmiers, ingénieurs et agronomes formés à l'étranger ainsi qu'un projet de formation de personnel de bureau. Les services publics et les organisations non gouvernementales participent au recrutement et à la formation des stagiaires.

Le rôle des autorités locales

Dans la majorité des pays étudiés ici, les autorités locales jouent un rôle capital dans l'insertion locale des immigrés au marché de l'emploi même si, le plus souvent, elles n'ont aucune compétence légale dans ce domaine. Étant donné la diversité de leurs autres compétences, elles sont bien placées pour s'attaquer au large éventail de problèmes qui risquent, indirectement, d'empêcher les immigrés d'obtenir un emploi (encadré 1.1). Qu'elles appliquent ou non une politique spéciale d'intégration, leurs services traditionnels en matière de logement, de scolarisation, d'aide sociale et d'aménagement de l'espace exercent tous une influence sensible sur le bien-être des immigrés et, partant, sur leur employabilité, d'autant que ces groupes seront sans doute moins indépendants économiquement que la population d'origine, et donc plus tributaires de l'aide locale.

Ray (2003) soutient que les infrastructures de base d'une localité (transports, logements) déterminent sa capacité à créer une cohésion économique et sociale et que ce sont les réalités concrètes et quotidiennes de la vie dans une ville ou une localité (accessibilité, relations de voisinage, accès aux biens collectifs) qui créent les expériences positives mais aussi les obstacles et les écueils à l'intégration. Au fil de leur histoire, certaines localités ont élaboré des schémas d'occupation des sols, une offre de logements et des réseaux de transport qui sont nettement plus en mesure de satisfaire la diversité culturelle et prévenir les inégalités ; elles ont par exemple empêché le développement de poches de pauvreté isolées, avec les logements et les équipements collectifs de mauvaise qualité et les problèmes d'accessibilité qui leur sont associées. Ray cite en exemple la ville de Toronto (Canada), qui a réussi à mettre en place un réseau intégré de transport public et des politiques de mise en commun de l'impôt qui ont largement contribué au maintien de la cohésion sociale et des échanges alors que la ville connaissait un essor rapide après la Seconde Guerre mondiale. Ces dernières décennies, cependant, le faible niveau d'investissement dans les transports publics et l'absence de mise en commun du produit de l'impôt direct entre les municipalités ont concouru à accroître la ségrégation et la concentration des immigrés dans des collectivités démunies. Ray décrit un décalage géographique grandissant entre les lieux de résidence des habitants défavorisés, dont beaucoup sont de nouveaux arrivants, et la répartition des emplois qui influencera leur insertion sur le marché du travail.

De nombreuses collectivités locales ont reconnu que des facteurs indirects freinaient considérablement l'intégration au marché du travail. Celle de Santa Coloma de Gramenet (Espagne), par exemple, s'est particulièrement attachée à résoudre les problèmes de voisinage (lutte contre le bruit, différends entre voisins, concession de licences aux commerçants) dans les

Encadré 1.1. **Mesures utiles des autorités locales**

Logement. Promouvoir une politique du logement judicieuse qui évite la concentration d'immigrés et de minorités ethniques dans certains quartiers. Il convient par exemple de favoriser la dispersion et la mixité sociale de l'habitat, d'appliquer des mesures rigoureuses à l'égard des propriétaires qui pratiquent la discrimination, d'éviter l'isolement des quartiers en déshérence en assurant une bonne desserte et de s'attaquer au problème des logements de mauvaise qualité et à la dégradation du tissu urbain.

Éducation des jeunes. Veiller à ce que les enfants d'immigrés aient les mêmes chances que les autres à l'école, au lycée et dans l'enseignement supérieur, ce qui peut appeler une aide supplémentaire lorsqu'ils sont jeunes afin d'éviter que la barrière de la langue et d'autres barrières associées aux différences culturelles ne fassent obstacle à l'acquisition de connaissances. Il serait également utile d'assurer la mixité de l'enseignement et d'éviter les fortes concentrations d'immigrés dans certaines écoles afin de favoriser leur intégration future.

Éducation des adultes et compétences. Travailler avec les universités et les écoles professionnelles pour favoriser l'apprentissage continu des langues et de qualifications professionnelles.

Entrepreneuriat. Aider les immigrés à créer des entreprises, et notamment à dépasser le stade du travail à domicile, qui entraîne souvent de longues heures de travail dans de mauvaises conditions.

Constitution de réseaux sociaux. Assurer la participation des immigrés à des réseaux sociaux plus larges susceptibles de les aider à trouver un emploi, par exemple en leur assurant une égalité d'accès aux activités sportives et aux manifestations culturelles et en favorisant le dialogue interculturel et interreligieux.

Promouvoir des conditions de travail acceptables. Travailler avec les employeurs, les syndicats et la main-d'œuvre pour faire en sorte que les emplois occupés par des immigrés soient des emplois de qualité assortis de bonnes conditions de travail, d'hygiène et de sécurité et d'horaires acceptables, ceci afin qu'ils ne rejoignent pas les rangs des « travailleurs pauvres ». Cette démarche supposera éventuellement de lutter aussi contre le marché du travail informel.

Développement économique et accès au marché du travail de tous les membres de la communauté. Assurer aux immigrés et aux personnes issues de minorités ethniques les mêmes débouchés économiques (par exemple en s'efforçant de lever les principales barrières à l'entrée sur le marché du travail et en travaillant avec les employeurs afin de prévenir toute discrimination) tout en veillant à ce que les immigrés contribuent dans toute la mesure du possible à l'économie locale.

Source : Projet LILM de l'OCDE.

zones à forte concentration d'immigrés afin de prévenir l'ethnicisation des problèmes entre résidents et l'exclusion de ces communautés qui en résulte. Étant donné l'absence de développement économique au sein même de la localité, la société de développement local a par ailleurs axé ses efforts sur les plans de transport et d'accessibilité afin d'aider les immigrés locaux à obtenir des emplois sur les marchés de proximité. En Italie et en Espagne, le logement a été l'un des domaines dans lequel les autorités locales se sont senties capables d'intervenir pour aider les immigrés. Si l'habitation semble n'avoir qu'un lien plutôt indirect avec le marché du travail, l'existence de logements appropriés à proximité de gisements d'emplois peut s'avérer cruciale à l'obtention et à la conservation d'un emploi. En Italie, par exemple, compte tenu de la crise générale du logement, celui-ci joue un rôle essentiel dans l'intégration des immigrés au marché du travail local. Les logements sociaux représentent moins de 5 % du marché, ce qui contraint les travailleurs immigrés à se placer sur un marché locatif engorgé; dans de nombreuses régions du Nord industriel, le coût des logements est jugé être le principal obstacle au développement du marché du travail local. À Bergame, le projet de Casa Amica offre un bon exemple d'initiative locale visant à fournir un logement aux immigrés; ce consortium de 16 organismes publics et privés conduit par les autorités régionales et locales est composé de syndicats et d'associations. Il réalise des études sur la situation locale en matière de logement et élabore des projets pour satisfaire aux besoins : il gère 132 appartements, construit des logements provisoires, a créé une agence immobilière à but non lucratif, achète et rénove des immeubles destinés à être loués à des familles monoparentales et joue un rôle de médiation avec les propriétaires. À Madrid, où le coût des logements est aussi particulièrement élevé, les ONG locales s'emploient à négocier des accords de location avec les propriétaires locaux afin d'éviter que les immigrés ne fassent l'objet d'une discrimination ou ne soient exploités.

C'est souvent parce qu'elles sont responsables de la réception et de l'instruction des documents juridiques pour les immigrés et interviennent dans les situations de gestion de l'urgence que les autorités locales se trouvent mêlées aux problèmes d'intégration. Si l'attribution de permis de travail aux immigrés est habituellement décidée à l'échelon national, c'est souvent aux pouvoirs locaux qu'incombe leur administration. En Italie, par exemple, les étrangers sont tenus de déposer leur demande de permis de séjour au commis sariat de police. En cas d'afflux de nombreux immigrés, de longues files d'attente se forment dans les centres urbains, ce qui conduit le public à s'inquiéter de la gestion des flux migratoires et fait perdre aux employeurs du temps de production. C'est ce qui a amené la Province du Trentin à créer un service spécial, CINFORMI, qui est depuis devenu le service principal de

délivrance des permis de séjour et de soutien à l'insertion générale des immigrés au niveau local.

Organisations non gouvernementales (ONG)

Les autorités locales et le SPE travaillent souvent de concert avec les organisations non gouvernementales pour offrir des services aux immigrés à l'échelon local. Ils le font parfois pour des raisons juridiques : en Espagne, par exemple, les autorités locales ne peuvent travailler avec des immigrés non titulaires d'un permis de travail ou de séjour; elles s'appuient donc, dans une certaine mesure, sur les ONG pour apporter une aide d'urgence à ces groupes. Les ONG sont également des partenaires privilégiés du processus d'intégration locale car, de l'avis général, elles offrent aux immigrés l'environnement porteur et les services individualisés à guichet unique dont ils ont besoin face à la multitude d'obstacles auxquels ils sont confrontés sur le marché du travail.

Dans les régions anglophones du Canada[7], l'aide publique à l'insertion des immigrés au marché du travail est presque entièrement déléguée aux ONG locales, seule une part minime de l'aide directe étant apportée par le SPE à ses usagers. Les ONG associent souvent les financements fédéraux, provinciaux et municipaux à des dons privés et des contributions à caractère caritatif pour offrir aux immigrés une palette de services. À Winnipeg (Manitoba), le Centre international leur propose un service d'accueil et un large éventail d'autres services selon leurs besoins : conseils à la rédaction de CV et à l'orientation sur le marché du travail local, aide à la participation aux cours de formation dispensés par les universités locales, notamment *via* des avances sur les prêts aux étudiants, programme de participation culturelle, programme nutritionnel et de mise en forme, programme récréatif pour les enfants, travail d'approche avec des travailleurs sociaux et services de traduction. Des moyens sont mis à la disposition des immigrés pour faciliter leur recherche d'emploi, dont des ordinateurs, des projecteurs, des ordinateurs portables et une bibliothèque. Malgré la relative exiguïté de ses locaux, le Centre est en mesure d'aider un assez grand nombre d'immigrés : en 2004-05, 612 usagers ont bénéficié de conseils en matière d'emploi, 202 ont participé à des ateliers sur l'emploi et la recherche d'emploi et 253 ont obtenu un emploi en conséquence directe de cette aide.

À Madrid, l'administration régionale collabore localement avec des ONG pour offrir aux immigrés un système d'aide centré sur la gestion locale d'urgence des cas de marginalisation extrême et d'exclusion. Le programme de centres d'attention sociale pour les immigrés (CASI) fournit aux immigrés de toute la région un guichet unique de services hautement professionnels au niveau des quartiers; ces services sont financés par les pouvoirs publics mais gérés par le secteur associatif. Une équipe de professionnels apporte une

assistance complémentaire dans divers domaines, et propose aux usagers cinq services différents en un même lieu (service social, services juridiques, services liés au travail, services interculturels et services socio-éducatifs).

En Italie, le tiers secteur à but non lucratif a aussi été à l'avant-garde de la création de lieux d'accueil d'urgence et, dans tout le pays, les autorités locales ont appris à compter largement sur les refuges et services fournis par les associations. Les associations et structures les plus importantes sont très proches de l'Église catholique. À Londres, c'est un groupe plus varié d'ONG séculières et non séculières qui est au premier rang des services aux réfugiés. Ces ONG, également connues sous le nom d'organismes communautaires de réfugiés (OCR), proposent un large éventail de services, dont l'aide à la recherche d'emploi et à la formation dans un cadre local familier, financés par différents fonds nationaux, régionaux et européens. Les OCR sont souvent gérés par des associations d'immigrés et, de l'avis général, dispensent ainsi aux réfugiés une aide et une formation dans un environnement communautaire fondé sur une bonne appréhension des différents problèmes culturels que connaissent ces groupes.

Collèges et écoles professionnelles

Les collèges sont particulièrement bien placés pour promouvoir un dispositif d'intégration local en ce sens qu'ils assurent l'interface entre la population, les employeurs et les structures de gouvernance de la localité. Aux États-Unis, nombreux sont ceux qui voient dans le système des *community colleges* une « institution d'insertion sociale » qui établit des liens dynamiques entre l'enseignement post-secondaire et les besoins du marché local du travail. Plus de 25 % des plus de 6 millions d'étudiants inscrits dans des *community colleges* sont des immigrés. Ainsi, le *community college* de La Guardia, à New York, s'efforce, en collaboration avec divers forums d'entreprises et des entrepreneurs immigrés, de définir des parcours professionnels de longue durée et de mettre en place des programmes de valorisation des compétences destinés aux immigrés dans le secteur des soins de santé.

En Suisse, en raison de l'importance du système d'apprentissage dans l'enseignement professionnel national, les écoles professionnelles ont joué un rôle particulièrement appréciable en matière d'aide aux immigrés. Elles travaillent avec des jeunes récemment arrivés dans le pays pour leur faciliter l'accès aux programmes d'apprentissage, considérés comme l'un des principaux moyens d'entrer sur le marché du travail. Plusieurs écoles, en particulier, proposent des cours de préapprentissage qui aident les jeunes immigrés à combler leurs lacunes, notamment en termes de lecture, d'écriture et de calcul, avant d'entrer dans le système traditionnel d'apprentissage. Les effectifs des classes sont restreints, et les tuteurs s'emploient activement à tisser des liens avec les employeurs locaux pour que leurs élèves obtiennent

des stages professionnels sur un marché de plus en plus concurrentiel. Les écoles entretiennent des liens assez étroits avec les institutions fédérales; leur participation aux conférences nationales leur permet en outre de suivre de près les politiques nationales et d'élaborer une approche concertée dans un système éminemment décentralisé. Dans le même temps, leur proximité des collectivités locales leur permet d'adapter subtilement la réalisation du programme aux conditions locales.

Employeurs

Lorsqu'ils examinent les candidatures des immigrés, les employeurs n'ont pas recours aux sources d'information (cursus scolaire, rendement professionnel antérieur) qui les guident habituellement dans leur choix. Il est donc indispensable que des dispositifs locaux leur permettant d'évaluer rapidement le potentiel des immigrés soient mis en place; il s'agirait par exemple de programmes relais assurant aux immigrés un stage professionnel, de mesures à l'appui de l'homologation des qualifications et de projets officialisant les compétences déjà acquises. En ce sens, les employeurs sont peut-être les intervenants déterminants à l'échelon local, tant par les débouchés qu'ils peuvent offrir aux immigrés que par leur participation éventuelle à l'élaboration de projets susceptibles d'intéresser d'autres employeurs.

Dans les régions canadiennes anglophones et aux États-Unis, l'étude a recensé plusieurs cas d'intervention dynamique des employeurs à l'échelon local; ceux-ci créent par exemple des partenariats afin de définir des mécanismes d'intégration et unissent parfois leurs efforts pour offrir aux immigrés des stages de formation en entreprise. Ils sont ainsi les principaux partenaires de l'initiative TRIEC (Conseil d'embauche des immigrants de la région torontoise), lancée en 2003 à Toronto, qui a pour mission d'améliorer l'accès des immigrés qualifiés au marché du travail. Le TRIEC est un conseil composé de gros employeurs, de représentants des pouvoirs publics, de syndicats et d'ONG; il constitue un parfait exemple d'un projet ouvert à tous mais piloté pour l'essentiel par les employeurs. Les employeurs qui appuient le TRIEC précisent que la démographie locale est pour eux un moteur déterminant. Même si, à ce stade, Toronto ne connaît pas de réelle pénurie de compétences, ils anticipent que, sous l'effet du vieillissement démographique, celle-ci se produira dans les cinq prochaines années et préfèrent acquérir dès aujourd'hui les aptitudes particulières en gestion des ressources humaines qui leur permettront de recruter efficacement des immigrés de talent et de gagner ainsi une longueur l'avance. Le TRIEC est considéré comme une « machine à chercher des solutions »; il gère plusieurs programmes différents, dont des programmes relais, des programmes de

mentorat et des programmes de promotion des bonnes pratiques pour le recrutement d'immigrés.

Aux États-Unis, les employeurs ont aussi activement participé au récent projet pilote conduit sur trois ans, *Building New American Communities*. Celui-ci, financé en majeure partie par le United States Office of Refugee Resettlement, a concentré ses efforts sur trois villes (Portland, Nashville et Lowell) dans le but d'y mettre en place des partenariats public-privé faisant intervenir les différents échelons de l'administration. Le secteur privé y a joué un rôle de poids, en particulier à Nashville où la Chambre de commerce a aidé à lever les fonds nécessaires au financement de la coalition et veillé à ce que les opérations engagées dans la ville soient expressément axées sur la valorisation de la main-d'œuvre et le développement des entreprises.

Dans une autre région canadienne, la province du Manitoba a travaillé en coopération avec un groupe d'employeurs locaux pour mettre sur pied un système efficace de formation en entreprise. Plusieurs établissements de crédit mutualiste (dont la Cambrian Credit Union et la Assiniboine Credit Union) ont uni leurs forces pour élaborer un programme de formation adapté aux immigrés désireux d'obtenir le statut de « représentant des services aux adhérents ». Les autorités locales ont aidé ces établissements à évaluer les différentes compétences requises pour ce poste et, sur cette base, à organiser un stage de formation spécialisé de cinq semaines. Celui-ci aborde également les problèmes auxquels les immigrés risquent de se heurter s'ils n'ont pas travaillé au Canada auparavant et comporte notamment une formation en communication. La période de formation initiale est suivie, pour ceux qui l'accomplissent, de trois mois de stage rémunéré dans les établissements participants. Ceux-ci prévoient d'organiser quatre stages par an. Les deux premiers ont accueilli une dizaine de participants chacun, choisis parmi quelque 80 immigrés de la région qui s'étaient déclarés intéressés; la plupart d'entre eux ont ensuite obtenu des postes à temps complet. Le secteur du crédit mutualiste se prête peut-être particulièrement à ce type de formule en raison de l'approche collective sur laquelle il se fonde et des réseaux bien développés qui relient déjà ses établissements. Les agences locales étaient en outre particulièrement désireuses de recruter des immigrés aux postes de représentants des services aux adhérents afin d'offrir des services plus adaptés aux collectivités locales où vivent actuellement de fortes concentrations d'immigrés. Cela dit, les autorités locales de Winnipeg ont aussi joué un rôle majeur et donné un élan décisif au projet en mettant un formateur à la disposition des employeurs et en investissant dès le départ dans la définition des compétences. Cette méthode de « formation groupée » pourrait être utilement reprise ailleurs.

Dans les pays européens participant à l'étude, les intervenants locaux ont eu plus de difficultés à mobiliser la participation des employeurs aux

partenariats et à l'élaboration des programmes. À Londres, par exemple, les employeurs brillent généralement par leur absence des projets locaux d'insertion des réfugiés au marché du travail, alors même que bon nombre d'entre eux sont confrontés à des pénuries et déficits de main-d'œuvre qualifiée. Les ONG déclarent avoir des difficultés à trouver des stages en dehors du secteur associatif, et les employeurs qui ont offert des emplois aux immigrés et aux réfugiés sont rarement disposés à le faire savoir dans le contexte politique et l'environnement médiatique actuels car ils ont le sentiment que cela leur ferait une mauvaise publicité éventuellement préjudiciable à leur activité. Par ailleurs, l'absence de participation du secteur privé se traduit par un manque de bonnes pratiques à suivre. En Suisse, les écoles professionnelles et les autres intervenants locaux se sont heurtés à des difficultés pour mettre les employeurs à contribution, problème aggravé par l'absence de législation anti-discrimination nationale. Les obstacles rencontrés pour associer les employeurs aux programmes locaux dans les pays européens ne sont pas spécifiques à ce domaine d'action. Des études antérieures du Programme LEED ont également montré à quel point il est difficile d'encourager les employeurs à faciliter l'insertion des personnes qui ont plus de difficultés à trouver un emploi au marché du travail. Selon Keane et Corman (2001), les employeurs s'intéressent généralement peu à ces groupes. Förschner (2003) a également souligné que l'une des principales faiblesses des pactes territoriaux autrichiens pour l'emploi financés par l'Union européenne est leur faible degré de coopération avec les services économiques et les entrepreneurs.

Il existe toutefois des exceptions notables à la règle. La province de Lleida (Espagne) a ainsi clairement démontré le potentiel des associations d'employeurs à traiter progressivement les problèmes de l'intégration et de la qualité du travail au niveau local. L'Association catalane des agriculteurs (*Unió de Pagesos*, membre de la COAG, Coordination des organisations d'agriculteurs et d'éleveurs de l'État espagnol) a mis au point un modèle innovant en vue de promouvoir des emplois de qualité pour les immigrants temporaires; elle regroupe de petites exploitations agricoles afin de coordonner et d'améliorer les conditions de travail des immigrés et de leur offrir différentes formes d'hébergement, de formation et d'aide sociale. Du point de vue de l'employeur, le système présente l'avantage de faciliter leurs contacts avec les employés, qui sont hébergés sur place, et de gérer ainsi plus aisément les comportements asociaux ou l'absentéisme. De celui des travailleurs immigrés, il leur garantit des conditions de travail minimales, un hébergement gratuit et la participation à des programmes culturels qui favorisent l'établissement de bonnes relations avec la collectivité locale. Un schéma interactif qui appuie la formulation de projets de développement et de programmes de formation de dirigeants dans le pays d'origine des immigrés

constitue l'un des aspects progressifs de ce dispositif. La pérennisation des relations avec certaines localités des pays d'origine a favorisé une offre durable de main-d'œuvre et établi de solides relations de confiance tout en soutenant le développement local à l'étranger. Le réseau national de la COAG a par ailleurs donné aux travailleurs temporaires la possibilité de prolonger leur séjour en Espagne en allant travailler dans des régions où les récoltes ont lieu à une autre époque de l'année.

En Italie, les chambres de commerce locales jouent un rôle stratégique dans de nombreux programmes, depuis la formation jusqu'à l'hébergement des immigrés et à l'aide à l'entrepreneuriat. Elles ont été les premières à mettre au point des stratégies sectorielles de formation et de recrutement de nouveaux immigrés étrangers. C'est ainsi que, pour répondre à la demande de l'industrie touristique en travailleurs saisonniers qualifiés, l'Association du commerce et du tourisme du Trentin a imaginé un projet bilatéral avec l'école professionnelle roumaine d'hôtellerie et de restauration de Bucarest. Le projet, le premier du genre en Italie, visait à répondre aux besoins à long terme du secteur touristique de la région ; une cinquantaine d'entreprises de tourisme y ont participé. Les avantages pour les employeurs sont patents. Dans ce secteur, la demande de personnel qualifié parlant l'italien est très forte et les coûts de formation sont moins élevés en Roumanie que dans le Trentin. Les stagiaires, pour leur part, sont prioritaires dans le quota de main-d'œuvre saisonnière et établissent une relation avec l'association professionnelle qui parraine leur demande de visa. Dans un premier temps, 81 étudiants ont participé au projet, et ceux ayant suivi avec succès un stage de formation linguistique ont reçu trois mois d'enseignement professionnel à Trente, suivi d'une formation complémentaire dans leur pays d'origine. Les chambres de commerce italiennes ont également apporté un soutien particulièrement dynamique à la création d'entreprises locales par des immigrés. Des banques privées ont en outre assuré le financement des projets locaux, comme le projet de construction de logements de Casa Amica, à Bergame, précédemment décrit.

Les programmes locaux qui travaillent avec les employeurs se heurtent souvent à un problème majeur, celui de la discrimination. Si cette question a été soulevée dans tous les pays participants et si elle est au cœur des lois et des politiques nationales[8], les projets locaux de lutte contre la discrimination sont plutôt absents des régions examinées. À Montréal néanmoins, l'agence Emploi-Québec, désireuse d'aider les employeurs régionaux à recruter parmi les immigrés et les minorités ethniques et à retenir ces salariés, s'est associée à un organisme sans but lucratif, Le Mouvement québécois de la qualité, pour établir un guide des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines à l'intention des entreprises qui emploient une main-d'œuvre multiculturelle. À Toronto, le TRIEC a lancé une campagne de marketing visant à encourager les

nouveaux employeurs à adopter de bonnes pratiques et une stratégie constructive à l'égard des immigrés. La campagne *Hire Immigrants* distingue les entreprises les plus performantes dans ce domaine et dispense une formation aux futurs responsables des ressources humaines. Les programmes financés par l'Union européenne à l'échelon local, comme le programme EQUAL et, dans certains cas, les Pactes territoriaux pour l'emploi, ont également appuyé les mesures visant à lutter contre la discrimination dans les pays de l'Union. En Belgique, par exemple, un pacte territorial pour l'emploi a établi à Bruxelles un dispositif innovant de prévention de la discrimination sur une base sectorielle, qui a réuni les employeurs pour des séances communes de sensibilisation aux problèmes de discrimination à l'embauche. Des représentants des syndicats locaux participent également aux séminaires, créant ainsi un environnement stimulant qui oblige les employeurs à examiner en profondeur leurs politiques anti-discrimination.

Si les employeurs sont des partenaires essentiels, des experts ont souligné le rôle capital du secteur public, qui fait fonction de médiateur entre le secteur privé et les immigrés locaux et veille à ce que les besoins de ces derniers soient satisfaits au mieux. Il se peut par exemple que les employeurs aient des motivations diverses lorsqu'ils aident les immigrés, et qu'ils n'aient pas toujours intérêt à favoriser leur ascension sociale, voire leur accès à un emploi durable. Les intermédiaires désintéressés ont donc un rôle majeur à jouer entre les employeurs et les salariés.

Il importe également de noter que les employeurs du secteur privé ou du tiers secteur ne sont pas les seuls à devoir être associés à l'intégration locale des immigrés. Le secteur public est aussi un employeur de tout premier plan au niveau local mais qui, souvent, n'apparaît pas comme tel dans les programmes locaux d'insertion[9]. Le canton de Neuchâtel (Suisse) a récemment adopté une démarche innovante en intégrant à ses lois et programmes des mesures favorisant l'emploi des immigrés dans le secteur public; il a ainsi établi par voie législative que la nationalité suisse n'était pas une condition nécessaire à l'obtention d'un emploi de fonctionnaire, sauf dans certains services. Augmenter le recrutement des immigrés dans le secteur public compte aussi parmi les recommandations formulées par le groupe de travail cantonal sur l'intégration pour la période 2006-09. Il existe plusieurs raisons valables d'encourager l'insertion des immigrés par le biais de l'emploi dans le secteur public. D'abord, celui-ci représente une part substantielle du marché du travail. Ensuite, il peut favoriser l'égalité des chances et l'intégration dans un domaine contrôlé par ses propres organismes, notamment en mettant sur pied des stages de formation destinés aux groupes défavorisés sur le marché du travail. Enfin, les étrangers sont aussi bénéficiaires ou usagers des services de l'État et l'augmentation de la

présence d'étrangers parmi les effectifs du secteur public devrait lui permettre d'offrir des services mieux adaptés.

Le secteur privé à but non lucratif

Les organismes du secteur privé à but non lucratif comme les entreprises sociales, les sociétés de développement local et les fondations communautaires peuvent également œuvrer utilement à l'insertion des immigrés au marché du travail local, notamment grâce à la souplesse que leur confère leur statut non public.

À Neuchâtel (Suisse), une entreprise sociale a joué un rôle utile en organisant des formations adaptées aux immigrés et visant à satisfaire les besoins des employeurs locaux. Le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) est devenu un important centre régional de formation. Il offre principalement des formations aux adultes, à qui il enseigne de nouvelles compétences et qu'il aide à se réinsérer sur le marché du travail. Il peut accueillir à tout moment quelque 120 stagiaires, dont 70 % environ sont des immigrés. Dans un premier temps, il a contracté des emprunts auprès du gouvernement fédéral suisse pour investir dans la rénovation de l'usine et l'achat de machines. Ses revenus proviennent désormais des paiements effectués par le service public de l'emploi pour chaque stagiaire au chômage et, dans une très faible mesure, de la commercialisation de ses propres produits. Son indépendance par rapport au système de formation structurée lui permet d'adopter une démarche largement induite par la demande et de répondre aux besoins des employeurs en dispensant des formations courtes et intensives, « proches des réalités de l'industrie », durant la journée et le soir. Le centre n'ayant pas à se conformer au calendrier annuel des écoles professionnelles, il peut proposer des modules de formation tout au long de l'année. Il travaille également avec des groupes d'accès très difficile, dont un grand nombre d'immigrés âgés ayant été victimes d'un accident du travail dans leur emploi précédent, ce qui transparaît dans ses résultats annuels : si 40 % des stagiaires ayant quitté le centre en 2005 ont trouvé un emploi, 28 % ont dû interrompre leur formation pour des raisons médicales.

Dans la municipalité de Santa Coloma de Gramenet (Espagne), les pouvoirs locaux ont choisi de déléguer les services aux immigrés à une société de développement local, Grameimpuls S.A, qui est responsable de la gestion des politiques locales de promotion du développement économique et de l'emploi. La société travaille chaque année avec 70 à 80 immigrés; elle a l'avantage de disposer de pouvoirs qui lui permettent d'œuvrer dans les domaines relativement nombreux habituellement confiés aux autorités locales tout en continuant de privilégier les problèmes de développement économique et d'intégration. Le directeur du centre a réussi à acquérir une forte stature locale en tant que représentant chargé des problèmes des

immigrés et à bâtir des relations de confiance avec les employeurs locaux, les organismes communautaires et les représentants des pouvoirs publics. Il estime que cette confiance est un élément essentiel pour encourager le changement et aider les immigrés à sortir de leurs situations de détresse. La formation dispensée par le centre vise notamment à développer les compétences recherchées par les employeurs; sur un marché du travail local où le taux d'emploi temporaire est élevé, il a toutefois quelques difficultés à trouver des emplois de qualité pour ses participants. Environ la moitié de ceux qui sont sortis du programme en 2003 ont trouvé un emploi mais la moitié d'entre eux seulement étaient encore en activité l'année suivante.

Les fondations communautaires constituent une autre catégorie d'organismes semi-privés qui jouent un rôle remarquable en faveur de l'intégration des immigrés dans plusieurs pays de l'OCDE. Aux États-Unis, la tradition philanthropique veut que les fondations participent activement à l'élaboration et à la gestion de projets d'intégration. L'Independence Community Foundation (ICF) de New York, par exemple, a été créée grâce à une dotation de l'Independence Community Bank; ses activités sont centrées sur le développement communautaire, l'éducation, la culture et les arts, la pauvreté, le logement et les problèmes de développement économique et de valorisation de la main-d'œuvre dans la zone métropolitaine de New York. Elle a récemment financé un projet destiné aux travailleurs latino-américains vivant à proximité de la ville de Williamsburg, dont l'objectif était de créer un centre informel d'accueil pour les journaliers. Au Canada, c'est une fondation privée, la Maytree Foundation, qui a joué un rôle particulièrement important et stimulé la mise en place du partenariat avec le TRIEC pour faciliter l'intégration des immigrés à Toronto. La fondation a été chargée de définir les objectifs stratégiques initiaux et le programme de travail; elle coordonne aujourd'hui les organismes responsables de la mise en œuvre du programme. Si le TRIEC a pu attirer et fidéliser les membres de nombreux partenariats dans la région, c'est en partie parce que la Maytree Foundation est un organisme de coordination assez neutre et indépendant.

Syndicats

L'accès à des emplois de qualité est un élément crucial de l'insertion professionnelle locale des immigrés. Les syndicats ont ici un rôle à jouer, même si leur participation aux programmes locaux d'aide à l'intégration est loin d'être homogène. Dans les pays d'Europe méridionale (l'Espagne et l'Italie par exemple), leur contribution aux partenariats locaux est plus marquée que dans des pays tels que le Canada et le Royaume-Uni. Les syndicats hésitent notamment à intervenir en faveur d'immigrés qui occupent un emploi temporaire ou irrégulier et risquent de porter préjudice aux intérêts de leurs membres. Dans certains cas également, ils se sont opposés à la participation

des employeurs à des programmes locaux d'aide à l'accès à l'emploi, qui proposaient par exemple des stages professionnels et des services de mentorat, car ils ont estimé que ce système imposait aux travailleurs syndiqués de trop nombreuses obligations supplémentaires « non contractuelles ».

Or, s'ils sont motivés et disposent des outils adéquats, les syndicats peuvent exercer une influence déterminante, à l'échelon local, pour améliorer la qualité des emplois proposés. En Italie, ils ont joué un rôle de premier plan dans le processus local de régularisation. À Milan, le syndicat CGIL a traité à lui seul 30 000 demandes en 2002. L'intervention de l'ACLI-Colf, l'association des travailleurs catholiques pour le personnel domestique, a été tout aussi influente. Elle a créé des succursales dans toute la zone métropolitaine de Milan pour aider les travailleurs domestiques à remplir les formalités juridiques nécessaires. Cette approche a cimenté le rôle de ces associations en tant que représentants des travailleurs immigrés, d'autant que les institutions se sont avérées incapables d'élaborer une réponse coordonnée.

Aux États-Unis, les syndicats sont généralement moins actifs sur le front de l'intégration. Cela étant, à New York, le 32BJ Service Union a récemment obtenu des résultats très constructifs en améliorant les conditions d'emploi de ses membres titulaires d'un emploi de service, comme les gardiens de nuit ou les agents d'entretien des immeubles commerciaux, dont 70 % sont nés à l'étranger. Au cours des cinq dernières années, le syndicat s'est battu pour obtenir une augmentation de la rémunération horaire de 5 USD à 10 USD pour 6 000 travailleurs, ainsi que des prestations supplémentaires de soins de santé. Les employeurs cotisent à un fonds de formation qui permet aux travailleurs syndiqués de suivre des études débouchant sur un diplôme, et un programme de bourses d'études universitaires a été mis en place pour les enfants des travailleurs. Le syndicat emploie également des juristes qui assistent ses membres lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes d'ordre juridique. Il participe au *Civic Participation Project*, lancé à New York en collaboration avec d'autres syndicats et des groupes communautaires pour promouvoir les droits des travailleurs immigrés faiblement rémunérés. Ce projet soutient la participation des communautés d'immigrés aux actions civiques au niveau des quartiers et de la ville, et apporte des subventions communautaires pour financer l'intégration de cette population.

Associations d'immigrés

Il apparaît de plus en plus qu'un rôle essentiel revient aux associations d'immigrés dans l'intégration locale car elles encouragent la mise en place de services culturellement adaptés qui prennent en compte les besoins des immigrés. Les projets *Building America's New Community* ont ainsi abouti à la conclusion fondamentale que les « nouveaux Américains » doivent

étroitement participer aux processus décisionnels. Les évaluateurs ont estimé qu'il était capital non seulement de consulter les associations d'immigrés sur les programmes, mais aussi de leur donner la possibilité d'intervenir activement dans leur conception et leur exécution.

Au Canada, ces associations prennent activement part aux tables rondes régionales qui interprètent et enrichissent la politique de l'emploi. À l'échelon local, elles apportent également leur concours à l'administration des programmes d'emploi. À Montréal, par exemple, une association représentant les résidents juifs, Emploi Juif Montréal (JEM), fait fonction d'agence de placement pour les immigrés. Elle travaille à partir d'une base de données comportant 2 500 employeurs environ, issus pour l'essentiel de la communauté juive locale. Elle a pour objectif d'offrir une approche professionnelle fondée sur une connaissance approfondie des besoins et des intérêts des entreprises et d'apporter dans le même temps à ses clients les avantages d'un groupe de soutien communautaire. Les associations d'immigrés sont aussi responsables de la gestion de la plupart des organisations communautaires et d'aide aux réfugiés qui opèrent à Londres. L'étude de cas britannique met ainsi en relief les projets qui, dans cette ville, s'adressent en particulier aux réfugiés somaliens, iraniens, arabes, philippins, africains, asiatiques, latino-américains, camerounais ou hindous. Depuis peu, les associations d'immigrés interviennent activement dans des partenariats locaux de rénovation urbaine, comme le projet Renewal dans l'ouest de Londres, qui leur permettent de jouer un rôle dynamique dans la conception et la gestion de projets de partenariats au niveau local.

Pour autant, le rôle de premier plan donné aux associations d'immigrés dans les programmes d'insertion et de cohésion sociale au Royaume-Uni a ses détracteurs. Kenan Malik soutenait récemment[10] qu'au Royaume-Uni, le ciblage des financements sur certaines d'entre elles a été un facteur de division qui a encouragé les différentes communautés à rivaliser pour obtenir des moyens et du pouvoir. Selon lui, la priorité donnée à l'ethnicité relègue au second plan les problèmes de pauvreté et d'égalité et crée une politique de la différence. Il se peut par ailleurs que certains scrupules à réserver un traitement particulier à des communautés données expliquent la discrétion des associations d'immigrés à l'échelon local en Espagne et en Suisse. En Suisse, en l'absence d'appui du secteur public, elles ont joué jusqu'à une époque relativement récente un rôle de poids dans l'aide à l'intégration. Maintenant que l'administration fédérale et les cantons participent plus activement au processus, les responsables publics se montrent peu disposés à travailler localement avec elles car ils ne veulent pas donner l'impression de favoriser des groupes particuliers. On retrouve le même point de vue en France, où le modèle républicain national interdit de prendre en compte les communautés ethniques lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des

politiques. Malgré tout, Moore (2004) a récemment observé un renversement de la tendance au niveau local, où les situations de crise qu'ont connues les régions à forte concentration d'immigrés de Marseille et de Toulouse ont conduit à la désignation de médiateurs maghrébins pour renouer les liens entre les responsables publics et les immigrés. En Espagne, les associations d'immigrés sont aussi modérément intervenues dans les programmes d'appui à l'intégration, ce qui a été imputé au peu de goût dont ont toujours fait preuve les Espagnols pour « l'associationnisme »; l'administration nationale s'efforce néanmoins de développer les compétences de ces groupes afin qu'ils participent au nouveau programme d'intégration promu par le nouveau gouvernement espagnol depuis 2004.

Les instruments utilisés

Bon nombre d'outils et d'instruments utilisés pour faciliter l'insertion des immigrés dans les localités étudiées sont analogues à ceux utilisés dans les politiques actives traditionnelles du marché du travail. La plupart des programmes locaux privilégient ainsi l'aide à la recherche d'emploi, l'éducation et la formation, le mentorat et l'offre de stages professionnels, cette assistance ayant toutefois été adaptée aux besoins et au mode de vie particuliers de la population locale d'immigrés. Les projets locaux ont en outre apporté un soutien spécialisé : enseignement de la langue, reconnaissance des qualifications et des compétences acquises à l'étranger, et aide à une acculturation sociale plus large, à une participation et à un fonctionnement en réseau des immigrés. Le tableau 1.3 résume les mesures d'adaptation établies par ces projets pour répondre aux besoins des immigrés et lever les obstacles spécifiques auxquels ils se heurtent.

Recherche d'emploi et candidatures spontanées

Bon nombre des programmes locaux examinés dans le cadre de la présente étude se sont attachés, en partie du moins, à améliorer l'aptitude des immigrés à s'orienter sur le marché du travail local. Il est parfois difficile à un nouvel arrivant de comprendre les méthodes employées par la population locale pour trouver un travail, en particulier lorsque la majorité des emplois ne font pas l'objet d'annonces officielles (comme au Canada et en Italie). À Londres, par exemple, le *Refugee Education and Training Advisory Service* (RETAS) propose, tout au long de l'année, des stages d'orientation et de recherche d'emploi de deux semaines comportant un tour d'horizon du marché du travail britannique et une évaluation de carrière individuelle. De nombreuses associations locales mettent l'Internet et la presse à la disposition des immigrés et leur offrent des conseils sur la manière de prospecter auprès des employeurs. Elles les aident en outre à acquérir les techniques de candidature spontanée : comment rédiger un CV et une lettre d'accompagnement, ou

Tableau 1.3. **Mesures d'adaptation des programmes locaux aux besoins et aux problèmes particuliers des immigrés**

Problème	Obstacle	Mesure d'adaptation
Qualifications et compétences	Maîtrise insuffisante de la langue, absence de connaissances et de compréhension socio-culturelles, manque de financements et/ou de subventions pour suivre localement une formation théorique et pratique, qualifications acquises à l'étranger, absence de référents locaux et d'expérience professionnelle locale pour prouver leurs compétences.	Cours de langue. Stages comptant un nombre restreint de participants par formateur et visant à compléter la formation linguistique et à aider les immigrés à interpréter et à appréhender les pratiques culturelles locales. Aide à l'acculturation à la communauté locale. Informations sur les cadres de gouvernance et les institutions locales, dont le système éducatif. Reconnaissance des qualifications. Formation théorique et pratique. Organisation de stages professionnels chez des employeurs locaux.
Problèmes d'accessibilité	Connaissance insuffisante des marchés locaux du travail, concentration de certains immigrés dans des communautés et des enclaves ethniques défavorisées.	Stages d'orientation sur le marché du travail local. Aide à l'accès aux marchés du travail voisins.
	Absence de réseaux sociaux locaux.	Aide à l'établissement de réseaux sociaux.
Disponibilité	En l'absence de parents dans le pays, il est parfois difficile aux immigrés de confier à d'autres leurs responsabilités familiales.	Organisation de cours du soir. Mise en place de services d'accueil pour les enfants parallèlement aux cours de formation.
	Problèmes socio-psychologiques, traumatismes, désenchantement, faible motivation (en particulier chez les immigrés de deuxième ou troisième générations).	Soutien psychologique et social, stages de mise en confiance et de remotivation. Soutien aux enfants pour qu'ils réussissent dans le système éducatif.
	Statut des immigrés (règles autorisant ou pas les demandeurs d'asile à travailler par exemple).	Aide à l'orientation dans le système de délivrance d'un permis de travail.
	Existence de permis de travail pour des emplois particuliers.	
	Les immigrés se concentrent souvent dans l'économie souterraine lorsqu'ils sont entrés illégalement dans le pays ou que leur permis de travail est arrivé à expiration.	Projets locaux visant à améliorer la réglementation de l'emploi.
Attitude des employeurs	Impossibilité d'accéder aux informations habituelles concernant l'expérience et les qualifications des immigrés. Méconnaissance de la valeur et de la pertinence des qualifications et de l'expérience acquises dans d'autres pays. Racisme, en particulier à l'égard des minorités visibles. Concentration des immigrés dans des zones défavorisées qui risquent d'être stigmatisées.	Programmes destinés à mettre les employeurs en contact avec les immigrés et à créer des relations de confiance, dont des programmes de mentorat et de stages professionnels. Programmes visant à lutter contre les préjugés et la discrimination parmi les employeurs.

Source : Projet LIILM de l'OCDE.

comment réussir un entretien d'embauche. Dans certains cas elles aident l'immigré, dans un premier temps au moins, à se repérer dans le contexte social au sens large (rôle et fonctions des institutions locales, endroits où s'adresser pour obtenir un soutien et des conseils), première étape qui est jugée nécessaire pour améliorer ses chances d'obtenir un emploi.

Plusieurs des programmes locaux examinés ont également imaginé des approches ciblées pour aider les différentes catégories d'immigrés à s'orienter sur le marché du travail. Certains ont choisi de viser un secteur particulier du marché, d'autres se sont concentrés sur des groupes donnés d'immigrés. À Londres, par exemple, Education Action International a publié un manuel des ressources en emploi à l'intention des ingénieurs réfugiés qui a pour objet de leur fournir des informations essentielles sur la culture de la recherche d'emploi au Royaume-Uni, ainsi qu'une vue d'ensemble des professions de l'ingénierie (Rogic et Feldman, 2004). Le Centre de ressources en emploi (ERC) de Rexdale, qui relève du Humber College de North Etobicoke, à Toronto, organise un stage sur la recherche d'emploi qui couvre de nombreux secteurs mais vise une catégorie particulière d'immigrés : les travailleurs hautement qualifiés. Le Centre propose des stages de quatre semaines aux « membres des professions libérales et gens de métier formés à l'étranger » qui sont expressément conçus pour aider cette population à trouver un emploi spécialisé. Les stages mobilisent des ressources assez substantielles (chaque stage accueille une vingtaine de participants et coûte quelque 2 000 CAD, soit 1 400 EUR, par participant[11]), mais les résultats semblent fructueux, la majorité des participants obtenant un emploi spécialisé à leur issue.

Éducation et formation

De nombreuses associations locales dispensent aux immigrés des cours théoriques et pratiques centrés sur les compétences de base (TI, compétences élémentaires en calcul) afin d'améliorer leur employabilité. Ces cours sont souvent adaptés à leurs besoins spécifiques; ils leur apportent, par exemple, un soutien linguistique et les aident à comprendre les règles culturelles particulières au pays hôte. Plusieurs associations locales veillent en outre à ce que les cours soient accessibles aux immigrés qui ne sont pas toujours disponibles (parce qu'ils ont accepté un emploi de survie ou ont des personnes à charge) et organisent des cours du soir et des services d'accueil pour les enfants; cette forme d'aide est cependant moins répandue. La formation est souvent dispensée dans le cadre d'un éventail plus large d'activités et d'assistance. À Londres, le projet RAAD d'emploi et de formation à grande échelle pour réfugiés et demandeurs d'asile regroupe ainsi différentes formes d'aide englobant la formation, le conseil en recherche d'emploi et des programmes de création d'emplois; depuis 2002, outre l'octroi de 329 qualifications (dont beaucoup dans le cadre de stages de courte durée

portant par exemple sur la conduite de chariots élévateurs et l'utilisation des TI), ce projet a créé 111 emplois dans le domaine médical, l'industrie, le secteur associatif, les services à la clientèle et la distribution.

Si de nombreuses associations locales proposent une formation aux aptitudes génériques et de base, d'autres choisissent de concentrer leur offre sur les compétences spécialisées exigées pour certaines professions. À Londres toujours, un projet conduit par l'Arab Group a pour objectif d'apprendre aux femmes arabes immigrées et réfugiées à confectionner des vêtements afin d'augmenter leurs chances de trouver un emploi. Entre 2002 et 2005, 42 candidates ont été formées dans le cadre de ce projet : dix-huit ont acquis une qualification professionnelle certifiée dans le domaine de la mode et de la confection, huit ont été directement embauchées dans l'industrie linière et tapissière et deux ont ouvert leur propre atelier. Dans certains cas, la formation théorique et pratique permet de réorienter des immigrées occupant un emploi mal rémunéré vers des emplois offrant de meilleures perspectives d'évolution professionnelle. En Italie, par exemple, le projet Alma Mater a élaboré plusieurs microprogrammes intensifs de reconversion destinés aux femmes occupant des emplois peu qualifiés et mal rémunérés. Un projet de cette nature a permis de reconvertir dans le secteur bancaire des femmes occupant des emplois domestiques. À l'issue du stage, douze femmes ont quitté leur emploi domestique pour un contrat de longue durée d'employées de banques.

Langues

De nombreux intervenants locaux voient dans la maîtrise de la langue un facteur indispensable à l'intégration locale des immigrés; l'enseignement linguistique est donc un élément commun à presque tous les programmes locaux inspectés dans les pays de l'OCDE participants. Dans une économie du savoir et des services, les emplois exigent de plus en plus de compétences linguistiques et de communication; or, c'est ce type d'emplois que les immigrés espèrent de plus en plus obtenir. Alors que, dans la plupart des pays de l'OCDE, l'emploi étranger s'est de tout temps massivement concentré dans le secteur secondaire, on a assisté ces dernières années à sa migration progressive vers le secteur tertiaire. En 2002-03, ce dernier a représenté plus des trois-quarts des emplois étrangers au Royaume-Uni (83.3 %), en Suède (76.1 %) et en Finlande (75.6 %). Plus de 70 % des étrangers travaillent également dans le secteur des services en Australie, au Canada, aux États-Unis, en Irlande, au Luxembourg, en Norvège et aux Pays-Bas (OCDE, 2005a).

Les langues sont souvent enseignées dans le cadre de formations plus générales; elles constituent ainsi un volet essentiel des cours de préapprentissage dispensés dans les écoles professionnelles suisses. D'autres programmes intègrent l'enseignement des langues à un groupe de mesures

d'aide à la recherche d'emploi, parfois en combinaison avec une formation au calcul élémentaire. Malgré la priorité donnée à l'enseignement des langues, de nombreux intervenants locaux se plaignent du trop grand nombre d'inscriptions aux cours de langue gratuits. À Londres, par exemple, les dépenses au titre du programme ESOL (*English as a Second Language*) ont sensiblement augmenté ces dernières années, mais le rapport rédigé en 2004 par la Strategy Unit indique que le volume de la demande demeure considérablement supérieur à l'offre. Un autre problème qui se pose à Londres et dans les autres pays étudiés consiste à définir si et comment l'offre répond aux besoins des apprenants et aux exigences de l'économie, en termes de niveau (débutant/moyen/spécialisé) et de contenu (par rapport aux besoins des postes à pourvoir en particulier).

Le *niveau* des cours de langue pose un problème particulier aux pays qui recrutent des immigrés hautement qualifiés. Dans la plupart des pays, les cours de langue proposés sont de niveau relativement élémentaire; or, il est clairement apparu que de nombreux employeurs recherchaient des salariés ayant une bonne maîtrise de la langue. Le Canada, par exemple, utilise un système de classement qui évalue les compétences linguistiques selon une échelle allant de 1 à 12; la plupart des employeurs exigent un niveau de langue égal ou supérieur à 8. La province du Manitoba propose actuellement de nombreuses formations linguistiques allant jusqu'à ce niveau alors que, dans la plupart des cas, celles-ci s'arrêtent au niveau 5 ou 6.

On a par ailleurs constaté que les cours de langue générale ne satisfont pas toujours aux exigences professionnelles spécifiques de différents secteurs du marché du travail. À Londres comme dans les provinces canadiennes, les intervenants locaux font une place grandissante aux cours de langue spécialisée orientés sur des professions données. Ces cours sont une composante importante des programmes relais de formation actuellement en œuvre au Canada. L'Initiative des cours de langue de niveau avancé (CLNA), financée par Citoyenneté et immigration Canada, dispense également des cours de langue spécialisée pour permettre aux immigrés d'acquérir les compétences linguistiques dont ils ont besoin pour s'épanouir dans le milieu du travail dans différents secteurs, notamment l'enseignement, les soins infirmiers, l'ingénierie et la médecine; des cours de communication séparés ont par ailleurs été mis en place pour les immigrés travaillant dans la comptabilité et dans les centres d'appels. À Londres, le partenariat Renewal a également organisé des cours de langue professionnelle associés à des programmes d'adaptation et des stages en entreprise dans le cadre de programmes spécialisés destinés à des secteurs particuliers. De même, des formations professionnelles bilingues mettant l'accent sur l'anglais dans des contextes de travail spécifiques sont proposées depuis peu dans le district londonien de Croydon.

Étant donné les exigences d'une économie fondée sur le savoir et les services, l'enseignement des langues va sans doute gagner en importance à l'échelon local à l'avenir. D'ores et déjà, les stratégies d'immigration et d'intégration de plusieurs gouvernements nationaux donnent une priorité nouvelle à la formation linguistique. Au Royaume-Uni, une déclaration conjointe récente du ministère de l'Intérieur, du TUC et de la Confederation of British Industry (CBI) voit dans l'apprentissage de la langue un outil essentiel à l'appui d'une immigration gérée au mieux des intérêts de l'économie britannique. Le ministère de l'Intérieur a également ajouté un niveau linguistique minimum aux conditions à remplir pour obtenir la citoyenneté britannique. Au Canada, l'élément pivot du nouvel accord sur l'immigration récemment négocié entre le gouvernement fédéral et l'Ontario est un engagement à améliorer l'offre de services linguistiques ; il s'agit par exemple de développer les services de formation linguistique, d'évaluation et d'orientation et de veiller à ce qu'ils soient dispensés dans le cadre de partenariats appropriés, notamment avec les employeurs, les organismes réglementaires et les associations professionnelles[12]. Aux États-Unis, l'évaluation des projets pilotes du programme *Building New American Communities* a également établi que l'apprentissage de la langue était un élément déterminant de l'investissement dans l'avenir.

Reconnaissance des compétences et des qualifications

Un autre instrument a bénéficié d'un soutien particulier au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni : la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger. L'évaluation du programme *Building the New American Community* fait apparaître le caractère déterminant de l'homologation des qualifications et diplômes pour l'investissement. Il s'agit en effet d'une composante essentielle du processus permettant aux employeurs de tirer le meilleur parti du savoir, de la formation, des compétences et de l'expérience qu'apportent les immigrés.

Au Canada, la reconnaissance des qualifications est particulièrement difficile car les dix provinces et les trois territoires ont la responsabilité juridictionnelle de la réglementation des métiers spécialisés et de certaines professions qui, dans de nombreux cas, a été déléguée par voie législative à des organismes réglementaires. On recense plus de 400 organismes responsables de la réglementation d'environ 20 % de la main-d'œuvre canadienne. Au Québec, le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) gère un Centre de reconnaissance des formations et des compétences pour les immigrés titulaires de qualifications antérieures. Le centre a procédé à quelque 14 104 évaluations comparatives de diplômes en 2005-06, essentiellement pour des personnes n'appartenant pas à une profession spécialisée. Par ailleurs, le Service d'information sur les professions

réglementées (SIPR) conseille les immigrés locaux sur les procédures à suivre pour exercer une profession réglementée par un ordre professionnel et d'autres métiers et professions assujettis à des conditions réglementaires d'exercice et d'admission.

Le Royaume-Uni attache aussi de l'importance à la reconnaissance des qualifications. Selon une estimation prudente du Refugee Council, le pays comptait en 2003 près de 1 000 réfugiés docteurs en médecine[13] incapables d'exercer pour des raisons de qualifications, et ce malgré l'expérience approfondie acquise dans leur pays d'origine. Le *National Academic Reconnaissance Information Centre* (NARIC) fournit un service d'évaluation comparative des diplômes internationaux; il opère sous forme d'organisme privé financé en partie par le ministère britannique de l'Emploi et des Compétences et en partie par les entreprises membres. Les services du NARIC, qui font partie d'un vaste réseau européen de centres nationaux d'homologation des diplômes, sont une composante essentielle de plusieurs projets locaux d'assistance aux réfugiés organisés à Londres, comme le *pan-London Immigrants and Refugees Qualifications Project*.

Pour un travailleur qualifié, l'aide à la reconnaissance des qualifications n'est souvent qu'une étape sur le chemin de l'emploi. L'évaluation des diplômes et des compétences peut servir de point de départ à un investissement supplémentaire en vue d'acquérir un savoir-faire et une expérience professionnelle. Dans de nombreux cas, les immigrés n'ont besoin que d'une courte formation complémentaire, voire de la simple reconnaissance des qualifications qu'ils possèdent mais qui ne relèvent pas d'un diplôme officiel. Emploi-Québec leur propose des modules passerelles de valorisation des compétences de manière que leurs acquis soient reconnus par les employeurs locaux; l'organisme gère différents programmes de cette nature destinés aux infirmiers, aux agronomes et à dix catégories différentes d'ingénieurs. La formation dispensée aux infirmiers et ingénieurs, en particulier, facilite leur affiliation aux ordres professionnels correspondants. Le programme de reconnaissance des qualifications Éducateurs de la petite enfance (*Early Childhood Educator*, ECE) de Winnipeg offre un autre exemple des efforts déployés au Canada pour mieux évaluer les compétences antérieures et épargner ainsi aux immigrés de longs stages de reconversion. Jusque récemment, une formation de deux ans en *community college* était nécessaire pour être admis à enseigner aux jeunes enfants dans la province. Un responsable du Programme de garde d'enfants du Manitoba a cherché à adapter ce critère à la situation particulière des immigrés; il a récemment lancé un nouveau projet pilote de formation de 14 semaines qui comporte une évaluation et une formation sur le lieu de travail et repose sur un dispositif d'évaluation des compétences élaboré avec un *college* local. Outre la reconnaissance des qualifications antérieures, le cours porte également sur

celles qui font parfois défaut aux immigrés, une sensibilisation aux pratiques culturelles et professionnelles canadiennes par exemple. Ce type de formation est particulièrement fructueux en ce qu'il permet aux immigrés d'entrer rapidement sur le marché du travail tout en acquérant les compétences nécessaires.

D'aucuns ont avancé qu'en dehors des professions libérales, la possession d'un diplôme donne aux employeurs une mesure indirecte de la compétence générale d'un individu et constitue, en tant que telle, un dispositif permettant de définir son professionnalisme et sa volonté d'apprendre à effectuer un travail. Souvent, les employeurs s'intéressent avant tout aux caractéristiques génériques d'un individu (gestion du temps, présentation, dynamisme et comportement professionnel), dont l'aptitude à obtenir un diplôme ou à achever une formation constitue une mesure indirecte. En Suisse, le CNIP (Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle) s'est notamment attaché à certifier des compétences assez élémentaires acquises dans le cadre de ses modules de formation car il y voit un mécanisme essentiel pour instaurer un climat de confiance chez les employeurs. Après chaque module, un dossier d'évaluation contenant une description très précise des cours suivis et de la qualité du travail effectué est remis aux stagiaires. Le CNIP attache une grande importance à l'officialisation des compétences professionnelles dont les stagiaires ont fait preuve durant leurs modules de formation. L'évaluation d'un stagiaire couvre l'acquisition d'un savoir pratique, des compétences manuelles par exemple, mais aussi de qualités intellectuelles telles que la capacité de concentration, de mémorisation et d'abstraction. Le comportement, le style personnel, la capacité à travailler en équipe et la motivation sont également validés. La certification de ces éléments constitue un point de référence majeur pour les employeurs potentiels.

Les audits de compétences offrent un autre moyen utile de reconnaître les aptitudes et les acquis plus divers que les immigrés peuvent posséder et qui ne relèvent pas de diplômes reconnus. Au Royaume-Uni, le NIACE (*National Institute of Adult Continuing Education*), l'organisme national responsable de la formation permanente des adultes, a travaillé avec le conseil municipal de la ville de Leicester et le *East Midlands Consortium for Asylum Seekers Support* à la mise au point d'un mécanisme d'audit des compétences visant à évaluer les aptitudes et les qualifications des demandeurs d'asile, à trouver les moyens de présenter celles-ci aux employeurs sous un angle favorable et à définir comment elles pourraient être utilisées dans l'intérêt de l'économie régionale et locale. Dans le cadre du projet, un questionnaire a été adressé aux 440 demandeurs d'asile enregistrés à Leicester en 2001, après quoi 70 répondants ont été soumis à des entretiens de suivi afin d'établir leurs compétences et leur expérience (Aldridge et Waddington, 2001). Le projet s'est

également attaché à encourager les personnes travaillant dans le domaine de l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile à prendre note des diplômes, des compétences et de l'expérience professionnelle antérieure des individus, informations qui seront essentielles à une planification prospective. De même, le maire de Londres a lancé, sous le nom *Missed Opportunities* (Dumper, 2002), un audit des compétences de femmes réfugiées issues des professions infirmières et médicales et de l'enseignement.

En Europe méridionale, l'Italie et l'Espagne ont fait une place moins importante à la reconnaissance des compétences et des diplômes à l'échelon local, ce qui tient en partie à ce que ces pays n'ont pas de politique nationale visant à attirer les immigrés qualifiés et qu'ils s'efforcent, dans de nombreux cas, de faire venir de la main-d'œuvre pour occuper les emplois les moins qualifiés. En Espagne, par exemple, les programmes locaux ont généralement pour objectif d'aider les immigrés à obtenir ce type d'emplois plutôt qu'à reconnaître sérieusement leurs compétences et à favoriser leur évolution professionnelle. Il se peut certes que cette démarche soit fondée sur une bonne connaissance des emplois à pourvoir sur le marché local du travail, mais elle a de multiples conséquences : d'une part, beaucoup de postes peu qualifiés sont plus ou moins temporaires, ce qui signifie que les immigrés entrent et sortent des programmes d'aide à l'emploi; d'autre part, ils sont souvent surqualifiés pour les emplois qu'ils acceptent, ce qui risque à la longue de créer des frustrations.

Stages professionnels

Le fait que de nombreux employeurs exigent des candidats une expérience professionnelle locale atteste également leur intérêt pour les compétences génériques. Les entreprises citent l'absence d'expérience professionnelle au Canada parmi les principaux obstacles à l'embauche d'immigrés. Si certains intervenants locaux voient là un exemple de discrimination superflue de la part des employeurs, d'autres ont réagi de manière plus pragmatique et fait le nécessaire pour que les immigrés puissent rapidement acquérir cette expérience à l'échelon local. Le placement professionnel a été l'un des principaux instruments utilisés par le TRIEC. Le programme *Career Bridge* du TRIEC sélectionne les immigrés en fonction de leurs qualifications, de leur employabilité et de leur maîtrise de la langue. Pour avoir accès à ce réservoir de diplômés présélectionnés, les employeurs acquittent la somme de 10 000 CAD (environ 7 180 EUR) et peuvent alors recruter un immigrant pour un stage rémunéré d'une durée maximale de douze mois au sein de leur entreprise. Le programme est géré *via* un site internet tellement fréquenté qu'il ne peut être ouvert aux demandes que trois heures par mois. Un réseau d'ONG recherche par ailleurs d'éventuels participants au programme. En avril 2006, trois cents stages avaient déjà été

organisés et 85 % des stagiaires avaient reçu des offres d'emplois à temps complet, quoique pas toujours dans la même entreprise.

Le programme *Career Bridge* recherche essentiellement des stages professionnels auprès d'assez gros employeurs, et le TRIEC avait eu quelques difficultés à y faire participer les PME. À Montréal, Emploi-Québec a financé un programme mis sur pied par le Comité d'adaptation de la main-d'œuvre pour personnes immigrantes et connu sous le nom de « Stages d'immersion professionnelle pour les immigrés titulaires de diplômes étrangers » qui a réussi à mobiliser les PME et d'autres catégories d'entreprises ainsi que les associations communautaires locales. Le programme est administré par Emploi-Québec, avec l'assistance des ONG locales qui traitent les demandes et trouvent les stages au sein de la collectivité locale. Son taux de réussite est particulièrement remarquable, une étude longitudinale ayant indiqué un taux de placement de 72 % dans la période suivant immédiatement l'immersion. Le taux de satisfaction est également élevé, les participants appréciant tout particulièrement le lien étroit entre le stage et leur principal domaine d'expertise : un stage n'est organisé que lorsqu'il existe une relation explicite entre un emploi et la formation antérieure d'un candidat.

En Suisse, l'organisation de stages professionnels est un rouage essentiel du système d'apprentissage. L'une des difficultés rencontrées par les cours de préapprentissage à Genève et à Neuchâtel a été de trouver des stages appropriés pour les immigrés. À Genève, un organisme privé, Interface Entreprises, a rempli une fonction utile d'intermédiaire entre les écoles professionnelles et les employeurs locaux; il a établi une vaste base de données des stages disponibles que le personnel des écoles peut ensuite consulter pour placer les stagiaires. Il a également lancé un projet visant à encourager les entrepreneurs ethniques locaux à proposer des stages professionnels aux nouveaux immigrés en quête d'une expérience professionnelle et d'un apprentissage.

Les intrants immatériels : capital social, constitution de réseaux et acculturation

Les études réalisées sur le terrain en Espagne et à Londres révèlent le travail considérable effectué par les ONG pour aider les immigrés victimes de problèmes sociaux et psychologiques qui les tiennent à l'écart du marché du travail. À Madrid, bon nombre de clients des CASI souffrent de multiples problèmes psychologiques et sociaux et ont besoin d'une aide considérable avant même que l'on puisse se soucier de leur employabilité. À Londres, des OCR consacrent souvent d'immenses moyens à développer la confiance en soi et les aptitudes sociales des réfugiés avant de les doter de compétences professionnelles spécialisées et de leur trouver un emploi adapté.

L'aide à la constitution de réseaux sociaux et à l'acculturation est une autre catégorie d'« intrants immatériels » observés dans les études de cas. Dans les pays d'Europe méridionale comme l'Italie et l'Espagne, le travail réalisé à l'appui de l'intégration des immigrés vise en grande partie à assurer leur insertion sociale au sens large plutôt que leur intégration au marché du travail en particulier. L'approfondissement de la solidarité et de la compréhension entre les résidents locaux est jugé déterminant à une participation plus large des immigrés à la société et, partant, à leur aptitude à obtenir un emploi. Dans les pays où beaucoup d'emplois ne sont annoncés que de manière informelle, une telle stratégie peut s'avérer efficace. En Italie, par exemple, le SPE ne peut jouer qu'un rôle limité pour mettre les immigrés en contact avec les emplois proposés puisque la plupart des offres d'emplois ne sont pas officielles. Il ressort en fait des études portant sur les employeurs italiens que la plupart ne recrutent pas par le biais d'agences d'intérim ou des services publics de l'emploi mais par des voies informelles. Une étude réalisée en 2003 dans la Province de Turin a montré que 57 % des entreprises recrutent dans le cercle des parents et amis, et que 14 % des nouveaux embauchés sont des relations des employés en poste (Ricerche e Progetti, 2003). Au Canada, on observe une situation similaire, 80 % des postes vacants environ n'étant pas annoncés par des voies officielles, ce qui place les nouveaux arrivants sur le marché du travail, et les immigrés notamment, dont le réseau social est vraisemblablement peu étendu, dans une situation désavantageuse lorsqu'ils cherchent un emploi.

Dans les pays étudiés, beaucoup de programmes locaux ont aidé les immigrés à établir des réseaux sociaux susceptibles de les aider à obtenir d'un emploi. À Genève, Interface Entreprises s'est explicitement attachée à encourager les jeunes immigrés en quête d'emploi à exploiter leurs réseaux sociaux et à contacter les personnages clés de leur communauté, comme les concierges, pour s'informer des vacances de postes dans la localité. À Montréal, JEM favorise également les mécanismes informels de recherche d'emploi; l'association s'est essentiellement fondée sur le bouche à oreille pour établir sa base de données, riche de plus de 2 500 employeurs locaux. Elle travaille aussi avec les employeurs pour recenser les stages disponibles et les persuader d'embaucher de nouveaux membres de leur communauté. L'une de ses stratégies consiste à organiser des réunions avec des groupes d'employeurs opérant dans des domaines et des secteurs donnés pour examiner le curriculum vitae des candidats. JEM reçoit chaque année de 400 à 500 demandes de stage; 25 % des candidats environ obtiennent un emploi, et 50 % sont orientés sur différents programmes de formation.

La mise en place de réseaux pour faciliter la recherche d'un emploi est l'un des principaux objectifs des projets de mentorat, même s'ils s'attachent aussi à mettre les immigrés en confiance et à les conseiller quant à la

démarche à suivre pour s'engager dans une profession ou une carrière précise. Au Royaume-Uni, en Suisse et au Canada, le mentorat est un moyen particulièrement répandu d'aider les immigrés à entrer sur le marché du travail. À Toronto, par exemple, le TRIEC a mis en œuvre un projet de mentorat de grande envergure. Depuis février 2005, il a recruté plus de 1 000 mentors qui travaillent aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. La responsabilité de l'organisation du programme est déléguée à huit ONG, le TRIEC se chargeant de rechercher les entreprises et de recruter les mentors. Le programme est en partie financé par des sociétés privées ; de grandes sociétés comme le cabinet Deloitte Touche et TD en sont des membres actifs (10 % des cadres dirigeants de Deloitte occupent actuellement une fonction de mentor), ce qui a un effet mobilisateur sur d'autres entreprises.

Le mentorat s'est également révélé fructueux à Londres, où les professionnels de santé rattachés à un mentor ont estimé que celui-ci leur a facilité l'accès au National Health Service et y a guidé leurs premiers pas. Les sessions du programme de mentorat à l'intention des médecins réfugiés, par exemple, visent à renseigner ces derniers sur le système de santé britannique, l'accès aux carrières médicales, l'inscription à l'ordre des médecins, les procédures de recrutement, les formations spécialisées et les débouchés, à faciliter leur accès aux stages hospitaliers, aux emplois et à la formation continue et à les aider à trouver un emploi approprié.

L'expérience italienne montre aussi que l'établissement de réseaux est utile en ce qu'il facilite l'obtention d'un premier emploi, mais favorise en outre l'évolution professionnelle. À Turin, l'ouverture d'un centre permanent d'Alma Mater offrant des formations professionnelles et des qualifications a eu pour conséquence imprévue de tisser des liens étroits entre les femmes immigrées et autochtones et d'améliorer ainsi leurs débouchés. Alma Mater offre aux femmes étrangères et italiennes un lieu de rencontre et leur propose des activités sociales et des projets culturels et sociaux communs. Les femmes qui travaillent ensemble dans ce cadre nouent des liens d'amitié qui, souvent, leur ont permis de progresser sur l'échelle professionnelle.

Le problème des approches immatérielles à l'intégration est qu'elles sont en essence difficiles à évaluer. Ainsi, l'association Alma Mater ne voit pas dans les perspectives professionnelles plus durables qu'elle ouvre indirectement aux femmes un résultat notable de son activité dans la mesure où celui-ci ne s'inscrit pas dans le cadre d'un projet unique et ne peut être ni étendu ni financé. Les OCR londoniennes ont également indiqué qu'il était difficile d'évaluer les aspects « intangibles » de leur travail comme la mise en confiance de leurs clients. Les approches de cette nature peuvent malgré tout s'avérer déterminantes pour favoriser une insertion durable sur le marché du travail ; on ne saurait donc les négliger.

Appui à l'entrepreneuriat

Enfin, les programmes locaux des pays participants n'ont pas tous focalisé leur action sur l'intégration des immigrés au marché de l'emploi existant. Plusieurs localités se sont aussi attachées à stimuler leur esprit d'entreprise. En Italie, il est apparu que l'entrepreneuriat des immigrés est un moteur essentiel de l'économie puisque que l'augmentation récente du nombre national d'entrepreneurs tient entièrement à celle du nombre d'entrepreneurs immigrés, d'où l'empressement des chambres de commerce à favoriser le développement dans ce secteur.

La Chambre de commerce de Milan, par exemple, apporte un soutien actif aux entrepreneurs immigrés par l'intermédiaire de son agence Formaper. Partiellement financée par le Fonds social européen, elle s'efforce de répondre aux besoins particuliers des immigrés travaillant pour leur propre compte; elle encourage ainsi le mentorat par des immigrés de la même communauté et intervient auprès des banques pour faciliter l'accès au crédit, qui constitue l'un des obstacles les plus sérieux à la croissance. La Chambre de commerce de Turin a par ailleurs publié un guide, traduit dans les neuf principales langues étrangères parlées dans la région, qui fournit des informations sur le contexte juridique local et des services utiles aux immigrés désireux de créer une entreprise. Les confédérations patronales sectorielles interviennent aussi activement dans la promotion de l'entrepreneuriat. Depuis de nombreuses années, la Confédération nationale des artisans (CAN) pratique une politique dynamique de recrutement d'entrepreneurs immigrés; à Bologne, elle a ouvert un bureau spécialisé qui offre à plus de 500 entrepreneurs immigrés locaux de nombreux services de conseils, d'orientation et de médiation. Le bureau appuie l'élaboration de plans d'activité et propose des cours de formation.

À Londres, l'entrepreneuriat ethnique est également considéré comme un secteur de croissance essentiel, et de nombreux programmes de la London Development Agency lui sont destinés. L'agence RETAS d'aide aux réfugiés propose également des cours consacrés à la création d'entreprise qui portent sur les questions et les informations relatives au milieu des petites entreprises au Royaume-Uni.

Problèmes de gouvernance

De par leur nombre, les intervenants œuvrant à l'insertion locale des immigrés et les instruments utilisés créent des problèmes substantiels de gouvernance à l'échelon local. Certains sont bien connus. Les facteurs qui empêchent d'apporter un soutien efficace aux immigrés compromettent également les politiques plus générales de développement économique et de cohésion sociale : le manque de communication et de coordination entre les intervenants, l'absence d'intégration entre l'offre et la demande, la mauvaise

hiérarchisation des ressources, la priorité donnée aux effets à court terme plutôt qu'aux transformations à long terme et une culture de la prestation de services reposant sur un système de subventions qui n'encourage ni leur intégration aux politiques générales, ni leur durabilité. Les paragraphes qui suivent examinent tour à tour chacun de ces problèmes et s'attardent sur les questions et considérations stratégiques qui influencent particulièrement les programmes d'aide à l'insertion des immigrés.

Fragmentation des politiques

Étant donné le nombre d'intervenants dans l'aide à l'intégration, il est indispensable que les organismes locaux entretiennent des contacts réguliers pour que les immigrés soient orientés vers des formes adéquates d'assistance à l'échelon local. Malheureusement, la relative atomisation du secteur, la charge de travail et le manque de moyens des organisations concernées gênent souvent la communication.

Au niveau national, l'intégration des immigrés relève souvent de la responsabilité de nombreux ministères dont chacun peut établir des programmes de financement adaptés. Au Royaume-Uni, par exemple, le ministère de l'Intérieur, le ministère du Travail et des Retraites, le ministère de l'Éducation et des Compétences et le ministère des Collectivités locales et des Communautés gèrent tous des programmes destinés aux immigrés et aux minorités ethniques. Il en est de même au Canada anglophone où l'immigration relève entre autres de Citoyenneté et immigration Canada et de Ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDCC)[14]. En effet, les prestataires locaux de services comme les ONG, qui réunissent plusieurs dispositifs dans un environnement de guichet unique, constituent souvent le « point d'intégration » des différents programmes publics nationaux d'aide à l'insertion locale des immigrés. Cette méthode peut présenter des avantages pour les utilisateurs finaux et, dans une certaine mesure, les ONG apprécient la répartition du risque financier entre divers organismes de financement. Il n'en demeure pas moins qu'elles supportent aussi une bonne part de la charge administrative qui en résulte. Le Centre international de Winnipeg, par exemple, est une ONG bien établie qui, depuis 57 ans, propose aux immigrés un guichet unique de services d'installation et dispose actuellement d'un budget de 2 millions de dollars. Or, ce budget est constitué de sept subventions différentes, dont six sont reconductibles chaque année.

La fragmentation observée entre les différentes institutions responsables de l'intégration existe aussi au niveau local. Même si les prestataires de services comme les ONG coordonnent avec efficacité les flux de financement nationaux ou régionaux, leurs relations et leur coordination avec d'autres intervenants locaux sont souvent moins développées; à vrai dire, la structure

même des financements nationaux et régionaux les place souvent en situation de concurrence. À Winnipeg, il est ainsi apparu que beaucoup d'acteurs locaux ne connaissaient pas les autres services pour immigrés opérant dans leur région, alors même que bon nombre d'entre eux existaient depuis de nombreuses années[15]. À Londres, de même, les programmes locaux se sont multipliés naturellement, en ordre dispersé, et, avec le temps, en sont venus à constituer un système particulièrement complexe.

Ce fractionnement a de multiples retombées à l'échelon local. En Italie, le grand nombre d'organisations d'aide à l'insertion professionnelle des immigrés a peut-être diminué l'aptitude des acteurs locaux à élaborer une démarche stratégique spécifique. Compte tenu de la multitude d'intervenants et de prestataires sous-traitants opérant dans le domaine de l'intégration et du rôle prééminent des partenaires sociaux dans la définition de la politique économique locale, les pouvoirs locaux ont quelques difficultés à maîtriser la situation et à définir des stratégies *locales* d'aide à l'intégration.

L'émiettement des services peut également se traduire par un isolement particulier des prestataires, ce qui ne facilite guère leur mission d'aide à l'insertion des immigrés dans la société. Les ONG ont pour atout majeur de pouvoir s'occuper des immigrés, dans un premier temps tout au moins, dans un contexte local où ils se sentent à l'aise. Pour parer à tout risque de ghettoïsation, il faut cependant, le moment venu, les encourager à élargir leur horizon et à sortir de la zone de sécurité que constituent leur environnement immédiat et la collectivité pour s'intégrer à une société plus large et affronter de nouveaux défis. L'étude portant sur Londres a comparé cette nécessité à celle de compléter le « capital social qui unit » par un « capital social qui relie » de manière à mettre les immigrés au chômage en contact avec des aides futures et des débouchés professionnels. Considine (2003) a mis en avant le problème de la fermeture de la structure sociale et montré comment ce qui fait la force d'un groupe en termes de capital social peut également le rendre exclusif et restrictif. Il a en outre souligné que les bonnes relations qu'entretiennent certains organismes ne les conduit pas forcément à échanger des renseignements, car certaines catégories de professionnels sont cantonnées dans des fonctions étroites et la diffusion des informations ne sort pas des circuits habituels. Ce problème a été également signalé dans quelques-unes des régions étudiées, où certaines ONG de premier plan entretiennent de bonnes relations tandis que d'autres restent à l'écart.

L'isolement potentiel des prestataires risque par ailleurs de les tenir éloignés des communautés d'apprentissage et de l'échange des bonnes pratiques qui sont essentiels à l'amélioration des services. Mettant à profit leur indépendance par rapport au système d'emploi conventionnel, de nombreuses ONG innovent et mettent au point leurs propres méthodes de travail ce qui, dans certains cas, constitue un atout majeur : elles proposent un

service personnalisé, suffisamment souple pour s'adapter aux besoins des personnes à qui elles ont affaire. L'absence de contacts avec les services officiels présente toutefois des inconvénients. Ainsi, toutes les ONG ne sont pas au fait des méthodes fondées sur les bonnes pratiques, et semblent en conséquence réinventer la roue ou reproduire des problèmes déjà décelés ailleurs. Lorsqu'elles ne font pas partie d'une structure de plus grande envergure, elles peuvent en outre être dominées par des personnalités exerçant une forte autorité et susceptibles d'acquérir une grande notoriété au niveau local; Eberts (2003) a d'ailleurs mis en relief le rôle crucial que ces dirigeants dynamiques peuvent jouer dans le développement local en motivant le personnel, en mobilisant les bénéficiaires des services et en créant des partenariats informels reposant sur un projet commun. Cela étant, ils risquent aussi de vulnérabiliser les projets à long terme et de faire de la prestation de services un système paternaliste.

Le décalage entre l'offre et la demande de main-d'œuvre

La relative fragmentation des services au niveau local crée un autre problème, à savoir l'absence de communication entre les organismes intervenant au niveau de l'offre et la demande. Rath a souligné qu'il est crucial, lors de l'élaboration de programmes locaux, de tenir compte de la situation du marché du travail et, en particulier, de la « structure d'opportunité » locale, faute de quoi les immigrés risquent d'être formés à des emplois qui n'existent pas[16]. Étant donné la rapidité avec laquelle le marché du travail local évolue, les organismes doivent absolument être informés de ses dernières exigences de manière à pouvoir guider les immigrés vers les filières les plus demandées. Cela semble aller de soi; or, il apparaît que du côté de l'offre les organismes (instituts de formation, ONG) opèrent souvent sans informations actualisées sur les besoins du marché et qu'ils prodiguent des conseils assez génériques à cet égard, sans disposer de renseignements adéquats ni bien appréhender les besoins à plus long terme du marché du travail local. Ils risquent ainsi d'attacher une importance inutile aux carences perçues des immigrés (en termes de confiance en soi et d'aptitudes génériques à la recherche d'emploi, par exemple) au lieu de veiller à ce qu'ils comprennent la demande locale et soient en mesure d'y répondre. En Espagne, les ONG préfèrent souvent assurer l'employabilité et l'aptitude au travail des immigrés plutôt que de leur procurer directement des emplois et des stages professionnels. Cette démarche tient peut-être au fait que les immigrés ne sont pas encore prêts à travailler, mais aussi aux failles structurelles qui empêchent les ONG de nouer des liens utiles avec les employeurs locaux. En Italie, pareillement, les organismes de formation semblent souvent répondre aux priorités institutionnelles plutôt qu'aux besoins locaux.

Il importe d'entretenir des contacts étroits avec le marché du travail local afin d'offrir les formations spécialisées répondant aux pénuries de compétences, mais aussi pour vérifier que les outils et les instruments utilisés demeurent adaptés à un marché du travail en évolution. En Suisse, d'aucuns se demandent si l'apprentissage, qui est au cœur de la formation professionnelle post-obligatoire pour les immigrés, est moins adapté au monde du travail qu'il ne l'était autrefois. Certains laissent ainsi entendre qu'il convient peut-être aux emplois du secteur manufacturier et du petit commerce, mais moins à une économie assise sur les technologies de l'information et les services, à niveau de qualification faible ou élevé, ce qui risque de créer un nouvel obstacle à l'entrée sur le marché du travail des immigrés dont la formation relève essentiellement du système dual d'apprentissage.

De tout évidence, il est indispensable de mobiliser le concours des employeurs locaux (privés et publics) pour mieux appréhender le marché du travail à long terme. Les avantages d'une approche ainsi guidée par la demande apparaissent clairement dans plusieurs des localités examinées. Dans de nombreux pays, toutefois, il faut parfois un certain temps pour rallier le concours des employeurs. Il importe donc que les intervenants locaux trouvent d'autres moyens de combler leurs lacunes en entretenant des relations avec les organismes locaux les plus au fait des tendances de l'économie et de l'emploi. Les études de cas révèlent que les organismes intermédiaires comme les collèges peuvent remplir une fonction essentielle en mettant les employeurs en relation avec d'autres intervenants. À Londres comme au Canada, les collèges locaux sont les principaux pourvoyeurs de cours passerelles qui facilitent l'accès des immigrés aux secteurs victimes d'une pénurie de main-d'œuvre. Aux États-Unis, les efforts dans ce domaine sont allés plus loin et ont pris en compte les prévisions concernant les futurs domaines de croissance économique. Dans le cadre de la stratégie fédérale de forte croissance, des guichets uniques ont été mis en place dans les localités pour orienter les immigrés vers des professions en plein essor.

Dans certains cas, les autorités régionales ont également commencé à voir dans l'immigration un moyen de concourir à la réalisation d'objectifs plus ambitieux de développement économique régional. Outre les accords bilatéraux entre le Trentin et Bucarest évoqués ci-dessus, la région Lombardie encourage la mise en place, dans les pays d'origine des immigrés, de programmes de formation visant à leur inculquer les compétences spécifiques répondant aux besoins régionaux. La région a organisé différents stages de petite envergure en Tunisie, en Slovaquie et en Moldova; en 2005, dix-huit Tunisiens et quatorze Slovaques ont ainsi reçu une formation dans le secteur de la construction. Les CV des participants ont été répertoriés dans des bases

de données en ligne afin de permettre aux employeurs lombards de les consulter et de contacter les candidats le cas échéant.

Améliorer la coordination

Face à la complexité et à la relative fragmentation des services d'aide aux immigrés dans de nombreuses localités, certains experts se sont demandés s'il ne serait pas plus efficace de les intégrer aux services ordinaires. Les localités pourraient ainsi éviter une culture des subventions (avec ce qu'elle implique de court-termisme et de bureaucratie) et la prolifération inutile d'intervenants dans le même domaine, cette démarche encourageant les institutions locales dominantes à prendre en considération les besoins des nouveaux arrivants dans leurs programmes généraux. Les avantages relatifs de l'officialisation de la formation linguistique sont évidents dans le contexte italien. En 1997, une réforme fondamentale du système d'éducation des adultes a donné lieu à la création de « centres locaux permanents de formation des adultes » où les cours sont assurés par des enseignants des écoles primaires et intermédiaires. Les autorités locales couvertes par la présente étude (à l'exclusion de la ville de Trente qui gère son propre système) ont rapidement réagi au nouveau programme national; elles ont cessé de financer les cours de langue pour immigrés du tiers secteur et engagé une collaboration avec les nouveaux centres en vue d'harmoniser les certificats de langue, d'alphabétisation et d'école intermédiaire pour tous. Sous l'effet d'une meilleure coordination et de la concurrence des structures éducatives officielles, les cours proposés par le tiers secteur ont progressivement disparu. Le recours à un système public national a réglé les problèmes liés au manque d'uniformité des certificats et à une offre non coordonnée de cours de langue qui générait souvent des doublons.

À Londres, le système de formation théorique et pratique est assez souple, de sorte que les associations locales orientent souvent les immigrés vers les services officiels plutôt que d'organiser de nouveaux cours. Un système relativement ouvert offrant de nombres possibilités d'apprentissage tout au long de la vie facilite l'accès à l'éducation et à la formation. Il est néanmoins admis que les réfugiés peuvent éprouver des difficultés à appréhender ce système complexe et à s'y orienter; le RETAS a donc rédigé une série de guides à l'intention des réfugiés, notamment un manuel sur l'éducation des réfugiés au Royaume-Uni (*Handbook on Education for Refugees in the UK*, 2004) qui présente le système éducatif britannique et renvoie à des sources d'informations complémentaires. De la même manière à Trente (Italie), CINFORMI considère que son rôle consiste à faciliter l'accès aux services existants plutôt qu'à offrir à une population exclusivement composée d'immigrés une version ciblée du même service. C'est dans cet esprit, par

exemple, que le centre n'apporte pas d'aide aux entrepreneurs immigrés mais les oriente vers les services déjà en place.

Dans certains cas, les localités sont allées plus loin et ont appelé tous les résidents locaux à participer à leur stratégie de promotion de l'intégration. La municipalité de Mataro, dans la province de Barcelone (Espagne), a ainsi formulé un vaste « plan de citoyenneté » qui repose sur une notion partagée de la citoyenneté pour l'ensemble de la communauté : le plan a été élaboré sous les auspices d'un conseil spécial composé de 35 représentants de groupes de municipalités, de groupes de citoyens et d'associations d'immigrés et établit de manière explicite que tous les programmes officiels doivent réserver un accueil favorable aux nouveaux arrivants. Pour réaliser les objectifs du nouveau plan, le conseil municipal a proposé quatorze programmes d'action, notamment la diffusion d'informations concernant l'orientation professionnelle (facilitation de l'accès à l'information et aux services) et un programme d'aide à l'insertion sur le marché du travail (qui prévoit la formation professionnelle et l'insertion des personnes ayant des difficultés particulières). Cette stratégie a pour avantage de faire participer l'ensemble de la communauté à la création d'un environnement porteur et accueillant pour les immigrés et d'une notion partagée de la citoyenneté à l'échelon local.

Si les services traditionnels peuvent améliorer la coordination, ils risquent aussi de compromettre la souplesse et l'innovation. Or, l'intégration des immigrés est un domaine d'action particulièrement varié dans lequel les responsables publics en sont encore à définir les mécanismes les plus appropriés. C'est pourquoi les politiques locales peuvent s'avérer particulièrement efficaces lorsqu'elles encouragent l'innovation et des approches plurielles. Un moyen particulièrement fructueux de favoriser l'innovation à l'échelon local consiste à établir un dispositif de financement d'amorçage ou de subventions à l'innovation. À Winnipeg, c'est le Programme d'intégration des immigrés du Manitoba qui a financé différents programmes pilotes, dont la coopérative de crédit établie à Winnipeg et le programme de reconnaissance des diplômes d'éducateurs de la petite enfance mentionnés plus haut.

En Espagne, la *Diputació de Barcelona* (l'administration provinciale) s'est également montrée particulièrement habile à obtenir des fonds nationaux et européens pour encourager l'innovation et assurer la diffusion des résultats à d'autres administrations locales de sorte qu'elles puissent améliorer leurs services. Environ deux cents de ses municipalités travaillent actuellement avec des groupes d'immigrés, même si la plupart des activités ont lieu dans celles où leur concentration est élevée. La *Diputació* fait appel à des outils tels que les guides méthodologiques pour inciter d'autres municipalités à adapter les programmes performants à leurs propres localités.

L'intégration des programmes d'aide aux immigrés aux dispositifs officiels menace également d'être fatale aux guichets uniques d'aide individualisée et encadrée que peuvent offrir des organisations de plus petite taille comme les ONG. À Madrid, le modèle CASI a résolu ce problème en élaborant une approche résolument intégrée mais qui met à profit le caractère innovant des ONG et leur aptitude à dispenser une aide individualisée. Les programmes CASI couvrent toute la région madrilène; toutes les ONG locales ont des objectifs et des méthodes de travail similaires, d'où l'homogénéité de leurs prestations. Le programme leur laisse néanmoins une marge de manœuvre puisque des subventions globales sont allouées à chaque CASI. Sous réserve de certaines contraintes, celles-ci peuvent utiliser ces subventions comme bon leur semble. Deux d'entre elles, à Fuenlabrada et Ciudad Lineal, ont mis sur pied plusieurs projets innovants, dont un projet d'orientation des parents immigrés dans le système éducatif et un projet visant à lutter contre la culture de gang par le développement d'activités destinées aux jeunes immigrés, notamment de programmes de danse.

Les projets d'ouverture offrent un autre moyen d'allier le professionnalisme des services officiels aux approches plus individualisées et novatrices de prestataires locaux comme les ONG. À Londres, par exemple, le projet de formation aux TIC du Groupe des femmes somaliennes de Hillingdon travaille en partenariat avec Uxbridge College pour assurer des formations dans un centre communautaire local. Le personnel du *college* dispense des services de tutorat dans ce centre situé à proximité d'une cité où vivent de nombreux réfugiés, dont beaucoup participent au projet. Les femmes peuvent ainsi suivre une formation dans un environnement où elles se sentent à l'aise tout en recevant une assistance plus spécialisée. De l'avis général, les OCR pourraient déployer davantage d'efforts pour que les qualifications acquises dans un cadre communautaire soient suivies de cours dispensés dans un cadre plus officiel afin de faciliter l'entrée des réfugiés dans la communauté au sens large.

Partenariats

De nombreuses localités ont créé des partenariats locaux ou territoriaux afin de réduire l'isolement des différents intervenants, de favoriser l'innovation et d'encourager les grands organismes à adopter des méthodes fondées sur l'intégration. Au Canada, le Conseil d'embauche des immigrants de Toronto offre un parfait exemple des avantages qu'il y a à réunir différents intervenants (ONG, employeurs, syndicats, responsables publics) autour d'une table pour traiter du problème commun de l'intégration, élaborer des programmes innovants et inciter les institutions officielles à enclencher un processus d'évolution permanente. Du fait que les villes canadiennes présentent de grandes différences, tant en termes de marché du travail que de

population immigrée, la mise en place d'un programme d'intégration « localisé » a été jugée particulièrement importante. Le partenariat est né au Sommet de Toronto, qui a amené des intervenants de haut niveau à participer à l'élaboration d'un projet urbain et à la définition des principaux problèmes que la ville risque de connaître dans les années à venir. Au Québec, pareillement, chaque sous-région est dotée d'un conseil constitué de partenaires sociaux, de syndicats, d'employeurs et de groupes communautaires qui travaillent ensemble sur les questions d'insertion locale.

À Londres, plusieurs organismes communautaires d'aide aux réfugiés sont coordonnés par des partenariats plus vastes réunissant divers partenaires économiques et sociaux. Le partenariat Renewal, dans l'ouest de la ville, a été créé dans le cadre du programme SRB (*Single Regeneration Budget*) grâce à une subvention de 6 millions GBP (8.9 millions EUR environ) et a levé 10 millions GBP supplémentaires (14.8 millions EUR). Il couvre six districts de l'Ouest de Londres et mobilise des partenaires divers, dont des groupes de réfugiés, les pouvoirs locaux, des services locaux d'orientation de carrière (Connexions), le West London Learning and Skills Council et l'Association of London Government. Son organisme responsable est un gros employeur du secteur public, le Ealing National Health Service Primary Care Trust. Il a pour ambition d'apporter une aide aux réfugiés vivant dans l'Ouest de Londres par le financement de projets, l'établissement de liens entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, le renforcement de la capacité des organisations communautaires de réfugiés et la conduite de travaux de recherche et d'études typologiques. Renewal souligne qu'un dispositif intégré de partenariat est indispensable pour traiter la question de l'intégration des réfugiés dans la mesure où de nombreux problèmes de long terme doivent être abordés, qui sont étroitement liés et ne peuvent être gérés séparément. Le partenariat estime en particulier qu'il faut absolument examiner les facteurs de l'intégration sociale en regard de l'intégration économique et les traiter dans le cadre d'un véritable partenariat avec les réfugiés. Renewal assure une certaine continuité à l'action des OCR dans un secteur où dominent les programmes de financement à court terme et contribue dans une certaine mesure au renforcement des capacités, qui demande parfois beaucoup de temps et une assistance sur plusieurs années. Son objectif ultime est cependant de modifier radicalement la manière dont les services publics répondent aux besoins des réfugiés.

Les partenariats à des niveaux supérieurs de gouvernance jouent aussi un rôle important. La région de Madrid y a fait appel pour élaborer des stratégies pluriannuelles d'intégration dans la communauté madrilène. Elle a mobilisé un large éventail de partenaires locaux – experts en immigration des universités de Madrid (qui forment l'équipe de soutien technique), représentants de tous les programmes destinés aux immigrés et

représentants des différents ministères – dans le but d'associer théorie et pratique. Cette méthode comporte un fort élément de réflexivité en ce qu'elle repose sur le retour d'information des différents partenaires, et que la sensibilisation des différents départements de l'administration régionale est un élément majeur du processus de planification.

À Londres, la London Development Agency et le Regional Skills Partnership ont créé LORECA (*London Refugee Economic Action*) pour faciliter l'élaboration d'une stratégie coordonnée d'aide aux réfugiés. L'organisme est le premier responsable de l'emploi, de l'entrepreneuriat et de la formation pour les réfugiés et les demandeurs d'asile. Financé par la London Development Agency, le Learning and Skills Council et le Fonds social européen, il a d'ores et déjà rédigé un guide complexe des services existant à Londres afin de faciliter la mise en place « d'itinéraires » pour guider les réfugiés dans le dédale de services locaux relativement fragmentés. Par ailleurs, ses avis quant aux besoins de ce groupe cible font autorité auprès des pouvoirs publics, des organisations patronales, des organismes de financement, des prestataires de formations et des organismes professionnels. « Une stratégie, pas un service », tel est le principe qui guide LORECA.

Les partenariats peuvent s'avérer particulièrement utiles pour améliorer la coordination *entre* les niveaux de gouvernance. Au Canada, il existe plusieurs accords provinciaux et territoriaux, et les provinces et territoires sont consultés sur les programmes fédéraux. On a pourtant le sentiment qu'il est possible d'intensifier la communication entre les différents échelons (fédéral, provincial et local) de l'administration de manière à améliorer la coordination et la planification conjointe, ce à quoi toutes les provinces travaillent actuellement. À Toronto, le TRIEC a par ailleurs créé un comité de relations intergouvernementales qui réunit les responsables publics pour discuter des problèmes d'intégration. Pour la première fois, les ministères se sont assis à la même table afin d'élaborer un outil commun de recherche sur l'intégration, d'analyser les lacunes des services, et de recenser les zones qui reçoivent trop d'aide et celles qui n'en reçoivent pas assez au sein de la localité. Les réunions permettent à des personnes relevant d'unités administratives différentes d'avoir des échanges francs et réguliers dans un « environnement sûr ». Au Québec, l'établissement de plans d'action régionaux et l'organisation de conférences régionales mobilisant la participation des maires et des municipalités dans le cadre de la stratégie d'intégration provinciale « Des valeurs partagées, des intérêts communs » constituent également une étape vers la mise en place d'une approche multiniveau à cette question.

Les accords entre services permettent aussi de bâtir une coopération en matière d'intégration. Au Québec toujours, le ministère de l'Immigration et

des Communautés culturelles et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ont signé en 2004 un accord triennal visant à promouvoir l'intégration des immigrés et des personnes issues des minorités visibles au marché du travail. Dans ce cadre, les deux ministères tentent d'unir leurs efforts de manière à optimiser leurs interventions respectives à l'appui de l'insertion sociale et économique des nouveaux arrivants et d'harmoniser leurs activités afin d'offrir une gamme complète de services, de mesures et de programmes. Dans la région de Montréal, les centres d'emploi locaux et les services d'Immigration-Québec ont également conclu deux accords d'harmonisation des services pour les zones nord et sud de l'île de Montréal dans le but d'améliorer les services aux immigrés. Ces mesures ont pour objectif essentiel d'améliorer la qualité et la rapidité des services aux immigrés de manière à accélérer le processus d'entrée et de stabilisation sur le marché du travail.

Étant donné les compétences souvent différentes des institutions de gouvernance régionales et locales, la mise en place de services exploitant leurs complémentarités revêt une importance particulière. À titre d'exemple, si la municipalité de Milan, en sa qualité de responsable de l'administration du centre d'une province industrielle, gère les problèmes complexes de l'intégration, elle n'est pas chargée de la politique du travail, qui relève de la province. Le problème a été résolu par la mise en place d'un Pacte général pour l'emploi auquel participent dix-huit intervenants. C'est ainsi que la municipalité, qui n'intervient normalement pas activement dans les services de l'emploi, est devenue la coordinatrice de nombreuses opérations, notamment la mobilisation et la gestion des financements du Fonds social européen. À Barcelone, les pactes territoriaux pour l'emploi se sont également avérés efficaces en ce qu'ils ont permis aux autorités locales de dépasser les frontières administratives pour travailler ensemble aux problèmes que rencontrent les immigrés sur le front de l'emploi. Le statut relativement indépendant accordé à ces partenariats leur a également permis d'apporter une aide aux immigrés sans papiers habituellement exclus des aides publiques.

Les coalitions ou les partenariats ont été les principaux instruments utilisés dans le cadre du projet pilote triennal *Building the New American Community*. Chaque région a établi des partenariats public-privé qui ont mobilisé différents échelons de l'administration et réuni un large éventail d'organisations non gouvernementales ainsi que des institutions et des individus issus de nombreux segments de la société : organisations d'aide aux réfugiés et aux immigrés, associations d'entreprises, organisations confessionnelles, prestataires de services sociaux et services d'entraide. Dans chaque cas, la coalition a bénéficié du concours d'une équipe nationale d'analystes politiques, d'avocats et de chercheurs de la National Conference of

State Legislatures, du National Immigration Forum, du Southeast Asia Resource Action Center, de l'Urban Institute, et du Migration Policy Institute.

Après avoir examiné les enseignements dégagés du programme BNAC (2005), la Migration Policy Unit a conclu que les partenariats ne doivent surtout pas se limiter aux intervenants habituels, mais s'étendre aux responsables publics de premier plan et aux institutions officielles de manière à constituer de véritables « coalitions du changement ». Elle a observé que grâce à la participation de ces institutions, les partenariats on pu lentement apporter des modifications aux lois, règles, pratiques et normes des organismes et des services officiels, qui avaient été formulées plusieurs décennies peut-être avant l'arrivée dans une ville d'une nouvelle vague d'immigrés. Dans le cadre de cet exercice, il a fallu développer l'expertise des fonctionnaires responsables de la multitude de programmes qui définiront le rythme de l'intégration (Fix, Papademetriou et Cooper 2005).

Les partenariats thématiques, qui tiennent compte de la question de l'immigration mais ne reposent pas forcément sur une base territoriale, sont également des outils utiles, notamment parce qu'ils peuvent stimuler les activités au niveau local. Leur fonction de catalyseur aux échelons inférieurs de l'administration est ainsi apparue lors de l'évaluation de plusieurs programmes locaux de Winnipeg. Dans cette ville, le projet de coopérative de crédit et le programme d'accréditation en éducation de la petite enfance ont pris de l'ampleur parce que leur principal intervenant avait participé à des partenariats consacrés aux problèmes rencontrés par les immigrés qui ont galvanisé leur action.

Hiérarchisation de ressources limitées

Un autre problème majeur pour les intervenants locaux a trait aux moyens dont ils disposent pour favoriser l'intégration. Ceux-ci varient sensiblement, tant à l'intérieur des pays participant à l'étude qu'entre eux. Le Canada, par exemple, alloue des crédits assez élevés à l'intégration au travers de ses programmes provinciaux, mais leur montant varie selon les provinces et leurs accords particuliers avec le gouvernement fédéral. En 2005-06, les sommes allouées par habitant se sont élevées respectivement à quelque 850 CAD (590 EUR) pour l'Ontario et 1 200 CAD (835 EUR) pour le Manitoba, alors qu'en 2004-05 le Québec a reçu 3 800 CAD (2 646 EUR) par immigré. Ces écarts tiennent essentiellement aux procédures de négociation indépendantes entre chaque province et l'administration fédérale et sont susceptibles de varier[17]. En Espagne également les ressources allouées à l'intégration diffèrent selon la localité et la région; la région de Madrid, la Catalogne et l'Andalousie, qui concentrent une plus forte population d'immigrés, y consacrent des sommes plus élevées.

Le montant global des ressources dont disposent les pouvoirs locaux peut également influencer substantiellement les programmes mis en œuvre; à l'évidence, les localités qui connaissent un développement économique soutenu et disposent de budgets substantiels ont les moyens d'élaborer des projets plus ambitieux que les municipalités plus démunies. Ainsi, les programmes établis par les deux municipalités de Mataro et Santa Coloma de Gramenet dans la province de Barcelone (Espagne) attestent les moyens différents dont elles disposent, Mataro bénéficiant d'un degré de développement économique supérieur et, partant, d'une taxe professionnelle plus élevée. Zapata-Barrero (2003) rapporte en fait qu'en Espagne, de nombreuses institutions locales ne disposent pas des financements et des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre de politiques efficaces. L'administration centrale a récemment pris des mesures pour remédier à cette situation. Elle a défini un nouveau cadre de coopération pour la gestion d'un « Fonds de soutien aux réfugiés et à l'intégration des immigrés, ainsi qu'à leur renforcement éducatif ». Le fonds a été créé en 2005 pour établir un schéma de coopération entre l'administration générale de l'État, les communautés autonomes et les conseils locaux. Il a pour finalité de promouvoir et d'asseoir les politiques publiques dans ces domaines et, en conséquence, d'affermir la cohésion sociale. Dans ce cadre, 50 % des crédits globalement alloués aux communautés autonomes doivent être consacrés à des projets élaborés et exécutés à l'échelon local en 2005, et 40 % en 2006. En Italie, la pénurie de ressources empêche certaines autorités locales de réaliser leurs programmes d'intégration; la municipalité de Milan, par exemple, se retrouve en concurrence avec les autorités locales voisines pour obtenir les moyens limités qui lui permettraient d'offrir des services aux employeurs. Des projets comme le Pacte territorial pour l'emploi de Milan absorbent une part considérable de ces financements.

Comme ce sont souvent les ONG qui assurent les services directs aux immigrés, c'est généralement au sein de ces organisations que les problèmes de financement sont les plus visibles. Tous les pays participant à l'étude s'inquiètent de la pérennité du financement des ONG, les organisations locales faisant état d'efforts assidus pour obtenir des fonds ou leur reconduction, mais aussi de longues heures de travail et de faibles rémunérations qui menacent de conduire leur personnel au surmenage. En Espagne, une grande part du travail accompli localement par les ONG s'appuie sur le bénévolat, les dons privés et les subventions de l'Union européenne, auxquels s'ajoutent les crédits de l'administration centrale. Compte tenu des nouvelles priorités financières de l'UE suite à l'élargissement, les financements européens notamment devraient diminuer à l'avenir. À Londres, de nombreuses OCR rivalisent pour des sources identiques (Fonds social européen, secteur public fragmenté, loteries) de financements

restreints et irréguliers. Vu la place primordiale de la philanthropie aux États-Unis et au Canada, les grandes entreprises et les organisations patronales européennes pourraient éventuellement faire un effort et augmenter les financements alloués à la formation et aux programmes de stages professionnels, d'autant qu'elles sont susceptibles d'en tirer profit. Toutefois, l'instabilité inhérente aux activités actuelles nuit à la lisibilité et à la cohérence dont le secteur privé a besoin avant d'engager des ressources.

Définir le calendrier des interventions et leur ampleur

Étant donné le montant limité de ressources disponibles à l'échelon local, les intervenants locaux sont confrontés à la question décisive de leur affectation optimale. Faut-il les distribuer largement de manière à apporter une aide à chaque immigrant? Ou au contraire les canaliser vers des projets plus approfondis qui aboutissent à une intégration plus solide et durable de certains groupes?

Il ressort des études de cas qu'une intégration durable sur le marché du travail appelle une stratégie assez ciblée et intensive; les interventions moins coûteuses qui ne visent pas spécifiquement le niveau de compétences et les aspirations des immigrés sont moins fructueuses à long terme. Au Canada, par exemple, le TRIEC a analysé l'utilisation des financements dans la région de l'Ontario et constaté que la majorité est consacrée à une aide d'ampleur modérée (voir tableau 1.4) qui ne donne pas de résultats très probants s'agissant de l'orientation des immigrés vers des emplois appropriés. Les programmes les plus efficaces (comme les programmes relais et les stages subventionnés) donnent de meilleurs résultats, puisque plus de 80 % des participants trouvent un emploi, mais réclament des moyens assez importants et ne sont donc pas accessibles au plus grand nombre. Dans le programme Career Bridge, par exemple, 10 % seulement des plus de 1 200 candidats inscrits dans la base de données ont obtenu un stage.

De manière générale, la priorité accordée à l'aide à court terme observée dans l'Ontario se retrouve dans les autres études de cas. Les systèmes de gestion de la performance des programmes de financement (qui insistent sur des résultats rapides) et, dans certains cas, les réglementations mêmes du service de l'emploi encouragent les initiatives locales à aider les immigrés à se procurer rapidement un emploi, démarche qui risque d'aboutir à une participation temporaire au marché du travail et non à une intégration durable. Si, en Italie, les projets locaux d'insertion professionnelle des immigrés ont connu quelques réussites, il est rare de voir des immigrés obtenir des emplois de qualité aux mêmes conditions que les Italiens de souche. De la même manière, Londres se heurte aux problèmes liés à une culture de la subvention qui veut que les projets locaux satisfassent aux exigences des organismes de financement, à savoir des résultats rapides, au

Tableau 1.4. **Distinguer les activités économes des activités coûteuses en ressources**

Activités économes en ressources	Activités coûteuses en ressources
Recherche d'emploi	Programmes de stages professionnels
Mise en confiance, aide à la constitution de réseaux sociaux	Formation passerelle de moyenne à longue durée dans des domaines moyennement à hautement spécialisés
Rédaction de CV	Reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger
Formation de courte durée	Projets visant à lutter contre la discrimination à l'embauche
Formation linguistique de base	Cours de langue de niveau avancé, dont la langue professionnelle
Mentorat	Formation dans les pays d'origine pour combler la pénurie locale en main d'oeuvre qualifiée

Source : Projet LIILM de l'OCDE.

lieu de travailler à obtenir des résultats plus durables. Lorsque les interventions sont plus approfondies, elles sont généralement d'ampleur assez modeste; leur incidence sur l'insertion globale des immigrés au marché du travail est donc pour ainsi dire négligeable.

Si les organisations locales proposent des programmes d'assez courte durée, c'est aussi parce qu'elles ne veulent pas tenir les immigrés trop longtemps à l'écart du marché du travail. Au Canada, les intervenants locaux conseillent de ne pas investir dans des projets qui éloigneront longtemps les immigrés de ce marché. Dans le contexte canadien, la programmation des opérations revêt une importance particulière car la période de reconversion nécessaire à l'acquisition des compétences professionnelles exigées est parfois longue. À Toronto, les employeurs représentés au sein du partenariat TRIEC ont insisté sur le fait que plus un immigré commence à travailler rapidement après son arrivée, mieux cela vaut; à Winnipeg, ils ont également souligné que si les immigrés n'ont pas trouvé d'emploi dans leur domaine d'activité dans un délai de deux ans, il leur sera plus difficile de retravailler dans ce secteur. Informés de ces comportements, certains prestataires locaux ont fait preuve de pragmatisme lors de l'élaboration des programmes d'assistance aux immigrés. À Montréal, par exemple, le JEM conseille aux immigrés de se reconvertir dans des emplois moins qualifiés mais offrant rapidement des débouchés plutôt que de se cantonner à leur profession et de faire plusieurs années d'études supplémentaires qui les tiendront à l'écart du monde du travail. Les programmes régionaux élaborés par Emploi-Québec suivent une méthode différente, puisque l'une des conditions de l'obtention d'une aide financière est que la formation suivie par un individu relève du même domaine que ses études antérieures.

Dans d'autres pays, des intervenants locaux font aussi valoir qu'il est préférable d'intégrer rapidement les immigrés au monde du travail et de

combler ensuite leurs lacunes de manière à éviter de longs stages de formation théorique et pratique. À Londres, malgré la priorité stratégique récemment accordée à l'acquisition de la langue, l'idée générale est qu'il faut permettre aux individus d'acquérir une maîtrise suffisante de la langue pour fonctionner le plus rapidement possible dans un environnement professionnel donné, et non leur inculquer une compétence maximale si cela doit retarder leur entrée sur le marché du travail. Dans ce contexte, les programmes qui associent stages professionnels et formation à la langue du pays hôte s'avèrent particulièrement utiles, de même que les programmes de formation conçus par des employeurs dans le cadre de stratégies de valorisation des compétences (voir, par exemple, OCDE, 2006b). À Montréal, le programme régional de formation professionnelle s'est ainsi récemment engagé à travailler en collaboration avec Emploi-Québec pour dispenser une formation linguistique aux personnes titulaires d'un emploi. Lorsqu'une formation externe est nécessaire, il importe aussi d'organiser des stages modulaires permettant aux immigrés de mettre rapidement à profit leurs compétences.

Ciblage

Un moyen d'agir sur l'intensité et l'efficacité des interventions sans pour autant allonger leur durée consiste à vérifier que les programmes sont précisément adaptés aux besoins des immigrés. À l'évidence, la politique d'intégration de nombreuses localités parvient de mieux en mieux à percevoir les différences entre les groupes d'immigrés et à les prendre en considération. C'est ainsi qu'en dépit de la réticence générale des responsables politiques espagnols à réserver l'aide à des groupes donnés, la *Diputació de Barcelona* a conçu un projet intéressant qui vise à repérer, au sein de la population, des « groupes d'incidence » particuliers attestant les obstacles auxquels se heurtent certaines catégories d'individus à l'entrée sur le marché du travail. Les participants au programme ont été assujettis à une analyse professionnelle qui a examiné leurs atouts, leurs handicaps, leur potentiel et les barrages qu'ils rencontrent avant de définir les mesures appropriées pour faciliter leur intégration au marché du travail. Au projet CASI de Fuenlabrada, les services madrilènes ont par ailleurs établi un modèle qui permet d'identifier les individus à différents stades d'employabilité; ils ont élaboré une approche triple qui s'est révélée utile pour orienter les ressources vers ceux qui en ont le plus besoin. Pour les immigrés les plus employables (munis d'un permis de travail et dotés de compétences professionnelles), priorité a été donnée à l'obtention immédiate d'un emploi ou à une formation professionnelle appropriée. Pour les autres, généralement les femmes avec enfants, non hispanophones et isolées au plan social, on privilégie le

développement personnel et social, la formation à la lecture de cartes et la gestion de l'espace public, les cours de langue et d'alphabétisation.

À Madrid, tous les projets CASI ont travaillé avec une proportion élevée de femmes, celles-ci constituant un groupe particulièrement exposé au risque d'exclusion. Cette attention portée aux femmes a aussi été observée dans les autres pays étudiés ici; plusieurs programmes ont été conçus spécifiquement à l'intention des immigrées en raison de leur taux d'emploi inférieur et de leur taux de chômage supérieur. Celles-ci sont confrontées à des problèmes particuliers : un éloignement relatif des programmes d'assistance du fait qu'elles sont arrivées dans le cadre du regroupement familial (en vertu duquel, souvent, les immigrés ne reçoivent pas le même type d'aide à l'insertion professionnelle); un manque de qualifications et d'expérience dû à la discrimination dans leur pays d'origine; leur concentration dans des secteurs vulnérables à l'économie souterraine et à un taux d'emploi temporaire élevé, comme l'économie domestique.

D'autres programmes ont été conçus pour les immigrés dotés des plus hauts niveaux de compétences et d'employabilité. Ainsi, les programmes canadiens examinés s'adressent souvent aux immigrés très qualifiés puisque c'est la catégorie de personnes que le pays recrute au travers du système fédéral de sélection. Une telle politique peut avoir pour avantage de permettre aux initiatives locales de présenter les immigrés sous un angle particulièrement favorable aux employeurs, en tant que « ressource à exploiter » et non comme un problème à résoudre. Néanmoins, en imposant de trop nombreux critères d'admission, on risque de provoquer un phénomène d'écrémage ou de sélection, les projets apportant un appui à ceux qu'il est le plus facile d'aider et laissant de côté ceux qui ont peut-être le plus besoin d'assistance. En Suisse, les écoles professionnelles qui travaillent avec de jeunes immigrés sont confrontées au dilemme consistant à définir combien elles peuvent investir dans l'éducation d'élèves qui, compte tenu des lacunes de leur éducation antérieure, ont besoin d'une aide intensive : si elles consacrent un travail d'intégration approfondie aux cas les plus difficiles, cela leur coûte cher, et le succès n'est pas garanti. Les systèmes de gestion de la performance fondés sur les résultats peuvent notamment favoriser le phénomène de sélection en encourageant les prestataires de services à travailler avec les personnes qui leur offrent le plus de chances d'obtenir des résultats[18]. Au Canada, cette situation est en partie tempérée du fait que les ONG peuvent obtenir des financements plus généraux (d'organisations caritatives comme United Way par exemple) qui ne sont pas liés aux résultats et qu'elles peuvent donc utiliser avec souplesse pour aider les immigrés qui ont besoin d'une aide de plus longue durée. Ailleurs, cependant, les ONG n'ont pas toujours la possibilité de recourir à une base de financement aussi souple.

D'autres programmes s'adressent différemment aux immigrés selon qu'ils viennent d'arriver dans le pays ou sont des immigrés de deuxième ou troisième générations, car ils tiennent compte du fait que les obstacles auxquels se heurtent ces groupes ne sont pas les mêmes. Les définitions ont ici leur importance : au Royaume-Uni, le traitement réservé par les programmes locaux à la majorité des immigrés de deuxième génération est automatiquement différent du fait que ceux-ci sont des citoyens britanniques[19]. En Suisse, même les immigrés de troisième et de quatrième générations demeurent classés parmi les étrangers s'ils n'ont pas obtenu de passeport suisse (situation qui n'est pas exceptionnelle), ce qui a quelque peu brouillé les distinctions entre les groupes cibles à l'échelon local. Si l'école professionnelle de Neuchâtel a décidé de privilégier les jeunes immigrés récemment arrivés au motif qu'ils sont souvent extrêmement motivés (comme en témoigne le sigle « JET » de leur cours de préapprentissage), un autre projet d'assistance aux immigrés de première et de deuxième générations a présumé que les deux générations avaient des problèmes de motivation. Ces différences d'approche sont parfois subtiles, mais elles se retrouvent tant dans la manière dont les immigrés sont traités que dans les messages transmis à l'extérieur. Ainsi, du fait que la forte motivation des jeunes immigrés participant au programme JET a été reconnue, ils ont désormais acquis une réputation de groupe particulièrement dynamique et performant, ce qui a pour effet d'améliorer l'accueil qui leur est réservé, au sein de l'école comme dans les entreprises locales.

Lorsqu'ils viennent en aide aux immigrés de deuxième ou de troisième générations, les programmes locaux s'efforcent souvent d'intervenir dès leur plus jeune âge de manière à prévenir leur exclusion par la suite. En Espagne, l'entreprise de développement local de Santa Coloma de Gramenet a vu dans le relatif isolement des immigrés la cause essentielle des mauvais résultats de leurs enfants dans le système éducatif : la municipalité enregistre un taux d'échec scolaire de 40 %. Elle a donc favorisé le multiculturalisme dans les écoles, encourageant les enfants à s'informer des différentes langues et pratiques culturelles et ethniques de la communauté. Elle favorise également les échanges entre clubs sportifs et entre familles dans le but d'améliorer la compréhension mutuelle. Aux États-Unis et au Canada, bien que les enfants d'immigrés enregistrent d'assez bons résultats scolaires par rapport à leurs camarades autochtones (voir Reitz 2005), le Norwalk Community College se soucie tout particulièrement des résultats des enfants d'immigrés de première génération et a mis sur pied le programme *ACTS for Children* qui donne priorité à l'éducation de la petite enfance et à la lutte contre l'adhésion des jeunes à des « bandes ». Le projet fait appel à un partenariat qui réunit, entre autres, le maire, le directeur du *college*, un syndicat d'enseignants, l'administration municipale responsable du logement et la chambre de commerce locale, pour

Tableau 1.5. **Ciblage en fonction de la durée du séjour dans le pays**

Durée du séjour dans le pays	
Nouveaux arrivants	2e-3e générations
Formation linguistique	Projets de formation décentralisés dans les collectivités locales
Aide à la recherche d'emploi et orientation générale	Projets de réinsertion des groupes démoralisés et privés de leurs droits
Rédaction de CV	Projets visant à améliorer les droits et les conditions de travail, et à lutter contre l'économie informelle
Conseils et informations aux employeurs quant aux bonnes pratiques relatives à l'embauche de nouveaux arrivants	Projets de lutte contre le racisme
Cours de langue spécialisée	Programmes visant à réduire l'isolement dans certaines communautés
Audits de compétences et évaluations des acquis antérieurs	Projets destinés aux enfants d'immigrés pour favoriser leur réussite scolaire
Reconnaissance et validation des qualifications acquises à l'étranger	Projets d'actions affirmatives
Projets de mentorat	Projets de mentorat ; orientation et soutien à l'avancement professionnel
Programmes subventionnés de stages professionnels et de transition professionnelle	

Source : Projet LIILM de l'OCDE.

résoudre le problème de l'écart de performance entre les élèves des écoles publiques de Norwalk et créer les conditions qui permettront aux apprenants de réussir dès la petite enfance. Le tableau 1.5 présente les différents types d'aide accordés en fonction du temps de séjour des immigrés dans le pays (des nouveaux arrivants aux descendants de deuxième ou troisième génération).

Enfin, un certain nombre de programmes locaux orientent leurs activités vers des groupes ethniques particuliers. Comme indiqué précédemment, d'aucuns estiment que le travail avec des communautés particulières permet de comprendre les problèmes spécifiques auxquelles celles-ci risquent de se heurter sur le marché de l'emploi (de par la nature et la structure du marché du travail dans le pays d'origine, de leurs pratiques religieuses et culturelles et des problèmes particuliers de racisme et de discrimination). Certains craignent toutefois que ce type de politiques ne risque, à la longue, de créer une rivalité entre les différentes communautés et de constituer ainsi un facteur de division.

En France, en Espagne et en Suisse, les responsables publics locaux ont tenté de contourner ces problèmes en ciblant des quartiers (où sont parfois regroupées des communautés d'immigrés) plutôt que des groupes ethniques donnés. Certaines localités s'abstiennent d'ailleurs totalement d'élaborer des politiques axées directement sur les immigrés. Ainsi, la politique du canton de Zurich en matière d'intégration a pour principale caractéristique de traiter les problèmes auxquels ceux-ci se heurtent comme des « problèmes d'exclusion » et non comme des « problèmes que rencontrent les immigrés en particulier ». En effet, des experts mettent en garde contre une « racialisation » ou une « culturalisation » de l'exclusion en tant que phénomène social, arguant du

fait que lorsqu'on associe la pauvreté à des cultures et à des environnements particuliers, on oublie que le problème auquel on a réellement affaire est celui de la pauvreté en général. En Europe, par exemple, l'immigration doit être considérée dans le contexte du taux de chômage élevé de certains pays européens, et de l'existence de poches de pauvreté urbaines où autochtones et immigrés viennent s'entasser. L'un des principaux problèmes de ces poches de pauvreté est leur visibilité ; le regroupement des populations défavorisées à la périphérie des villes, loin des yeux du reste de la société, a été défini comme l'un des facteurs à l'origine des émeutes récentes dans les banlieues françaises. Ce manque de contact conjugué à la racialisation du problème empêche la population au sens large de rechercher des solutions efficaces.

Le rôle des intervenants nationaux : créer un environnement politique porteur

Il apparaît dans tous les pays étudiés que la politique nationale a sensiblement agi sur la capacité des acteurs régionaux et locaux à favoriser l'intégration des immigrés. Les intervenants locaux n'ont pas tous le sentiment d'avoir reçu l'appui nécessaire de l'administration nationale pour faire progresser l'intégration à l'échelon local. À vrai dire, c'est semble-t-il souvent en dépit des politiques et des programmes nationaux et non grâce à eux qu'ils mettent sur pied des dispositifs d'intégration efficaces.

L'existence d'un cadre politique national solide est indispensable dans différents domaines. La communication horizontale à l'échelon local n'est pas le seul moyen de mieux mettre en concordance l'offre et la demande : la communication verticale a aussi son importance. Il est par exemple difficile aux acteurs locaux d'obtenir des résultats significatifs en matière d'intégration si les immigrés admis dans le pays n'ont dans l'ensemble ni les compétences ni le profil adéquats pour satisfaire à la demande du marché du travail. Au Canada, de nombreux intervenants locaux se sont inquiétés du modèle national de « capital humain » qui recrute des diplômés hautement qualifiés alors que les marchés locaux du travail offrent des postes peu qualifiés ou spécialisés. Ils ont révélé l'immense frustration des immigrés recrutés au Canada sur la base de leurs compétences professionnelles mais contraints à la longue d'accepter un emploi moins qualifié. Sans nécessairement recommander une refonte du modèle, il est évident que la priorité donnée à « l'adaptabilité », concept sur lequel il repose, doit être mieux expliquée aux futurs immigrés.

Étant donné la disparité de la demande de main-d'œuvre, il est crucial que les responsables publics locaux, régionaux et nationaux entretiennent des contacts étroits. Harris (2003), par exemple, fait valoir que les villes ont des besoins en compétences particuliers dont la politique nationale d'immigration ne tient pas toujours compte ; il juge donc hypocrite de la part

des pouvoirs publics de limiter l'admission de la main-d'œuvre peu qualifiée dont les villes ont besoin pour assurer les services municipaux de base, politique qui se traduit par une forte immigration clandestine. Pour remédier à ces décalages et optimiser la contribution des immigrés au marché du travail, il est indispensable que le cadre juridique national et les programmes nationaux de sélection des immigrés prennent en compte les variations locales de la demande.

Le Canada a tenté d'établir une meilleure concordance entre les immigrés et les besoins de leurs régions d'accueil par l'établissement d'ententes et « d'accords-programmes des candidats d'une province » qui permettent aux provinces d'exercer un certain contrôle sur le choix des immigrés arrivant dans leur région. L'accord Canada-Québec confère à la province un rôle déterminant dans cette sélection et lui donne le droit de rechercher certaines compétences chez les nouveaux arrivants, la maîtrise de la langue française en particulier. Le Québec est chargé de définir le nombre d'immigrés qu'il souhaite accueillir, de sélectionner la plupart d'entre eux (hormis les demandeurs d'asile et les immigrés dans le cadre du regroupement familial), de formuler et de mettre en œuvre ses propres programmes d'accueil et d'intégration. La province est en train d'actualiser sa procédure de sélection de manière à mieux prendre en compte les besoins du marché du travail, pour la main-d'œuvre technique notamment. Le Manitoba a plus récemment mis sur pied un programme très dynamique de candidats de la province; celle-ci a toutefois minoré l'importance accordée aux compétences, d'une part parce que le marché du travail évoluait trop rapidement pour lui permettre d'établir des prévisions pertinentes, d'autre part parce qu'elle a pour priorité première de fidéliser les immigrés à la région alors qu'ils sont nombreux à la quitter pour des provinces voisines. Les critères de compétence ont été remplacés par les liens familiaux ou amicaux avec des personnes qui y sont déjà établies.

En Espagne, le nouveau registre des postes à pourvoir donne à toutes les régions les moyens de participer à la définition des compétences recherchées et de recruter directement des immigrés pour ces emplois puisque les autorités régionales jouent un rôle déterminant dans sa mise à jour. Néanmoins, celui-ci recense uniquement les postes vacants et n'établit pas de prévisions quant à ceux qui feront ultérieurement l'objet d'une forte demande et qui, étant donné la compétitivité du marché du travail, se situent pour la plupart à l'extrémité peu qualifiée du spectre des métiers. En Italie, le système national de quotas permet aux régions d'influer, dans une certaine mesure, sur le nombre d'immigrés qui leur sera attribué. Manifestement, certaines localités savent mieux se faire entendre que d'autres à cet égard : la ville de Trente, par exemple, a été particulièrement convaincante et a obtenu une augmentation du nombre d'immigrés, aidée en cela par la province, qui a su prouver qu'elle pouvait gérer efficacement l'immigration au niveau local, faire

correspondre l'offre et la demande et veiller à ce que les travailleurs temporaires ne restent pas dans la région au terme de leur contrat.

La politique nationale peut également exercer une influence majeure par le biais des lois anti-discrimination. Lorsqu'ils se heurtent aux comportements négatifs de certains employeurs, les intervenants locaux doivent pouvoir recourir à une législation anti-discrimination solide et facile à comprendre. Au Royaume-Uni, par exemple, la loi sur l'égalité des chances s'est avérée utile pour prévenir la discrimination à l'encontre des minorités visibles parmi les immigrés et leurs descendants. L'Espagne suit les traces du Royaume-Uni avec la création récente d'un « Conseil pour la promotion de l'égalité des chances et la non discrimination des personnes en raison de leur origine raciale ou ethnique » inspiré de la Commission pour l'égalité raciale britannique. En Suisse, en revanche, la législation contre la discrimination raciale est plutôt fragmentaire, ce qui a compromis la capacité des acteurs locaux à encourager les employeurs à embaucher des immigrés de fraîche date. Plusieurs écoles professionnelles locales ont ainsi fait état de comportements discriminatoires à l'encontre de leurs élèves mais, en l'absence de loi fédérale anti-discrimination, le seul outil à leur disposition est la persuasion, bien souvent au cas par cas.

Les responsables nationaux peuvent également appuyer les intervenants locaux et régionaux par l'élaboration d'une stratégie globale et d'un message politique cohérent quant à l'intérêt que présentent les immigrés pour la société. Étant donné l'ampleur et l'importance grandissantes de l'immigration et, dans certains cas, la couverture médiatique défavorable, une telle démarche est indispensable si l'on veut susciter des attitudes constructives envers les immigrés. Le Canada s'est particulièrement attaché à diffuser des messages positifs à propos des nouveaux venus; il a en outre envisagé de séparer les services aux immigrés des prestations sociales générales de manière à dissocier l'immigration des questions de dépendance vis-à-vis de l'aide sociale. L'adoption générale de l'expression « nouveau venu » en remplacement du terme « immigré » s'inscrit dans cette approche, le second revêtant parfois des connotations négatives. Tout permet par ailleurs d'espérer que les nouvelles stratégies d'intégration mises en œuvre en Espagne et en Suisse, bien qu'elles soient encore dans une phase liminaire, mobiliseront un engagement commun en faveur de l'intégration.

L'administration nationale doit tout particulièrement éviter d'envoyer des messages contradictoires pour ne pas créer de confusion parmi les intervenants concernés et les employeurs locaux. Alors que le gouvernement britannique et le maire de Londres se sont fait les hérauts de la diversité et ont salué dans l'immigration et la pluralité une chance à saisir, les responsables de l'élaboration des politiques au niveau national ont récemment restreint l'accès des demandeurs d'asile à l'emploi et à la formation afin d'éviter que les

immigrés économiques ne voient dans l'asile politique une filière efficace pour entrer dans le pays. Si leur but est louable, ils ont envoyé des signaux négatifs tant aux ONG (mécontentes parce que les demandeurs d'asile perdent leurs compétences et leur crédibilité auprès des employeurs durant la procédure de demande d'asile) qu'aux employeurs qui ne savent plus à quoi s'en tenir quant au statut légal des différentes catégories d'immigrés en termes d'emploi. Pour les employeurs, la transparence est primordiale car la législation relative à l'embauche d'immigrés peut leur sembler labyrinthique, et les complications dérivant des réglementations en matière de permis de travail peuvent augmenter à leurs yeux le « risque » qu'ils associent au recrutement d'immigrés de fraîche date.

La décentralisation donne parfois une idée particulièrement floue de la valeur attribuée aux immigrés dans l'économie et, plus largement, dans l'ensemble de la société. En Suisse, l'hétérogénéité des mesures cantonales d'intégration a créé une mosaïque de politiques et des différences apparemment arbitraires dans les conditions d'accueil des immigrés. L'administration fédérale s'efforce actuellement de remédier à cette situation par la mise en place d'une solide structure d'intégration décentralisée en vertu de laquelle chaque canton disposera d'un « délégué à l'intégration », à savoir un fonctionnaire cantonal dont la mission consiste à rester en contact avec les politiques et organismes fédéraux et à jouer un rôle pivot dans l'élaboration de politiques d'intégration. À Neuchâtel, le délégué à l'intégration assume un large éventail de responsabilités : il apporte son soutien aux programmes de formation destinés aux jeunes immigrés et travaille avec l'office cantonal du logement afin d'éviter la concentration de groupes spécifiques dans certains immeubles et quartiers. La politique de création des postes de délégués à l'intégration est relativement nouvelle; il est donc difficile d'évaluer son fonctionnement dans tous les cantons. Néanmoins, l'intérêt d'une harmonisation des stratégies cantonales apparaît d'ores et déjà, dans une certaine mesure, dans le secteur éducatif, les directeurs des écoles professionnelles participant régulièrement aux discussions intercantonales sur l'intégration.

Dans le cadre de la décentralisation, il faut également que l'administration nationale favorise le transfert de l'innovation et des bonnes pratiques d'une région à l'autre, surtout lorsque les problèmes liés à l'immigration surgissent dans des régions qui n'en ont jamais connu auparavant. Aux États-Unis, les subventions destinées aux projets pilotes jouent un rôle très utile dans la mise en place d'expériences et de bonnes pratiques et encouragent d'autres régions à en tirer des enseignements. À titre d'exemple, le programme *Building the New American Community* a été expérimenté dans trois villes qui, jusque récemment, n'avaient pas accueilli d'immigrés. Il a permis de tester de nouvelles stratégies dans des régions qui

avaient relativement peu d'expérience en matière d'élaboration de politiques et, parallèlement, d'importer de bonnes pratiques.

Conclusions et recommandations

L'analyse des programmes évalués et des lacunes diagnostiquées dans les services actuels nous permet de formuler plusieurs recommandations à l'intention des responsables publics locaux, régionaux et nationaux qui travaillent dans ce domaine.

Aux échelons locaux et régionaux

Assurer une coordination et des liens solides entre les institutions

Il est indispensable que les organisations qui œuvrent localement à l'insertion professionnelle des immigrés entretiennent des relations étroites de manière que ceux-ci soient correctement orientés vers de nouveaux services d'assistance qui les aideront à entrer sur le marché du travail.

Une telle coordination demande parfois la création de partenariats et de réseaux dont les membres se réunissent à intervalles réguliers pour confronter leurs expériences. Ces mécanismes de gouvernance doivent être administrés de manière à permettre aux intervenants locaux d'échanger de bonnes pratiques et des informations concernant des services éventuellement complémentaires, d'instituer une participation commune aux politiques et aux programmes et de discuter des moyens de mieux adapter les programmes officiels aux besoins des immigrés[20]. Les partenariats doivent être établis en fonction d'objectifs d'assez long terme, l'intégration n'étant souvent qu'un processus graduel. À Londres, Renewal offre un bon exemple d'un partenariat qui a permis aux acteurs locaux de triompher du court-termisme inhérent aux programmes financés par des subventions grâce à l'adoption d'une vision stratégique inscrite dans la durée.

Étant donné le nombre d'intervenants dans ce domaine, les partenariats doivent bien entendu être ouverts au plus grand nombre. Néanmoins, ce sont surtout les employeurs qu'il convient de rallier au projet. S'ils jouent un rôle actif dans l'élaboration des politiques et programmes, ces derniers répondront aux besoins du marché et présenteront un attrait pour les autres employeurs locaux, comme l'a démontré le partenariat TRIEC à Toronto. Les employeurs peuvent donc contribuer de manière essentielle à résorber le décalage entre l'offre et la demande de main-d'œuvre à l'échelon local. Il faut parfois déployer beaucoup d'efforts pour mobiliser et conserver leur coopération, aussi les partenariats doivent-ils être bien gérés et, souvent, dirigés par un coordinateur attitré, chargé d'attirer et de fidéliser de nombreux membres. À titre d'exemple, la coalition BNAC de Nashville a démarré avec une forte représentation du secteur privé grâce au rôle moteur qu'a joué la chambre de

commerce locale. Mais lorsque le représentant de la chambre de commerce a quitté la coalition, le partenariat a eu quelques difficultés à entretenir la motivation des intervenants du côté de la demande, ce qui a compromis sa réussite globale (Migration Policy Institute, 2004). Lorsqu'il n'est pas possible de mobiliser les employeurs, les intervenants locaux doivent au moins s'informer du marché du travail local, notamment des besoins et des pénuries en compétences, actuel et prévus, pour planifier et évaluer leurs activités.

Face à la pénurie croissante de compétences dans les régions et à la perte d'autonomie des marchés du travail locaux par suite de l'évolution démographique, on peut s'attendre à ce que les politiques d'immigration et d'intégration accordent une priorité grandissante au rapprochement entre l'offre et la demande locales de main-d'œuvre. Au Canada, en Italie et dans quelques villes américaines, de nombreux organismes régionaux et locaux commencent déjà à voir dans le développement de l'immigration une solution et à l'intégrer dans leurs stratégies de développement économique. Au Canada, la volonté d'attirer de nouveaux immigrés est un élément fondamental de la stratégie de développement de Winnipeg, et la base de son programme de candidats des provinces. Québec s'efforce aussi depuis longtemps de faire venir les immigrés, et d'autres provinces canadiennes suivent le mouvement : en 2005, les maires de villes de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île du Prince-Édouard et de Terre-Neuve ont participé à une conférence dont l'objectif était de trouver les moyens de rendre leur région plus attrayante pour les immigrés, désormais indispensables à des économies locales confrontées au double problème du vieillissement démographique et de la baisse de la natalité[21]. Aux États-Unis, Cleveland (Ohio) est l'exemple d'une ville dont l'objectif stratégique officiel est d'attirer des allochtones qualifiés[22]. En Italie, les intervenants locaux sont allés plus loin et ont conclu des accords bilatéraux avec certaines localités des pays d'origine des immigrés pour qu'elles leur inculquent des compétences qui seront utiles à l'économie locale italienne, dans le secteur touristique par exemple. D'autres pays pourraient recourir utilement à des accords bilatéraux de ce type, d'autant qu'ils peuvent faciliter la planification régionale dans le pays d'origine comme dans le pays d'accueil (voir également OCDE, 2004c).

Généraliser les bonnes pratiques et favoriser l'innovation

Il faut à tout prix encourager l'innovation et l'adaptabilité dans un domaine d'action qui, pour de nombreuses localités, est relativement nouveau. Les études de cas ont attiré l'attention sur plusieurs instruments permettant d'appuyer des stratégies innovantes, notamment les partenariats territoriaux et thématiques, des budgets flexibles (comme dans le cas du programme CASI à Madrid) et des subventions locales à l'innovation (comme le fonds pour le Programme d'intégration des immigrés du Manitoba). Il est

cependant tout aussi indispensable d'intégrer les innovations aux programmes officiels pour que, à terme, tous les services locaux soient mieux adaptés aux besoins des immigrés. Selon l'une des principales conclusions du programme *Building the New American Community*, l'intégration est un processus qui concerne toute la communauté, et pas seulement ses membres les plus récents. Si les immigrés doivent évoluer et s'adapter à leur nouvelle société, il importe également que celle-ci opère des changements systémiques pour s'adapter à leurs besoins. Au final, il se peut que le processus d'intégration des immigrés connaisse une véritable amélioration non pas sous l'effet de programmes locaux spécialisés, mais sous celui d'évolutions générales, comme l'amélioration de la situation de l'emploi et la régularisation du marché du travail informel, la diminution des obstacles à l'entrée dans les professions, l'organisation de cours modulaires dispensés tout au long de l'année, qui évaluent et prennent en compte les compétences et qualifications antérieures, le développement des services d'accueil pour les jeunes enfants, l'offre de logements à prix abordables et l'élimination des poches de pauvreté, et des centres pour l'emploi qui prennent sérieusement en compte les compétences et les qualifications des individus (qu'elles aient été acquises localement ou à l'étranger). Giguère (2004) observe ainsi que si les partenariats et projets comblent les lacunes des politiques et apportent des avantages à la collectivité locale, les institutions publiques s'avèrent parfois plus efficaces dans la prestation de nouveaux services. Évoquant le rôle des nouveaux services mis en place par les partenariats notamment, il soutient qu'une prestation de services parallèle à celle du secteur public donne à ce dernier moins de possibilités d'apprendre de nouvelles techniques de travail et de peaufiner ses méthodes. C'est lorsque le partenariat aide ses autres membres, notamment le service public, à faire un meilleur travail qu'il influence le plus la gouvernance. C'est donc probablement lorsqu'ils s'attachent non pas à fournir de nouveaux services mais à devenir des « agents du changement » que les partenariats œuvrant à l'appui de l'intégration des immigrés atteignent une efficacité optimale. Pour encourager ce mouvement, les intervenants locaux doivent absolument établir des dispositifs d'apprentissage mutuel et de transfert des bonnes pratiques d'autres régions et localités, et veiller à ce que les enseignements dégagés soient diffusés aux bureaux nationaux des services et institutions plus centralisés.

Allouer utilement les ressources

Les intervenants locaux doivent définir le juste équilibre entre l'apport d'une aide à tous les nouveaux immigrés et l'élaboration de stratégies intensives mieux ciblées permettant l'intégration plus durable de certains groupes au marché du travail. Il semblerait que la méthode consistant à cibler

les immigrés en fonction de leurs niveaux de compétences, de leur employabilité et d'autres facteurs offre un moyen valable d'optimiser l'efficacité de financements limités, pour certains éléments de la population immigrée tout au moins. Au demeurant, Siemon (2003) décrit les avantages liés à l'abandon du « principe du saupoudrage » pour se recentrer sur les domaines offrant les principaux débouchés à l'échelon local. Néanmoins, le ciblage risque aussi de créer des phénomènes de sélection (à savoir aider ceux qui ont le plus de chances de trouver un emploi) et, à l'autre extrémité, de stigmatisation.

La planification des interventions revêt une importance particulière. Il est capital que les intervenants locaux apportent aux immigrés une aide qui ne les tienne pas trop longtemps à l'écart du marché du travail. Les formations modulaires, qui permettent aux immigrés de développer rapidement leurs compétences pour répondre aux besoins du marché du travail local, sont essentielles et doivent être proposées tout au long de l'année pour que ceux-ci ne soient pas pénalisés par leur date d'arrivée. Dans les provinces canadiennes et à Londres, les intervenants ont mis au point des programmes passerelles modulaires efficaces pour le recyclage professionnel des immigrés ayant obtenu une qualification à l'étranger mais, compte tenu de leur coût de mise en œuvre, ce sont nécessairement des programmes de faible ampleur. L'entreprise sociale de Neuchâtel propose également un modèle exemplaire de formations modulaires de courte durée pour inculquer à des immigrés peu qualifiés des compétences recherchées par l'économie locale.

Les programmes qui conjuguent une formation et des stages professionnels semblent aussi particulièrement fructueux, du moins si l'on se réfère aux dispositifs de stages rémunérés ou d'immersion instaurés au Canada. Le modèle suisse d'apprentissage, quant à lui établi de longue date, est un autre mécanisme d'appui à la formation des jeunes dans le cadre d'un emploi dont les immigrés peuvent bénéficier. Il est cependant indispensable, lorsque l'on met au point de tels dispositifs, de diriger les immigrés vers des emplois qui correspondent à leurs qualifications antérieures et à leurs aspirations professionnelles. Ces interventions ne connaîtront de véritable réussite que si elles mobilisent l'étroite coopération des employeurs locaux. Pour cela, les intervenants locaux devront parfois consacrer du temps à instaurer un climat de confiance et de bonne communication, comme le montrent le programme *Career Bridge* de Toronto et le programme Immersion du Québec. L'élaboration de dispositifs qui mettent en valeur les bonnes pratiques des employeurs est aussi un moyen efficace d'accélérer la participation de ces derniers. Enfin, les cours du soir sont également utiles en ce qu'ils permettent aux immigrés de suivre une formation tout en travaillant ou en cherchant un emploi.

Encourager la reconnaissance et la valorisation des compétences

Il importe que les localités encouragent la reconnaissance et la valorisation de compétences, même si elles sont peu élevées, *via* des audits de compétences et l'homologation de diplômes et qualifications acquis à l'étranger. Pour cela, elles devront éventuellement financer l'accès aux mécanismes nationaux ou régionaux de reconnaissance des qualifications. Au Canada et à Londres, des associations locales se sont appuyées sur le travail d'organismes d'homologation nationaux et provinciaux pour créer des dispositifs innovants d'aide à la reconversion des personnes formées à l'étranger. L'entreprise sociale de Neuchâtel a par ailleurs mis en place des cours certifiés qui sanctionnent des aptitudes techniques plus individualisées utiles aux employeurs locaux, et recense les informations relatives aux aptitudes et compétences génériques qui contribuent en parallèle à gagner la confiance des employeurs locaux.

Dans des économies fondées sur le savoir et les services, la maîtrise de la langue est un atout essentiel, aussi les localités doivent-elles veiller à ce que des cours de langue de haut niveau répondant aux besoins des employeurs soient organisés. Souvent, les besoins seront génériques et satisfaits par une formation aux techniques générales de communication essentielles à une économie du savoir et des services. Néanmoins, les immigrés doivent également pouvoir suivre des cours de langue professionnelle leur permettant d'acquérir un vocabulaire qui les prépare à occuper des emplois spécialisés. Des projets pilotes de ce type ont été conduits, avec succès, à Londres et dans les provinces canadiennes.

Lutter contre le marché informel du travail

En Espagne et en Italie, la participation des immigrés à l'économie parallèle constitue un obstacle majeur à leur insertion véritable sur le marché du travail. Si les antennes locales des institutions centralisées ont souvent des difficultés à intervenir dans ce domaine, l'intervention des ONG locales permet parfois aux immigrés clandestins de régulariser leur situation, même si elles ne peuvent lutter contre le problème plus vaste de l'économie grise. Par ailleurs, il va sans dire que les associations patronales et les syndicats peuvent agir utilement pour améliorer la situation des immigrés dans les secteurs victimes de pratiques informelles et de mauvaises conditions d'emploi, comme l'ont montré l'association des agriculteurs locaux de Lleida (Espagne) et le 32BJ Services Union à New York. Les acteurs locaux doivent s'efforcer, dans toute la mesure possible, de faire participer ces organisations à cet exercice tout en restant bien conscients que, souvent, les syndicats seront peu enclins à s'associer à des activités apparemment préjudiciables aux intérêts de leurs membres actuels.

Favoriser le développement des réseaux

Dans des pays comme l'Italie et le Canada, où de nombreux emplois ne sont pas annoncés par voie officielle, les projets visant à élargir le réseau social des immigrés sont indispensables pour permettre à ces derniers d'obtenir un travail. Plusieurs études de cas, en Espagne et en Italie notamment, ont démontré l'utilité d'aides plus « intangibles » qui ont permis aux immigrés de se forger des contacts et ainsi facilité leur entrée sur le marché du travail. Le mentorat, en particulier, est favorisé par de nombreux pays participants. Cette approche appelle elle aussi une participation dynamique des employeurs du secteur privé, ainsi que l'identification de mentors dans un domaine et une spécialité choisis par l'immigré. Les intervenants locaux doivent se préparer à appuyer ces programmes « immatériels », même s'ils ne produisent des résultats qu'à relativement long terme et sont donc difficiles à contrôler.

Développer l'emploi dans le secteur public

L'administration locale doit favoriser l'insertion des immigrés en leur proposant des emplois dans le secteur public puisque celui-ci représente souvent une part substantielle du marché du travail local. Il peut appliquer les principes d'égalité des chances et d'intégration dans les domaines que ses propres organismes contrôlent, donnant ainsi l'exemple aux autres employeurs. Par ailleurs, les non ressortissants étant aussi des bénéficiaires ou des usagers des services publics, leur présence plus affirmée dans ce secteur peut améliorer la pertinence des services proposés.

Engager une réflexion à long terme

Il importe que la politique locale d'intégration soit élaborée dans une perspective de long terme. Dans les pays où l'immigration est un phénomène nouveau en particulier, les responsables publics ne doivent pas seulement s'efforcer d'aider les nouveaux arrivants, mais tenir compte des besoins de leurs descendants. Pour éviter que ceux-ci soient ultérieurement exclus du marché du travail, il leur faut assurer l'égalité d'accès de tous les enfants à une éducation de bonne qualité et, le cas échéant, une aide supplémentaire aux enfants d'immigrés (sous forme de soutien linguistique par exemple). Les projets locaux visant à promouvoir l'interculturalisme parmi les jeunes, comme celui mis sur pied à Santa Coloma de Gramenet, offriront aussi un moyen déterminant de bâtir la cohésion sociale.

À l'échelon national

S'il est vrai que l'administration locale apporte une valeur ajoutée substantielle à l'aide à l'insertion des immigrés, son intervention entraînera

d'évidence des contradictions et des redondances dans plusieurs domaines. C'est pourquoi les responsables nationaux doivent :

Veiller à ce que la politique d'immigration nationale réponde aux besoins du marché local du travail

Il faudra vraisemblablement améliorer les prévisions concernant les besoins locaux en compétences et en informer clairement les responsables publics nationaux pour mieux planifier l'intégration des immigrés à l'avenir. Pour élaborer des politiques d'immigration choisie efficaces, les décideurs doivent être informés de la demande actuelle et prévue de compétences et de la manière dont elle varie d'une localité à l'autre selon les secteurs et les catégories d'emploi. L'efficacité de cette démarche reposera sur un exercice de consultation et de planification avec les intervenants locaux et régionaux dans les politiques de développement économique, de formation et du marché du travail.

Il est également essentiel que les acteurs locaux soient en mesure de rendre clairement compte de l'ampleur de l'économie parallèle dans leur localité, et des secteurs et emplois qu'elle concerne. Un appui de l'administration nationale à une immigration gérée dans ces secteurs pourrait être le meilleur moyen de résorber l'emploi informel des immigrés à terme, problème que les intervenants locaux jugent fondamental mais qu'ils ne maîtrisent guère. Les régularisations récemment opérées en Espagne et la mise en place du registre des emplois de l'INEM pour diffuser les besoins régionaux en compétences offrent des exemples d'une approche prospective à ce problème.

Élaborer un cadre d'action général cohérent comportant une solide législation anti-discrimination

Les décideurs nationaux doivent établir une structure propice à l'intégration des immigrés et adresser aux employeurs des messages clairs et cohérents quant aux avantages liés à l'embauche d'immigrés. Il leur faudra pour cela faire valoir l'intérêt économique de l'immigration et bâtir une solide législation anti-discrimination afin d'étayer le travail effectué avec les employeurs à l'échelon local. Pour être efficaces, les stratégies anti-discrimination devront être établies dans le cadre d'une collaboration et d'une concertation avec les organisations patronales, le rôle de coordination et de diffusion des informations revenant à ces dernières étant défini dès la phase initiale. Les responsables publics nationaux doivent veiller tout particulièrement à ce que la législation relative à l'immigration soit lisible et sans ambiguïté pour les employeurs.

Mettre sur pied des programmes officiels accessibles et adaptables

Il importe que l'administration nationale se charge d'établir des dispositifs officiels de formation et d'emploi souples et ouverts aux immigrés. Les services publics de l'emploi auraient tout intérêt à adopter les mécanismes spécifiquement élaborés par les prestataires locaux de services, comme les ONG, pour répondre aux besoins des immigrés (souplesse des horaires d'ouverture et accueil en soirée, aide à la recherche d'emploi destinés à des groupes particuliers selon le sexe et le niveau de compétence). Les études montrent également l'utilité de systèmes suffisamment adaptables pour satisfaire aux besoins de formation des adultes dans le cadre de modules proposés tout au long de l'année, qui donnent aux immigrés la possibilité de faire rapidement le bilan de leurs compétences et de les développer pour répondre aux besoins du marché local du travail. Des travaux antérieurs (Giguère, 2005) ont déjà établi qu'il fallait assouplir la gestion des politiques essentielles (marché du travail, formation, éducation) de manière qu'elles soient mieux adaptées à la situation locale et mieux coordonnées pour remédier à des problèmes pluridimensionnels.

Les décideurs nationaux et les employeurs sont de plus en plus convaincus de la nécessité d'un enseignement des langues uniforme et accessible au plus grand nombre qui réponde aux exigences plus élevées des employeurs et offre une formation linguistique spécialisée, adaptée aux professions et aux secteurs. Pour établir ce système, il faudra discuter avec les employeurs de leurs besoins précis en la matière, secteur par secteur, et déterminer un seuil minimum au-dessous duquel la formation en langue devrait être accessible au public. Au Canada, par exemple, le système de niveaux de compétence linguistique a permis de relever la barre dans les provinces ; le Manitoba, le Québec et l'Ontario se sont employés à mettre à la disposition du public une formation standard correspondant aux besoins des employeurs.

Veiller à ce que les intervenants locaux disposent des ressources suffisantes pour appuyer l'intégration

Étant donné le rôle prépondérant des stratégies relativement intensives et ciblées à l'échelon local, les intervenants locaux doivent disposer de ressources suffisantes pour développer ce domaine d'action d'une importance grandissante. Il convient de leur assurer des financements de longue durée pour remédier à la situation actuelle où ils sont nombreux à rivaliser pour des programmes de financement de courte durée et à les gérer. L'atomisation fréquente de la responsabilité des politiques et des programmes d'intégration entre les différentes administrations nationales bride aussi leur action, car elle les oblige à gérer plusieurs flux de financement sur le terrain. Une coordination plus étroite entre les ministères nationaux en vue d'élaborer des programmes de financement communs permettrait de supprimer des formalités administratives inutiles à l'échelon local.

Mis à part le problème de ressources, il est également crucial que les organisations locales possèdent les compétences et les capacités nécessaires pour conduire des programmes d'aide aux immigrés puisque ce sont elles qui œuvrent directement à leur intégration sur le terrain. Les intervenants locaux doivent, dans la mesure du possible, recevoir des outils et des instruments efficaces de formation et de renforcement des capacités, en particulier dans les régions où l'immigration est un phénomène relativement nouveau ou dans celles qui affichent des taux d'immigration particulièrement élevés. Là encore, les mécanismes permettant aux acteurs locaux, mais aussi aux régions et aux pays, d'échanger les bonnes pratiques revêtent une importance majeure.

Favoriser la reconnaissance des qualifications et des compétences antérieures

Si, dans plusieurs pays, d'importants travaux sont actuellement consacrés à la reconnaissance des qualifications et des compétences antérieures à l'échelon provincial et local, il sera manifestement indispensable, à terme, d'établir des dispositifs nationaux d'homologation des diplômes de manière à éviter les doublons et à assurer la cohérence. Au Canada et aux États-Unis, un organisme du secteur privé, World Education Services, offre déjà des services d'homologation à différents États et provinces, le réseau NARIQ remplissant une fonction analogue en Europe. Ces organismes se limitent néanmoins à évaluer les qualifications acquises à l'étranger, et non le savoir-faire et les compétences plus générales. Les systèmes nationaux de valorisation de l'apprentissage non formel et de contrôle des compétences antérieures (dont la Commission européenne[23] fait actuellement l'inventaire) joueront probablement un rôle déterminant dans l'aide à l'intégration en autorisant les immigrés à apporter systématiquement la preuve de leurs compétences aux employeurs sans avoir à suivre une formation ou des stages professionnels supplémentaires. Les organisations professionnelles et les syndicats devront se voir confier dès le début un rôle pivot dans l'élaboration de ces systèmes afin que ceux-ci permettent d'homologuer le plus largement possible les qualifications.

Créer une solide culture de l'évaluation

Les institutions nationales ont également un rôle moteur à jouer dans l'instauration d'une culture bien ancrée de l'évaluation. L'insuffisance des données d'évaluation concernant les programmes examinés est un problème capital qui apparaît dans toutes les études de cas. Pour appréhender l'efficacité des interventions locales et leur effet à long terme sur les immigrés, les responsables publics doivent impérativement créer et entretenir une culture profonde de la responsabilité et de l'évaluation. Cette démarche revêt une priorité particulière dans ce qui est un domaine d'action assez

nouveau pour de nombreux pays qui expérimentent des méthodes innovantes. De tous les pays participants, c'est le Canada qui s'est révélé le plus performant dans la collecte des données d'évaluation ; celles-ci ont permis à des organismes comme le TRIEC de mesurer la valeur relative et le coût des différentes méthodes utilisées à l'appui d'une intégration réussie sur le marché du travail. Dans le même temps, il convient de reconnaître qu'il est plus difficile de procéder à une évaluation et à un suivi lorsque les interventions locales sont « immatérielles ». Les résultats doivent être suffisamment généraux et durables pour ne pas inciter les responsables publics locaux à apporter des solutions de court terme aux problèmes d'intégration sans investir dans l'évolution professionnelle à plus long terme des immigrés ni encourager un changement plus systémique. Les mécanismes permettant de franchir l'impasse à laquelle sont confrontés les décideurs locaux (assurer la transparence tout en garantissant la flexibilité) sont analysés de façon plus détaillée dans la publication de l'OCDE, *Managing Decentralisation; A New Role for Labour Market Policy* (OCDE, 2003b).

L'évaluation doit être complétée par un suivi et une collecte renforcés des données relatives aux performances des immigrés sur l'ensemble du marché du travail, de préférence par le biais d'une méthode longitudinale, et par la communication de données ventilées par pays de naissance, pays de naissance des parents, origine ethnique, sexe et code postal. Au Canada, c'est grâce à la Banque de données longitudinales sur les immigrés (BDIM) que l'on s'est récemment rendu compte que ceux-ci ne comblent plus aussi rapidement qu'auparavant leur retard par rapport aux autochtones en termes de performance sur le marché du travail[24]. Ces informations peuvent s'avérer déterminantes pour encourager la réalisation d'études sur l'évolution des obstacles et des besoins qui conduiront à terme à réviser les dispositifs d'aide aux immigrés à l'échelon local.

En conclusion

La conclusion essentielle des cas analysés dans le cadre de cette étude est que l'intégration locale des immigrés est avant tout une question de *gestion du changement*. Pour assurer leur intégration effective sur le marché du travail, il faut les aider à gérer les mutations rapides qui surviennent dans leur propre vie et veiller parallèlement à ce que la collectivité locale évolue et s'adapte aux transformations consécutives pour sa population et son tissu urbain, ce qui a de multiples conséquences pour l'élaboration d'une stratégie de gouvernance efficace. Les immigrés ont besoin d'indications claires leur permettant de s'orienter entre les différents services qui faciliteront leur transition vers une vie nouvelle. Autrement dit, il leur faut des services locaux bien coordonnés et accessibles qui répondront à leurs différents besoins soit par l'incorporation de mécanismes d'accompagnement à tous les services locaux, soit par un

système de guichet unique qui leur sera spécifiquement destiné. Dans les deux cas, certains immigrés ont besoin de nombreux mécanismes de soutien pour s'insérer dans la société locale, ce qui appelle l'intervention de différents participants. Les partenaires doivent entretenir des relations étroites et soutenues pour assurer la mise en place de services complémentaires et associés et échanger les bonnes pratiques.

Si l'intégration des services aux immigrés peut favoriser une approche claire et cohérente des problèmes de ces derniers, la nature évolutive de cette population et des marchés locaux du travail signifie également que les systèmes locaux de gouvernance doivent encourager l'innovation et être suffisamment souples pour s'adapter au changement. Dans le cas de l'immigration, cette évolution concerne la population immigrée, les politiques nationales et régionales en matière d'immigration et le marché du travail lui-même. Étant donné la rapidité de cette transformation dans de nombreux pays, les autorités locales en sont encore à définir les mécanismes les plus appropriés d'assistance aux immigrés. Dans ce cas, l'administration locale peut s'avérer particulièrement efficace lorsqu'elle dispose d'un budget souple qui lui permet de financer des dispositifs divers et d'encourager l'innovation. Il faut ensuite établir des mécanismes performants pour maîtriser et diffuser ces bonnes pratiques de sorte qu'elles puissent être incorporées aux pratiques courantes. De toute évidence, les pratiques locales les plus efficaces conjuguent des dispositifs traditionnels et des mécanismes innovants adaptés à la dynamique locale.

L'expérience variable des immigrés d'une génération à l'autre est un autre facteur qui appelle à gérer le changement. L'intégration des immigrés est un processus multigénérationnel : pour la première génération, l'ascension sociale est le plus souvent liée au départ vers un autre pays, qui se traduit par une amélioration de la qualité de vie. Généralement, la deuxième génération parvient à progresser sur le marché du travail et à s'y intégrer pleinement, à la mesure de ses qualifications et de ses compétences. Cela étant, plusieurs pays et, à l'intérieur de ces pays, plusieurs localités affichent des résultats très différents à cet égard. Le système éducatif et le passage du monde scolaire à celui du travail revêtent une importance majeure dans ce processus, car il arrive que les enfants d'immigrés soient concentrés dans les filières de formation les plus faibles et dans les plus mauvais établissements quand leurs parents sont victimes de l'exclusion et d'une relative pauvreté. La deuxième génération se heurte par ailleurs à d'autres obstacles, dont la discrimination (en particulier pour les minorités visibles) et, dans certains cas, la démotivation et le désintérêt. Étant donné que les différentes générations butent sur des obstacles distincts, il convient d'adapter les approches à chaque groupe cible. Il est indispensable que les responsables publics élaborent des stratégies solides qui s'adressent à toutes les générations.

Les immigrés n'ont pas la possibilité de devenir des professionnels de l'immigration; ce sont des amateurs, dans tous les sens du terme, d'autant que bien souvent on n'émigre qu'une fois dans sa vie. Les acteurs locaux, pour leur part, ont la possibilité de devenir des professionnels de l'accueil et de l'intégration des immigrés, et de développer ce que Gächter (2005) appelle une « compétence de l'accueil ». Il ressort clairement de cette étude que nous commençons à peine à comprendre de quelle manière le problème de l'intégration peut être géré et gouverné au mieux à l'échelon local, notamment en ce qui concerne l'insertion sur le marché du travail. Les pays participants ont mis au point de nombreux programmes prometteurs, mais des obstacles et des défis subsistent qui les empêchent de proposer aux immigrés des emplois durables correspondant à leurs compétences et à leurs aspirations professionnelles. Les programmes mis en place par les localités pour échanger des informations et s'informer mutuellement des mécanismes permettant de surmonter ces défis ne peuvent que porter leurs fruits à l'avenir, et contribuer à améliorer les résultats globaux de l'intégration et à maximiser les avantages de l'immigration pour les économies locales.

Notes

1. Voir par exemple l'étude du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales et de son Groupe de travail sur les migrations sur l'intégration au marché du travail en Allemagne et en Suède (OCDE 2007a et 2007b, à paraître).
2. Voir Reitz (1998) qui indique que les disparités interurbaines en matière de performance des immigrés sur le marché du travail sont assez substantielles aux États-Unis, quoique moins au Canada et en Australie.
3. Estimation de la Federal Reserve Bank de New York sur la base des données du recensement effectué en 2000.
4. Les immigrés qualifiés affichent des taux d'emploi systématiquement supérieurs à ceux des immigrés ayant effectué des études de plus courte durée, ce qui montre que l'éducation facilite l'entrée sur le marché du travail. Néanmoins, l'écart entre leur taux de participation et celui de la population autochtone demeure négatif dans presque tous les pays en ce qui concerne les diplômés de l'enseignement supérieur (OCDE, 2006a).
5. Le Conference Board du Canada se fonde sur l'hypothèse d'une équivalence entre l'éducation et l'expérience professionnelle des allochtones et celles des autochtones.
6. Douze pour cent des immigrés sont employés dans le secteur des services ménagers en Espagne, et 13 % en Grèce (OCDE, 2006a)
7. Au Québec, les services publics traitent directement avec les immigrés. Ils délèguent certains services plus spécialisés à des ONG dans le cadre d'accords de partenariat.
8. Le Canada et le Royaume-Uni, en particulier, ont une solide expérience en matière de lois et de politiques anti-discrimination; l'Espagne et l'Italie, qui connaissent depuis peu une immigration importante, commencent également à s'intéresser

davantage à cette question. L'Espagne, par exemple, a récemment établi le « Conseil pour la promotion de l'égalité des chances et la non discrimination des personnes en raison de leur origine raciale ou ethnique », inspiré en partie au moins de la Commission pour l'égalité raciale britannique.

9. En effet, on a constaté que les immigrés sont sous-représentés dans le secteur public dans l'ensemble des pays de l'OCDE; dans certains, toutefois, les femmes immigrés affichent des taux de participation relativement élevés dans les secteurs de l'éducation et de la santé (OCDE, 2006a).

10. Voir, par exemple, le débat actuel entre Kenan Malik et Sir Bernard Crick, JCWI Quarterly Bulletin, hiver 2004-05.

11. Financés par le service public de l'emploi, Service Canada.

12. L'Accord Canada-Ontario sur l'Immigration (21 novembre 2005). Voir *www.cic.gc.ca/francais/politiques/fed-prov/ont-2005-accord.html*

13. *British Medical Journal Career Focus* (2003), 327:28.

14. Au Québec, l'administration provinciale est responsable des politiques d'intégration et du marché du travail.

15. En fait, le Manitoba a récemment reçu un financement fédéral de RHDCC (Ressources humaines et développement des compétences Canada) pour traiter ce problème.

16. Voir, par exemple Kloosterman et Rath (2001) et Rath (2002).

17. *Source :* Citoyenneté et immigration Canada. Cet organisme indique par ailleurs que les comparaisons des allocations par habitant entre les provinces canadiennes sont parfois trompeuses, les chiffres ne rendant pas toujours précisément compte des besoins des populations immigrées (sur la base de facteurs tels que la mixité) et de la capacité des organismes au service des immigrés dans les différentes provinces.

18. Voir OCDE (2003b) qui décrit comment les systèmes de gestion de la performance peuvent avoir pour effet de privilégier les chômeurs de court terme au détriment des individus moins qualifiés et moins expérimentés.

19. Les enfants nés au Royaume-Uni reçoivent automatiquement la nationalité britannique dès lors que l'un de leurs parents est légalement établi dans le pays. Si seulement le père est légalement établi les parents doivent être mariés avant la naissance.

20. Pour plus d'informations sur les bonnes pratiques concernant les formes locales de gouvernance et de partenariat, voir les publications de l'OCDE, *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance* (2001), *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique* (2004b), et *Local Governance and the Drivers of Growth* (2005).

21. La Conférence sur l'immigration s'est déroulée du 15 au 17 mai 2005 à Halifax, dans le cadre du Congrès des maires de l'Atlantique.

22. Voir par exemple *www.city.cleveland.oh.us/government/departments/econdev/CIC_Task_force.html*

23. Voir le site web de l'Inventaire européen sur la validation de l'apprentissage non formel et informel : *www.ecotec.com/europeaninventory.*

24. Au cours de leur vie, les immigrés rattrapaient généralement le retard qu'ils enregistraient par rapport aux autochtones en termes de situation sur le marché du travail (salaire et niveau de poste); ce n'est plus le cas aujourd'hui. Reitz (2003) précise également qu'en 1980, un immigré de sexe masculin vivant au Canada depuis 10 ans gagnait en moyenne 1.04 CAD pour 1 dollar gagné par son homologue né au Canada. En 1990, ce chiffre était tombé à 0.90 CAD, et à 0.80 CAD en 2000.

Bibliographie

Aldridge, F. et Waddington, S. (2001), « Research findings and recommendations: NIACE Asylum Seekers' Skills and Qualifications Audit Pilot Project », East Midlands Development Agency's Skills Development Fund (47/00).

Bloom, M. et Grant, M. (2001), « Brain Gain: The Economic Benefits of Recognizing Learning and Learning Credentials in Canada », Conference Board du Canada, Conclusions détaillées.

Bram, J., Haughwout, A. et Orr, J. (2002), « Has September 11 Effected New York City's Economic Growth Potential? » The Economic and Policy Review, Federal Reserve Bank of New York *www.newyorkfed.org/research/epr/02v08n2/0211bram.pdf*.

Considine, M. (2003), « Local Partnerships: Different Histories, Common Challenges – A Synthesis » pages 253-272 *in* OCDE, *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, OCDE, Paris.

Dumper, H. (2002), « Missed Opportunities: A Skills Audit of Refugee Women in London from the Teaching, Nursing and Medical Professions », le Maire de Londres, en association avec la Refugee Women's Association.

Easton, G. (2003), *British Medical Journal Career Focus* 2003, 327:28.

Eberts, R. (2003), « The US: Leveraging Government Capacity through New Forms of Governance », pages 301-311 *in* OCDE, *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, OCDE, Paris.

Fix M., Papademetriou, D. et Cooper, B. (2005), « Leaving Too Much to Chance: a Roundtable on Immigrant Integration Policy », Migration Policy Institute.

Förschner, M. (2003), « Austria: Bridging Economic Development and Labour Market Policy » p. 325-332 *in* OCDE, *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, OCDE, Paris.

Gächter, A.(2005), « Migration Challenge – Austria as a Country of Immigration: Considerations on the Active Reception of Migrants in a Society with Increasing Diversity »; p. 23-34 *in*: Heraus Forderung Migration, « Beiträge zur Aktions- und Informationswoche der Universität Wien anlässlich des 'UN International Migrant's Day' », Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung n° 7 (dir. pub.) Susanne Binder, Gabriele Rasuly-Paleczek et Maria Six-Hohenbalken, Vienne.

Giguère, S. (2004), « De nouvelles formes de gouvernance pour le développement économique et l'emploi » *in* OCDE, *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, OCDE, Paris.

Giguère, S. (2005), « The Drivers of Growth: Why Governance Matters » *in* OCDE, *Local Governance and Drivers of Growth*, OCDE, Paris.

Harris, N. (2003), *The Return of Cosmopolitan Capital - Globalization, the State and War*, IB Tauris.

Heckmann, F. et Schnapper, D. (2003), *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*, Stuttgart, Lucius & Lucius.

Holzer, H. J. (2005), « Economic Impacts of Immigration Testimony to the Committee on Éducation and the Workforce », Chambre des Représentants des États-Unis, 16 novembre 2005.

House of Commons Work and Pensions Committee (2005), « Department for Work and Pensions: Delivery of Services to Ethnic Minority Clients », HMSO, Londres.

Keane, M.J. et Corman, M (2001), « Tripartisme, partenariat et intégration régionale des politiques au Danemark » *in* OCDE, *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, OCDE, Paris.

Kloosterman, R. et Rath, J. (2001), « Immigrant Entrepreneurs in Advanced Économies: Mixed Embeddedness Further Explored », pour le *Journal of Ethnic and Migration Studies, Special issue on Immigrant Entrepreneurship*, vol. 27, n° 2, avril 2001, pp. 189-202.

Malik, K. et Crick, Sir B. (2004-5), « Letters », *Joint Council for the Welfare of Immigrants Quarterly Bulletin*, Hiver.

Migration Policy Institute (2004), « Final Report on the Building the New American Community Newcomer Integration and Inclusion Experiences in Non-Traditional Gateway Cities ».

Moore, D.(2004), « Migrants as Mediators in a Comparative Perspective », chapitre 7 *in* Penninx, R, Kraal, K, Martiniello, M et Vertovec, S. (dir.pub.) *Citizenship in European Cities Immigrants, Local Politics and Integration Policies,* Ashgate, Aldershot.

OCDE (1998), *Immigrants, Integration and Cities: Exploring the Links*, OCDE, Paris.

OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, OCDE, Paris.

OCDE (2003a), Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales « Note d'information générale » 2003(9), OCDE, Paris.

OCDE (2003b), *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, OCDE, Paris.

OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.

OCDE (2004b), *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, OCDE, Paris.

OCDE (2004c), *Migration et emploi : Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*, OCDE, Paris.

OCDE (2005a), *Tendances des migrations internationales*, OCDE, Paris.

OCDE (2005b), *Local Governance and the Drivers of Growth*, OCDE, Paris

OCDE (2006a), *Perspectives des migrations internationales,* OCDE, Paris.

OCDE (2006b), *Améliorer les compétences: Vers de nouvelles politiques*, OCDE, Paris.

OCDE (2007a, à paraître), *The Integration of Immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden*, OCDE, Paris.

OCDE (2007b, à paraître), *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany*, OCDE, Paris.

Organisation internationale du travail (2004), « Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée », 92e session.

Penninx, R., Kraal, K., Martiniello, M. et Vertovec, S. (dir. pub.) (2004), *Citizenship in European Cities Immigrants, Local Politics and Integration Policies,* Ashgate, Aldershot.

Ricerche e Progetti (2003), « Ricerca di mercato e analisi dei Servizi per il Lavoro rivolti alle imprese esistenti nella Provincia di Torino », *inNotizieR&P – Ricerche e Progetti* 10, 2.

Rath, J. (2002), *Unravelling the Rag Trade: Immigrant Entrepreneurship in Seven World Cities,* Berg Publishers, Oxford.

Ray, B. (2003), « The Role of Cities in Immigrant Integration », Migration Policy Institute.

Reitz, J.G. (1998), *Warmth of the Welcome: The Social Causes of Economic Success for Immigrants in Different Nations and Cities*. Westview Press, Boulder, CO.

Reitz, J.G (2003), « Educational Expansion and the Employment Success of Immigrants in the United States and Canada, 1970-1990 », *in* J.G. Reitz (dir. pub.) *Host Societies and the Reception of Immigrants*, Centre for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego.

Reitz, J.G. et Zhang, Y. (2005), « National and Urban Contexts for the Integration of the Immigrant Second Generation in the United States and Canada », Université de Toronto.

Rogic, J et Feldman, P (2004), *Employment Resource Handbook for Refugee Engineers*, Éducation Action International, Londres.

Schneider, F et Klinglmair, R. (2004), « Shadow Economies Around the World: What Do We Know? », Cesifo Working Paper n° 1167.

Siemon, H.(2003), « Germany: the Challenge of Taking an Integrated Approach in a Centralised Framework », p. 87-95 *in* OCDE, *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, OCDE, Paris.

Sassen, S. (2006), *Cities in a World Economy,* Pine Forge Press, Thousand Oaks, California.

Statistique Canada (2003), *Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada : progrès et défis des nouveaux immigrants sur le marché du travail.*

Strategy Unit (2004), « London Project Report », Strategy Unit, Cabinet Office, Londres.

Sweetman, A (2005), « Immigration as a Labour Market Strategy – European and North American Perspectives ».

Zapata-Barrero, R. (2003), « EU and US Approaches to the Management of Immigration: Spain », Groupe des politiques de migration, Bruxelles.

ISBN 978-92-64-02897-5
De l'immigration à l'intégration
Des solutions locales à un défi mondial
© OCDE 2007

Chapitre 2

L'intégration des immigrés au Canada : tenir compte de la diversité des compétences

par
Bob Birrell et Elizabeth McIsaac

Le Canada s'enorgueillit d'être un « pays d'immigration »; or, les taux d'intégration des immigrés sur le marché du travail sont moins remarquables aujourd'hui qu'ils ne l'ont été par le passé. Étant donné la décentralisation des services de l'emploi, les ONG jouent un rôle capital dans cette intégration, mais leur action est bridée par les formalités administratives liées à leur dépendance à l'égard de plusieurs flux de financements distincts. Si les trois villes de Montréal, Toronto et Winnipeg offrent des exemples notables de pratiques locales innovantes, souvent fondées sur des partenariats avec le secteur privé, d'aucuns craignent que les interventions locales actuelles ne soient de trop modeste envergure pour venir à bout de la réticence persistante des employeurs et des organismes professionnels à accepter des qualifications et une expérience acquises à l'étranger.

Le contexte canadien

Le Canada est une nation bâtie sur l'immigration, et celle-ci est considérée comme étroitement liée à l'image que le pays a de lui-même, celle d'une nation diversifiée, tolérante et multiculturelle. La situation est donc propice à l'adhésion du public à un programme intensif d'immigration, et le pays offre généralement un environnement accueillant aux immigrés. De récentes études longitudinales livrent toutefois des données préoccupantes qui indiquent que les résultats de l'intégration ne sont pas aussi satisfaisants aujourd'hui qu'auparavant. Le présent chapitre examine le rôle des programmes locaux d'intégration des immigrés au Canada et de quelle manière ils s'articulent aux structures de gouvernance locale, à un environnement plus large et aux politiques de développement économique et de l'emploi. Il se penche sur des études de cas effectuées à Montréal, Winnipeg et Toronto pour éclairer les mécanismes existants à l'appui de l'insertion des immigrés au marché du travail en les plaçant dans le contexte des politiques provinciales et fédérales et des accords de gouvernance. Étant donné la priorité donnée par les procédures de sélection canadiennes aux immigrés hautement qualifiés, beaucoup arrivent dans le pays nantis de diplômes et de qualifications professionnelles acquis à l'étranger, ce qui crée une conjoncture particulière pour les programmes locaux œuvrant dans ce domaine.

Le paysage social et politique canadien

Le gouvernement et le peuple canadiens sont accoutumés à de vastes flux d'immigration. Depuis 1967, date à laquelle le Canada a éliminé des règlementations relatives à l'immigration les obstacles discriminatoires explicites à la sélection d'immigrés en provenance de pays non européens, les communautés culturelles ont connu une diversification rapide. Ces communautés comportent une importante « minorité visible » non blanche. Le Canada a aussi fait œuvre de pionnier en matière de politiques multiculturelles, lesquelles s'efforcent d'assurer aux immigrés la reconnaissance et le respect de leurs cultures et de leurs spécificités. Ces politiques ont été élaborées suite à la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme qui, si elle soulignait la place particulière de la culture francophone dans le contexte canadien, ne se prononçait pas sur le rôle et la protection des communautés autres que britanniques et françaises. La première politique multiculturelle, instaurée en 1971, définissait les

grandes lignes du multiculturalisme fédéral, qui ne consisterait pas en une culture officielle mais favoriserait le bilinguisme officiel. La position du Canada en matière de multiculturalisme s'est affermie en 1988 quand le pays a été le premier à édicter une législation nationale sur le multiculturalisme.

Pour des raisons économiques, les chefs d'entreprise et les responsables publics canadiens sont également favorables à l'immigration. L'idée prévaut que si le Canada veut rivaliser sur le marché mondial, il lui faut accroître sa population. L'immigration est jugée indispensable pour remédier aux déséquilibres démographiques du pays. Étant donné le faible taux de fécondité et le vieillissement démographique que celui-ci connaît, la croissance de la main-d'œuvre devrait se contracter brutalement. En 2011, la croissance nette de la main-d'œuvre devrait provenir entièrement de l'immigration (Centre syndical et patronal du Canada, 2005).

Le Programme d'immigration canadien

Le système canadien est fortement décentralisé[1], aussi la responsabilité constitutionnelle de l'immigration est-elle répartie entre le gouvernement fédéral et les provinces. Dans la pratique, c'est le premier qui a la haute main sur la politique de sélection des immigrants et sur son administration. La plupart des provinces ont conclu des accords avec le gouvernement canadien qui, entre autres questions politiques et financières négociées, les autorise à participer à la sélection des immigrants destinés à leur province dans le cadre du programme fédéral. Dans le cas du Québec, l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains, connu plus simplement sous le nom d'Accord Canada-Québec, confie à la province une rôle particulier en matière de sélection des immigrants (et la responsabilité exclusive d'accueillir et d'intégrer ceux qui s'installent dans la province). Aux termes de l'accord, le gouvernement canadien définit les catégories d'immigrants, établit les critères de sélection pour les familles, et détermine les conditions d'admissibilité au statut de réfugié ou au regroupement familial. Le Québec, pour sa part, choisit directement les réfugiés et les immigrants indépendants à l'étranger.

Priorités du Canada en matière de sélection

Le Canada procède à la sélection des immigrants en fonction de trois grandes catégories : la catégorie économique (immigrants qualifiés compris), la catégorie familiale et la catégorie des réfugiés. En 1993, le gouvernement fédéral a engagé un exercice de consultation publique qui a été le prélude à l'adoption de nouvelles méthodes de sélection des immigrants. Ce processus a abouti à la recommandation que priorité devait être donnée à l'éducation, à l'expérience, aux compétences linguistiques, à l'âge et à l'employabilité au motif que le système précédent accordait trop d'importance à la profession

envisagée (CIC, 1994). L'argument fondamental en était qu'à un moment où l'économie canadienne connaissait une mutation structurelle rapide, il convenait de privilégier les compétences génériques. Les immigrants bien pourvus en « capital humain » étaient censés être les plus susceptibles de s'adapter avec souplesse aux évolutions du marché du travail. Cette priorité détermine le système de sélection depuis la seconde moitié des années 90. Elle a été réaffirmée en 2002 avec l'adoption de la loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et d'un système de points révisé.

Le tableau 2.1 énumère les critères actuellement utilisés pour évaluer les candidatures de travailleurs qualifiés dans les systèmes de sélection des compétences du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial du Québec. La procédure de sélection fédérale donne désormais priorité aux candidats possédant un niveau d'instruction élevé, des compétences linguistiques, une expérience professionnelle et un emploi réservé, et satisfaisant aux critères d'âge et d'adaptabilité. S'agissant du critère d'instruction, 25 points sont attribués aux titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat, et de 20 à 22 points aux détenteurs de titres professionnels. Les titulaires d'une licence reçoivent 20 points, ceux possédant un diplôme sanctionnant une année d'étude, 15 points, et les bacheliers, 5 points.

Pour obtenir des points en compétence linguistique, les candidats ne sont pas tenus de réussir un test de langue organisé par des professionnels. L'évaluation des connaissances linguistiques s'effectue au moyen d'outils d'évaluation linguistique disponibles au plan international : le Système international de tests de la langue anglaise (IELTS), le Programme canadien d'évaluation du niveau de compétence linguistique en anglais (CELPIP), ou le Test d'évaluation de français (TEF), les points étant accordés en fonction des notes obtenues dans le cadre de ces évaluations.

Compte tenu de la priorité donnée au niveau d'instruction et aux compétences linguistiques, le système fédéral privilégie les candidats issus de l'enseignement supérieur. Il ne comporte cependant pas de critère octroyant des points supplémentaires à ceux dont les compétences sont demandées au Canada. Sur ce plan, la seule préférence accordée, sous forme de points, concerne ceux qui obtiennent un emploi avant de déposer leur demande d'immigration. La politique de sélection du gouvernement québécois, également présentée au tableau 2.1, est similaire, sauf en ce qu'elle prévoit des points supplémentaires pour les candidats dont les compétences sont demandées. Elle donne en outre priorité aux francophones, et comporte un critère démographique : elle accorde des points supplémentaires aux candidats qui ont des enfants, surtout s'ils sont en bas âge.

S'agissant des autres provinces, leur rôle dans le processus de sélection se limite à la désignation d'immigrants entrant dans la catégorie

Tableau 2.1. **Systèmes d'évaluation des travailleurs migrants qualifiés : comparaison des systèmes de points du gouvernement canadien et du gouvernement québécois**

Canada		Québec	
	Nombre maximum de points		Nombre maximum de points
Éducation (école secondaire – doctorat)	25	Formation	11
		Formation – deuxième spécialité	4
		Formation – formation privilégiée	4
Langue (anglais et/ou français)	24	Langue – Français	18
		Langue – Anglais	6
Expérience (1 à 4 ans d'expérience professionnelle)	21	Expérience professionnelle (6 mois-5 ans)	10
Âge (21-49 ans)	10	Âge (20-45 ans)	10
Emploi réservé (confirmé)	10	Emploi – Doivent satisfaire aux critères de la grille d'employabilité et mobilité professionnelle pour obtenir 8 points; ils en obtiennent 12 s'il s'agit d'une profession demandée, et 15 s'ils ont un emploi garanti	15
Adaptabilité (niveau d'instruction du conjoint, études antérieures au Canada, emploi antérieur au Canada, emploi réservé, parents au Canada)	10	Conjoint (5 points au maximum pour la formation, 1 pour l'expérience professionnelle, 2 pour l'âge, 8 pour la maîtrise de la langue française)	16
		Enfants (2 par enfant âgé de moins de 13 ans, 1 par enfant âgé de 13 à 17 ans)	8
		Autonomie financière	1
		Adaptabilité	10
Note maximale	100	Maximum sans conjoint (ne tient pas compte des points relatifs à l'adaptabilité)	96
		Maximum avec conjoint (ne tient pas compte des points relatifs à l'adaptabilité)	113
		Maximum sans conjoint	106
		Maximum avec conjoint	123
		Seuil éliminatoire (sans le critère 4 – Adaptabilité)	
		Candidat célibataire = 50 points	
		Candidat marié = 58 points	
		Une dispense d'entretien individuel peut être accordée à un candidat célibataire obtenant une note de 60 ou à un candidat marié obtenant une note de 68.	

d'immigration économique au titre du Programme des candidats des provinces (PCP). La province du Manitoba a activement œuvré à la mise en application et au développement du PCP. Elle a privilégié les immigrants dont les compétences ont été définies comme rares, à savoir essentiellement des compétences techniques et spécialisées. Les immigrants qui ont des liens avec la province (des parents déjà installés au Manitoba par exemple) reçoivent néanmoins une priorité croissante. Comme l'indique le tableau 2.2, le programme d'immigration canadien comprend un programme de

réunification des familles qui ne se limite pas aux conjoints mais couvre les parents et grands-parents, et un programme humanitaire. Aucun de ces deux programmes n'applique de critère de compétences ou d'évaluation linguistique.

Tableau 2.2. **Canada, nombre de résidents permanents par catégorie**

Catégorie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Conjoints et partenaires	30 151	31 562	29 774	28 064	32 789	35 294	37 761	32 767	38 748	43 985
Parents et grands-parents	32 998	24 545	20 153	14 165	14 481	17 768	21 340	22 228	19 384	12 732
Autres membres de la famille[2]	13 306	11 617	9 611	8 370	7 957	7 550	7 691	7 304	6 993	5 529
Nombre total des membres de la famille	76 455	67 724	59 538	50 599	55 227	60 612	66 792	62 299	65 125	62 246
Travailleurs qualifiés[1]	80 823	97 125	104 924	80 814	92 382	118 567	137 197	122 705	105 220	113 442
Autres immigrants économiques	24 831	27 403	22 689	16 644	16 755	17 700	18 489	15 133	15 822	20 304
Nombre total d'immigrants économiques	105 654	124 528	127 613	97 458	109 137	136 267	155 686	137 838	121 042	133 746
Nombre total de réfugiés	27 193	28 097	23 865	22 506	24 357	30 078	27 914	25 109	25 981	32 685
Divers	3 567	5 724	5 022	3 637	1 245	508	246	3 794	9 207	7 147
Nombre total de résidents permanents	212 869	226 073	216 038	174 200	189 966	227 465	250 638	229 040	221 355	235 824

1. Enfants compris.
2. Immigrants indépendants et parents aidés compris.

Source : Citoyenneté et immigration Canada, disponible sur le site *www.cic.gc.ca/francais/pub/faits2004/apercu/1.html.*

Profil des immigrants

Ces vingt dernières années, la part des flux d'immigration venant des pays asiatiques, en particulier la Chine, l'Inde, le Pakistan, les Philippines et l'Asie du Sud-Est, a augmenté. Le nombre d'immigrants économiques en provenance d'Europe est en revanche tombé à des niveaux comparativement faibles. Le nombre d'immigrés originaires des économies asiatiques plus prospères (Hong-Kong, Corée du Sud et Taiwan) a également diminué. Le Québec, compte tenu de la priorité qu'il donne à la connaissance de la langue française, enregistre un nombre substantiel d'arrivées en provenance d'Afrique du Nord.

Une forte proportion des immigrants sélectionnés sont titulaires de diplômes universitaires en ingénierie, en TI et en commerce (comptabilité, administration et marketing). Les immigrés admis au Canada comptent en moyenne plus d'années d'études supérieures que les résidents canadiens. En 2005, 50 % des immigrants de plus de 15 ans arrivés dans le pays possédaient un diplôme ou un grade d'études supérieures (CIC, 2006). Le pourcentage des titulaires de diplômes arrivant dans le cadre du programme des travailleurs qualifiés est encore plus élevé. Selon les données du

recensement de 2001, les personnes nées à l'étranger entrées au Canada au cours des cinq années précédentes constituaient 20 % de la main-d'œuvre canadienne résidente titulaire d'un diplôme.

Les immigrés ont une forte propension à s'installer dans les villes, et plus particulièrement dans trois métropoles. En 2002 et 2003, près de la moitié se sont installés dans la région de Toronto, Montréal et Vancouver en accueillant pour leur part de 13 % à 15 % (CIC, 2003). La seule autre destination importante a été l'Alberta, Calgary notamment, qui a attiré 7 % d'immigrants; ce pourcentage était cependant supérieur les années précédentes. Cette évolution est significative en ce qu'elle montre que la demande de main-d'œuvre n'est pas le seul élément qui influence le lieu d'installation. Le premier facteur évoqué par les nouveaux venus est la présence de parents et d'amis, et de communautés établies d'immigrés (Statistique Canada, 2005). Celles-ci ne coïncident pas toujours avec les endroits où la pénurie de main-d'œuvre est la plus criante.

Les moyens financiers des immigrés sont un autre déterminant de leur lieu d'installation dans les villes. Ainsi, dans les grandes métropoles où le prix du logement est élevé, on observe une forte concentration de nouveaux immigrés dans les banlieues plus abordables. Dans certains cas, ce phénomène s'est traduit par la formation de communautés d'immigrés par ailleurs confrontés à un chômage élevé, par les problèmes connexes de cohésion sociale et par la nécessité de planifier la prestation de services stratégiques. Cette forme de pauvreté localisée est relativement nouvelle au Canada, et a fait l'objet d'une étude approfondie dans le contexte de Toronto après une analyse du recensement de 2001 (United Way of Greater Toronto et Conseil canadien de développement social, 2004).

Résultats au regard de l'emploi

Les universitaires canadiens s'accordent sur le fait que les immigrés arrivés au Canada au cours des deux dernières décennies ne parviennent pas aussi bien à trouver un emploi dans leur domaine de qualification ou à leur niveau de rémunération que ceux qui sont arrivés après les réformes de 1967. La raison principale en serait la situation du marché du travail dans les années 70. À cette époque, la demande de diplômés de l'enseignement supérieur était forte, et l'offre de diplômés canadiens ne suffisait pas à la satisfaire (Reitz, 2003). La comparaison entre les revenus des immigrés et ceux de la population d'origine donne une illustration saisissante de la situation. En 1980, un immigré de sexe masculin ayant vécu 10 ans au Canada gagnait en moyenne 1.04 CAD pour chaque dollar gagné par son homologue autochtone. En 1990, ce chiffre est tombé à 0.90 CAD, et à 0.80 CAD en 2000. Les chiffres correspondants pour les femmes sont de 1.03 CAD, 0.93 CAD et 0.87 CAD (Statistique Canada, 2003a).

Le marché du travail canadien est assez dynamique[2], et les personnes soucieuses de travailler, comme c'est généralement le cas de nouveaux immigrés, arrivent habituellement à se procurer un emploi. Le problème pour les immigrés est d'en trouver un qui soit adapté à leur niveau d'instruction et à leur expérience, et d'éviter la situation de plus en plus répandue de sous-emploi. L'enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada, qui a examiné la situation des immigrés en 2003, environ deux ans après leur arrivée au Canada, confirme ces craintes. Elle indique que la grande majorité des immigrés sélectionnés par le biais du programme des travailleurs qualifiés ont trouvé un emploi. Néanmoins, près de 60 % d'entre eux ne l'ont pas obtenu dans la profession envisagée et sont en fait en situation de sous-emploi (Statistique Canada, 2003b).

Obstacles à l'intégration de la main-d'œuvre immigrée au Canada

Les difficultés auxquelles les immigrés se heurtent dans leur quête d'un emploi adapté sont parfois complexes et interdépendantes. Nous analysons ci-dessous les principaux obstacles relevés par les immigrés eux-mêmes, et que les pouvoirs publics et le secteur privé reprennent à leur compte.

Expérience professionnelle canadienne

Un problème couramment évoqué à propos de l'emploi des immigrés est la réticence des employeurs à embaucher des travailleurs dotés d'une expérience et de qualifications acquises dans un pays étranger et qu'ils connaissent mal. Les employeurs eux-mêmes ont cité l'absence d'expérience professionnelle canadienne d'un travailleur immigré, qui sert d'indicateur pour l'évaluation des qualifications et/ou des compétences, comme facteur de risque en termes de recrutement (Forum des politiques publiques, 2004). En fait, bon nombre d'entre eux préfèrent embaucher des diplômés locaux plutôt que des personnes formées à l'étranger parce qu'ils connaissent le niveau des diplômes universitaires locaux et sont habitués à intégrer leurs titulaires à leurs effectifs.

Logiquement, en situation de pénurie de personnel, les employeurs devraient effectuer les ajustements nécessaires pour accéder à un réservoir de main-d'œuvre plus large. De graves déficits de compétences sont signalés au Canada. Selon une étude des postes depuis longtemps vacants dans les petites entreprises, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a constaté que la pénurie persistante de main-d'œuvre qualifiée a mis en difficulté les petits entrepreneurs et menace leur potentiel de croissance. Lors d'une enquête effectuée à la fin de 2005, un petit entrepreneur canadien sur deux (52 %) a jugé la pénurie de personnel préoccupante pour son activité (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, 2006). La carence de compétences est particulièrement criante dans l'industrie pétrolière en plein

essor de l'Alberta, où le déficit en main-d'œuvre qualifiée devrait atteindre 100 000 travailleurs dans les dix prochaines années. Cela dit, en dehors de ces viviers d'emplois, le marché du travail pour les travailleurs spécialisés est assez équilibré au Canada. Bien que l'effet des facteurs démographiques soit de plus en plus perceptible, les employeurs parviennent généralement à pourvoir les postes par des travailleurs formés au Canada. L'augmentation rapide du nombre d'inscriptions dans les universités canadiennes dans les années 80 et, à nouveau, à la fin des années 90 a favorisé ce phénomène (Association des universités et collèges du Canada, 2002). Les taux d'inscription devraient considérablement progresser au cours de la présente décennie, alimentés par la forte augmentation de la population âgée de 18 à 24 ans et la hausse des taux de participation dans l'enseignement supérieur.

Reconnaissance des qualifications

Les nouveaux immigrés titulaires de qualifications professionnelles ou spécialisées se heurtent souvent à des règles rigoureuses d'évaluation des titres de compétences au sein de leur profession ou de leur métier. Il existe de nombreux métiers et professions où l'emploi n'est pas autorisé avant que l'autorité d'évaluation n'ait avalisé les qualifications et que l'individu n'ait satisfait à tous les critères d'attribution du droit d'exercer et d'accréditation. Au Canada, la réglementation des métiers et professions relève de la compétence provinciale; autrement dit, chaque province et territoire dispose de ses propres organismes de réglementation professionnelle qui établissent les normes et critères régissant le droit d'exercer et l'accréditation. Il existe parfois entre des organismes professionnels des accords de reconnaissance mutuelle en vertu desquels la procédure peut être accélérée.

Pour obtenir une accréditation et le droit d'exercer, il ne suffit pas de soumettre des dossiers aux autorités responsables. Les procédures varient d'une profession ou d'un métier à l'autre mais, souvent, les candidats doivent passer un examen et, parfois, satisfaire aux conditions d'une expérience professionnelle canadienne et d'évaluation des connaissances linguistiques. La condition concernant l'expérience professionnelle constitue un obstacle majeur car il existe peu de programmes ou de moyens officiels d'acquérir cette expérience. Beaucoup d'immigrés qualifiés nouvellement arrivés doivent trouver un emploi pour assurer leurs frais de subsistance. Comme ils ne sont généralement pas admis à travailler immédiatement dans leur domaine, ils doivent souvent accepter des emploi sous-qualifiés ou « de survie ». Beaucoup éprouvent donc des difficultés à suivre la formation nécessaire à l'obtention d'une accréditation dans leur spécialité, ou à trouver le type d'emploi requis pour une homologation intégrale. Plus un individu reste éloigné de sa spécialité, plus cette situation s'aggrave puisque ses chances de réintégrer sa profession diminuent avec le temps.

En conséquence, de nombreux professionnels immigrés éprouvent des difficultés à trouver un emploi correspondant à leur niveau d'instruction et à leur formation. Ce phénomène peut en outre avoir des conséquences de plus long terme; Sweetman (2005) montre en effet que le point d'entrée sur le marché du travail est un élément particulièrement déterminant des trajectoires professionnelles à longue échéance. Les milieux gouvernementaux et communautaires canadiens ont une conscience aiguë du problème. Le directeur de l'organisme communautaire *Success Skills Centre* de Winnipeg, qui s'occupe chaque année d'environ 300 professionnels immigrés, a déclaré lors d'une enquête fédérale sur l'immigration conduite en 2003 que :

> À l'étranger, nul n'indique à nos clients les délais véritablement nécessaires pour s'installer au Canada, et combien de temps il faudra pour que leurs qualifications soient reconnues. Beaucoup d'immigrés indépendants nous ont déclaré que s'ils avaient su qu'il fallait de quatre à sept ans pour réapprendre ce qu'ils savent déjà afin de travailler dans leur spécialité, ils ne seraient pas venus. C'est peut-être pour cela que nous ne les prévenons pas? (Feist, 2003)

De fait, la situation est généralement jugée critique, et considérée comme un énorme gaspillage de talent du point de vue de la productivité économique potentielle canadienne.

En 2006, le budget du gouvernement canadien a prévu l'affectation de 18 millions CAD (12.7 millions EUR environ) sur deux ans à l'établissement d'un organisme national de reconnaissance des titres de compétences acquis à l'étranger dont l'objectif sera d'aider les titulaires de diplômes internationaux à définir si leurs qualifications satisfont aux normes canadiennes (dans l'idéal, la procédure débutera à l'étranger) tout en accélérant l'intégration au marché du travail de ceux qui sont formés et prêts à travailler dans leur domaine d'expertise.

Aptitudes en communication

Les aptitudes en communication sont une autre barrière notable à l'intégration des immigrés sur le marché du travail. La connaissance de l'anglais ou du français est certes un critère de sélection des immigrants qualifiés, mais la compétence linguistique réelle des individus est souvent bien inférieure aux attentes des employeurs à la recherche de personnel spécialisé ou d'encadrement. Le ministère fédéral de la Citoyenneté et de l'Immigration se charge d'assurer un enseignement de l'anglais et du français (comme le fait le gouvernement québécois, mais pour le français uniquement) dans le cadre des services initiaux d'installation offerts aux immigrés, mais ces programmes n'offrent dans l'ensemble qu'une formation à la langue de tous les jours, non un niveau linguistique professionnel visant le marché du

travail. La province du Manitoba propose actuellement des cours de langue allant jusqu'au niveau 8 du système canadien de niveaux de compétences linguistiques, qui couvre une échelle allant de 1 à 12. Le Québec offre des cours jusqu'au niveau 9, bien que la majorité des formations s'effectue au niveau intermédiaire. Si le niveau d'instruction des immigrés qualifiés a augmenté et si le profil des immigrés a sensiblement évolué ces vingt dernières années, les programmes linguistiques n'ont pas suivi cette mutation. Pour combler cette lacune, de nouveaux programmes sont en cours d'élaboration aux échelons fédéral et provincial en vue de relever le niveau des formations et de satisfaire aux besoins du marché du travail.

Discrimination et racisme

Étant donné la proportion croissante de membres de minorités visibles parmi les nouveaux immigrés au Canada, il convient d'examiner les problèmes de discrimination et de racisme dans le cadre de leur expérience sur le marché du travail. Les ONG qui offrent des services d'emploi aux nouveaux immigrés citent régulièrement le racisme et la discrimination parmi les obstacles à une intégration véritable de leurs clients immigrés sur le marché du travail. Ce phénomène peut s'exprimer sous différentes formes (reconnaissance des titres de qualification de certains pays et pas d'autres, discrimination contre certains accents ou préférence pour des différences culturelles peu marquées) et risque d'avoir des retombées à plus longue échéance. S'il existe un cadre législatif précis à l'appui du multiculturalisme officiel au Canada et si l'opinion publique lui est généralement favorable, l'analyse des données du recensement a montré que la pauvreté sévit de manière disproportionnée parmi les communautés « racialisées »[3].

Exécution des politiques et programmes

Politique d'installation

Comme indiqué plus haut, le gouvernement fédéral fixe le cadre de la politique d'immigration (objectifs numériques compris), définit les critères et les procédures de sélection et procède à la sélection des immigrants pour l'ensemble du Canada à l'exception du Québec, le gouvernement québécois remplissant cette fonction pour la province. S'agissant des politiques et des programmes d'installation et d'intégration, la répartition des responsabilités est plus complexe. Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, fournit les services initiaux d'installation, et ce dans le cadre de différents accords conclus avec chaque province. Dans le cas du Québec, par exemple, la province jouit d'une pleine autonomie en matière de gestion et de décaissement des fonds. La plupart des

autres accords permettent au ministère fédéral d'exercer une plus grande influence sur l'orientation et la gestion des programmes.

La priorité première des services d'installation est l'enseignement de l'anglais et du français. Il s'agit d'amener les immigrés à une maîtrise fonctionnelle de l'une de ces langues. Des services d'installation et un nombre restreint de programmes d'aide initiale à l'entrée sur le marché du travail sont également organisés par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. L'administration fédérale n'apporte pas d'aide financière ni d'aide à d'autres aspects de l'installation, comme le logement, sauf en ce qui concerne les réfugiés parrainés par le gouvernement. Les immigrés sont censés pourvoir à leurs propres besoins.

Intégration au marché du travail

Le ministère fédéral des Ressources humaines et du Développement social et les ministères provinciaux chargés de la formation et de l'emploi sont les principaux responsables des programmes du marché du travail au Canada. Comme dans le cas des services d'installation, ce sont des accords entre le gouvernement fédéral et les provinces qui déterminent l'exécution des programmes et la prestation des services dans ce domaine. Sauf au Québec, la plupart des programmes du marché du travail sont dispensés par l'intermédiaire des caisses d'assurance-chômage, ce qui exige d'un individu qu'il ait droit aux prestations en application du plan fédéral; autrement dit, il doit avoir été salarié au Canada et avoir cotisé à la caisse en question. En conséquence, la plupart des programmes et prestations proposés dans le cadre de ce plan ne sont généralement pas ouverts aux immigrés de fraîche date qui n'ont pas d'antécédents professionnels au Canada.

L'offre de programmes et de services d'intégration des immigrés au marché du travail est complexe en raison du cloisonnement qui caractérise l'élaboration des politiques et des programmes au Canada. L'indépendance et la nette démarcation des champs de responsabilité entre les administrations et les ministères aux deux échelons du gouvernement, fédéral et provincial, créent des problèmes de coordination verticale et horizontale. Les administrations publiques s'efforcent actuellement à chaque niveau d'élaborer des mécanismes qui permettront de surmonter cet obstacle, et y travaillent en permanence. Pour l'heure, néanmoins, le fait est que pour les immigrés désireux d'entrer sur le marché du travail, les services et les aides dont ils peuvent avoir besoin ne sont pas structurés au sein d'un dispositif clairement défini. L'absence de coordination en matière de planification, de mise en place et de prestation de services et programmes d'intégration et de marché du travail a des retombées directes sur leur situation.

Prestation de services

Les modalités administratives régissant la prestation de services aux immigrés varient selon les provinces canadiennes. Les programmes de formation linguistique ou les programmes d'acquisition d'une expérience professionnelle auprès d'employeurs sont par exemple organisés par un réseau étendu d'ONG et d'institutions diverses, dont des collèges et des universités dans l'Ontario et le Manitoba; au Québec, en revanche, la province intervient plus substantiellement dans la prestation des services. Beaucoup d'ONG jouent un rôle de premier plan, en offrant des services linguistiques et des services de placement d'une part, mais aussi en militant pour la mise en place d'autres services. Dans chacune des trois provinces étudiées, elles sont bien placées pour remplir cette fonction du fait de leur organisation locale, de leur expérience directe des problèmes auxquels se heurtent les immigrés et, souvent, de leurs liens avec les communautés ethnospécifiques.

Des programmes locaux représentatifs

La section qui suit présente et évalue les mesures, dispositions et programmes locaux visant à remédier aux obstacles à l'entrée des immigrés sur le marché du travail à Montréal, Toronto et Winnipeg en les plaçant dans le contexte des différentes structures de gouvernance provinciales en vigueur au Québec, dans l'Ontario et dans le Manitoba respectivement. Leur efficacité à cet égard est ensuite examinée en plus grand détail.

Étude de cas : Montréal (Québec)

Un cinquième environ des immigrés arrivant au Canada s'installent au Québec, dont la grande majorité à Montréal. Près de 60 % d'entre eux sont sélectionnés par le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) du Québec au travers de son programme d'immigration des travailleurs qualifiés. Vingt-deux autres pour cent sont admis dans le cadre du regroupement familial, et 18 % en qualité de réfugiés. Les pourcentages par catégorie d'immigration sont similaires pour ceux qui s'établissent à Montréal.

Le tableau 2.1 ci-dessus présente en détail la grille utilisée par le MICC pour sélectionner les immigrants qualifiés. La préférence est accordée aux francophones et, comme dans le cas du mécanisme de sélection fédéral, à ceux qui possèdent une formation universitaire. Cette démarche s'inscrit dans le modèle de capital humain qu'utilise le système fédéral. Néanmoins, contrairement à ce dernier, le système québécois attribue des points aux candidats dotés des compétences demandées dans la province.

Les immigrants qui arrivent au Québec se distinguent de ceux qui s'établissent ailleurs au Canada en ce qu'ils sont, pour une part substantielle

(26.1 % entre 2000 et 2004), nés en Afrique (Afrique du Nord notamment). La plupart sont francophones. Parmi les autres, 33.1 % sont nés en Asie et 23.8 % en Europe (MICC, 2005). Sur le plan linguistique, 49.8 % des immigrés arrivés entre 2000 et 2004 (55 % en 2004) étaient francophones (dont la moitié environ parlaient également l'anglais), 16.9 % étaient anglophones uniquement, le reste (33.3 %) ne parlant ni l'une ni l'autre de ces langues.

Résultats au regard de l'emploi

Malgré le pourcentage assez élevé d'immigrés titulaires de diplômes universitaires établis à Montréal, les résultats au regard de l'emploi ont été plutôt médiocres. Au moment du recensement de 2001, quelque 13 % des personnes nées à l'étranger étaient au chômage, contre 9.2 % pour l'ensemble de la population active de Montréal. La situation est pire en ce qui concerne les nouveaux immigrés. Selon l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada, seuls 65 % des immigrés arrivés à Montréal en 2001 et âgés de 25 à 44 ans avaient un emploi en 2003, contre 84 % de ceux arrivés à Toronto à la même époque. Leur taux d'emploi après deux ans à Montréal (autrement dit au moment de l'enquête, en 2003) était de 45 %, contre 69 % à Toronto. Pour ceux du groupe des 25 à 44 ans qui relevaient de la catégorie des immigrants qualifiés, le taux d'emploi était de 51 %. Parmi les immigrés qualifiés nouvellement arrivés et installés à Montréal, seuls 53 % de ceux qui avaient travaillé avaient trouvé un emploi dans la profession envisagée (Statistique Canada, 2006).

Les problèmes que rencontrent les immigrés pour trouver un emploi au Québec sont analogues aux problèmes recensés dans le cadre fédéral, et ont notamment trait aux difficultés à obtenir la reconnaissance de leurs titres de qualification étrangers. Dans le cas des professions réglementées, il existe au Québec quelque 45 ordres professionnels qui gèrent l'admission dans leur domaine d'activité particulier. Les critères à remplir pour avoir le droit d'exercer sont parfois complexes, ce qui crée des obstacles pour les candidats issus de l'immigration. La province se distingue néanmoins du reste du Canada en ce que l'Office des professions du Québec (OPQ) veille à ce que chacun de ces ordres remplisse sa mission de protection du public et exerce une fonction de contrôle et de surveillance. Le fait que l'OPQ conseille le gouvernement quant aux améliorations à apporter au dispositif de reconnaissance des qualifications professionnelles offre un moyen de remédier aux obstacles systémiques auxquels se heurtent les professionnels immigrés.

De nombreux immigrés connaissent aussi des problèmes de communication; la barrière linguistique existe uniquement dans le contexte montréalais, les employeurs exigeant souvent que leurs salariés maîtrisent à

la fois le français et l'anglais puisqu'il leur faut généralement traiter avec des clients francophones et anglophones.

Cadre de l'action publique et programmes d'intervention

Comme l'indique l'Accord Canada-Québec, ainsi qu'un accord entre le gouvernement fédéral et la province portant sur le développement du marché du travail[4], tous les services d'installation et d'emploi destinés aux immigrés sont délivrés par la province du Québec, laquelle est financée à hauteur de plus de 3 000 CAD par immigrant (Citoyenneté et immigration Canada, 2004) par le gouvernement fédéral. Les fonds ne sont pas alloués directement aux programmes spécialisés, mais aux recettes centrales de la province, et redistribués entre les différentes administrations responsables de la prestation de services d'intégration aux immigrés.

La publication d'un plan d'action intitulé « Des valeurs partagées, des intérêts communs » en mai 2004 a souligné la priorité que le gouvernement québécois accorde désormais à l'immigration et réaffirme sa détermination à poursuivre un programme intensif d'immigration. À l'instar des autres régions canadiennes, le gouvernement québécois est soucieux de favoriser l'immigration car il s'inquiète des retombées démographiques à long terme du faible taux de natalité de la province et de l'imminent départ à la retraite de la vaste cohorte des enfants du *baby-boom*. Il reconnaît qu'une action concertée (entre les différentes administrations et organismes intervenant à l'appui de l'intégration des immigrants notamment) s'impose pour que ce programme porte ses fruits, pour les immigrants comme pour la communauté québécoise. C'est pourquoi le document présente un programme d'action articulé selon deux objectifs : d'une part, l'intégration rapide et réussie des nouveaux venus sur le marché du travail; d'autre part, le développement de relations interculturelles harmonieuses.

Deux axes d'action ont été recommandés pour le premier objectif. Le premier concerne la mise en place d'une politique d'immigration « correspondant aux besoins du Québec et respectueuse de ses valeurs » (gouvernement du Québec, 2004). Ce volet est significatif en ce qu'il marque une distanciation par rapport à la méthode de sélection des immigrants fondée sur le capital humain, qui domine la politique d'immigration fédérale. Le document appelle à l'établissement de modalités « de sélection des travailleurs qualifiés en fonction des besoins présents et futurs du Québec », et d'une directive en vue « d'arrimer des postes vacants au Québec avec des candidats à l'étranger dont le profil professionnel répond aux besoins exprimés ». Le deuxième axe porte sur « l'accueil et l'insertion durable en emploi ». Il propose plusieurs mesures pour résoudre ces problèmes : travailler avec les ordres professionnels et les établissements d'enseignement afin d'apporter des solutions aux problèmes de reconnaissance des diplômes,

offrir un accompagnement personnalisé aux immigrés arrivant sur le marché du travail et mettre sur pied des programmes de sensibilisation visant à convaincre les employeurs de se montrer plus ouverts et conciliants en matière de recrutement d'immigrés qualifiés. L'élaboration du plan s'est accompagnée de conférences régionales réunissant les maires et les municipalités et de la formulation de plans d'action régionaux, de sorte qu'il incarne un dispositif de gouvernance multiniveau. Le Québec a en outre pris des mesures pour lutter contre la discrimination à l'embauche. Ainsi, pour aider les employeurs régionaux à recruter et à retenir des immigrés et des membres des minorités visibles, le bureau d'Emploi-Québec de Montréal a rédigé, en collaboration avec un organisme à but non lucratif, le Mouvement québécois de la qualité, un guide des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines à l'intention des entreprises désireuses d'embaucher des travailleurs de cultures diverses, ou de celles qui le font déjà.

Le MICC est responsable de la prestation de services de formation linguistique et d'installation. Les cours de français destinés aux nouveaux arrivants sont dispensés dans le cadre du Programme d'intégration linguistique pour les immigrants (PILI), qui offre une formation de base aux nouveaux immigrés (installés depuis moins de cinq ans au Canada) n'ayant pas une maîtrise suffisante du français pour vivre et travailler au Québec. Il existe en outre quelques cours de langue professionnelle. Les formations sont assurées par l'intermédiaire des collèges, universités et organismes communautaires, mais les enseignants sont des salariés du MICC. Les participants au PILI peuvent demander une aide financière s'ils suivent une formation à temps complet, et obtenir le financement des frais de transport et de garde d'enfants. De ce fait, les immigrés installés à Montréal bénéficient d'un excellent accès à des programmes linguistiques gratuits, mais généralement jusqu'au niveau intermédiaire seulement. Des cours personnalisés et des cours de français écrit sont proposés dans le cadre du programme ordinaire. Par ailleurs, des mesures de francisation sont parfois mises en œuvre sur le lieu de travail. Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) organise également, au travers de son réseau de commissions scolaires, des cours de français seconde langue destinés aux adultes, immigrés et anglophones, quelle que soit leur date d'arrivée. Au Québec, le gouvernement finance uniquement les programmes d'enseignement du français alors que, comme indiqué plus haut, le marché du travail exige souvent des compétences en anglais également.

Les services d'installation sont assurés dans le cadre du Programme d'accompagnement des nouveaux arrivants (PANA) pour faciliter l'intégration sociale et économique des nouveaux immigrés dans la société québécoise. Pour 2005-06, le MICC indique que 68 organismes québécois environ (dont 37 à Montréal) se verront allouer 7.1 millions CAD pour la prestation de services

d'accueil et d'intégration au marché du travail (MICC, 2005). Des dispositions analogues ont été mises en place pour les services linguistiques.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) est responsable des programmes d'emploi pour l'ensemble de la population de la province. Les services prodigués par Emploi-Québec s'adressent à tous les Québécois et à toutes les entreprises et l'accès à ces services n'est pas uniquement déterminé par le droit à l'assurance-chômage. Les immigrés et les personnes issues de minorités visibles (en tant que populations exposées au sous-emploi, au chômage chronique, à l'exclusion et à la pauvreté) sont pour eux une priorité. Selon les données préliminaires pour 2004 et 2005, les individus nés à l'étranger comptaient pour près de 15 % des nouveaux bénéficiaires des mesures et activités d'Emploi-Québec (à Montréal, les allochtones représentent près de 40 % des participants aux mesures actives). Certains programmes ont été adaptés de manière à mieux satisfaire aux besoins des immigrés et à faciliter leur intégration professionnelle. On citera à cet égard les activités d'immersion professionnelle organisées entre 1998 et 2005 à l'initiative du Comité d'adaptation de la main-d'œuvre pour personnes immigrantes et, par la suite, d'Emploi-Québec par le biais de mesures de subventions salariales. Ces activités sont destinées aux diplômés immigrés qui ont des difficultés à trouver un emploi dans leur domaine de compétence; elles visent à faciliter leur embauche et à atténuer les appréhensions de l'employeur. Les stages, d'une durée maximale de six mois, offrent à l'employeur une subvention qui couvre 50 % des coûts salariaux et ont pour objectif premier de donner aux participants la possibilité d'acquérir une première expérience professionnelle dans leur domaine de compétence. Le programme a enregistré un taux considérable de réussite, près de 72 % des stagiaires ayant conservé leur emploi après la période de subvention. Le taux de satisfaction est également élevé chez les participants, qui apprécient tout particulièrement le lien étroit entre l'activité d'immersion professionnelle et leur principal domaine de spécialité : les placements ne sont organisés que s'il existe une relation explicite entre un emploi et la formation antérieure du candidat.

Afin d'éviter tout effet de cloisonnement, les deux ministères responsables de l'installation des immigrés, le MICC et le MESS, ont signé en 2004 un accord visant à favoriser l'intégration professionnelle des immigrés et des membres des minorités visibles. Dans la région de Montréal, deux accords locaux d'harmonisation des services ont été conclus entre des centres d'emploi locaux et les services d'Immigration-Québec ces dernières années. Ils ont pour objectif d'améliorer la qualité et la rapidité des services aux immigrés dans les deux organismes de manière à accélérer le processus d'intégration et de stabilisation professionnelles. Qui plus est, les agences du MELS, d'Emploi-Québec et du MICC de Montréal sont convenues d'un plan

d'action régional qui tient compte des difficultés particulières rencontrées par les immigrés et les nouveaux venus dans la région.

Bien qu'il n'existe pas de dispositif ou de programme de grande envergure offrant des cours de reconversion ou de recyclage pour aider les nombreux immigrés déjà installés à Montréal à satisfaire aux critères d'évaluation fixés par les autorités d'accréditation, le gouvernement québécois a appuyé des mécanismes de cette nature. Emploi-Québec, le MICC, le MELS et le ministère de la Santé ont uni leurs efforts pour créer dans les collèges des programmes de mise à niveau destinés au personnel infirmier, aux médecins et aux ingénieurs. Néanmoins, le nombre de bénéficiaires est limité à un millier environ par an à Montréal, chiffre nettement inférieur aux besoins. Suite à un rapport du nouveau groupe de travail sur l'accès aux professions et métiers réglementés, d'autres mesures vont vraisemblablement être adoptées sur ce front. Une équipe de travail sur la reconnaissance des diplômes et des compétences des personnes formées à l'étranger a été établie. L'une de ses missions est d'améliorer la reconnaissance des formations et de l'expérience professionnelle. Il s'agit notamment d'organiser des ateliers, des cours de recyclage et des groupes d'études pour aider le personnel infirmier et les ingénieurs à se préparer aux examens d'accréditation (encadré 2.1). Par ailleurs, le MICC a créé un centre de

Encadré 2.1. **Les programmes de formation relais au Québec**

- Projet de valorisation des compétences du personnel infirmier titulaire de diplômes étrangers – 330 000 CAD (233 500 EUR) inscrits au budget 2004-05. Ce projet apporte une aide financière au personnel infirmier pendant la préparation aux examens d'accréditation professionnelle (mise à niveau et documents de référence pour préparer les candidats à l'examen de l'ordre professionnel).
- Projet d'accès rapide à l'intention des ingénieurs – 180 000 CAD (127 300 EUR) inscrits au budget 2004-05. Permet aux ingénieurs formés à l'étranger de préparer l'examen d'admission à l'Ordre des ingénieurs du Québec.
- Programmes de l'École Polytechnique visant à faciliter l'admission à l'Ordre des ingénieurs du Québec. Financés par le gouvernement québécois. Ont apporté une aide à une centaine de personnes dans dix domaines de l'ingénierie.
- Personnel infirmier auxiliaire – projet de valorisation des compétences pour le personnel infirmier titulaire de diplômes étrangers – 211 376 CAD (149 600 EUR) inscrits au budget 2004-05.

reconnaissance des formations et des compétences qui a effectué 14 104 évaluations comparatives de diplômes en 2005-06. Le centre examine essentiellement les qualifications n'ayant pas trait aux professions spécialisées; néanmoins, il conseille également les immigrés de la région sur les formalités nécessaires pour s'inscrire auprès des ordres professionnels.

Interventions locales

À l'échelon local, de nombreux organismes de proximité offrent des services aux immigrés à Montréal. L'antenne montréalaise d'Emploi-Québec travaille en étroite collaboration avec des prestataires spécialisés externes afin de développer l'employabilité des immigrés, et a conclu des accords avec plus de 25 organismes pour fournir aux immigrés et aux membres des minorités visibles des services d'aide à l'emploi. L'éventail de services proposé varie cependant d'un organisme à l'autre. Certains, comme Promis et Hirondelle, bénéficient de crédits publics pour assurer des services à la population immigrée en général, ainsi qu'à la collectivité au sens large; d'autres, comme JEM, reçoivent un appui de la collectivité et des entreprises afin de consacrer une partie au moins de leurs services à une communauté immigrée particulière. Pour l'immigré, cette solution présente l'intérêt d'offrir des services tenant davantage compte des différences culturelles et linguistiques.

Promis

Promis (PROMotion-Intégration Société nouvelle) est un organisme de proximité doté d'une longue expérience des services sociaux. Fondé en 1988, il s'efforce d'aider les immigrés à s'intégrer à la société, de créer des liens de solidarité entre eux et d'établir des services qui encouragent leur autonomie. Il offre une palette de services et d'activités destinés à satisfaire les besoins de la collectivité dans le cadre d'une stratégie globale d'intégration. Ces services et activités sont proposés aux nouveaux arrivants de tout le territoire de l'île de Montréal. On citera notamment le Programme d'accompagnement aux nouveaux arrivants (PANA) du MICC, le soutien aux familles, la francisation, l'intégration en emploi, la régionalisation, l'école du samedi, les cuisines collectives et les jardins d'enfants. Promis participe à l'exécution du programme d'immersion professionnelle, en gérant une programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (PRIIME) administré par Emploi-Québec (encadré 2.2). L'organisme assure un suivi des stagiaires placés en entreprise par des visites qui on lieu un mois et trois mois après le début du stage. En 2005, 48 personnes ont ainsi été placées. Le programme a enregistré un taux de réussite de 90 %, les stages ayant débouché sur des emplois permanents. Le programme d'immersion de Montréal place environ 360 personnes par an.

Encadré 2.2. **Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (PRIIME)**

Ce programme, lancé en 2004 et conduit en collaboration avec le MICC et Investissement Québec, est géré par Emploi-Québec qui l'exécute au travers de son réseau de centres locaux d'emplois.

PRIIME a pour objectif d'aider les employeurs à embaucher des travailleurs immigrés et issus de minorités visibles pour les postes réguliers qu'elles ont à pourvoir. Cette mesure incitative encourage les petites et moyennes entreprises (PME) à favoriser l'intégration de ces personnes au marché de l'emploi.

PRIIME s'efforce plus précisément d'inciter les PME québécoises à embaucher des travailleurs immigrés et issus des minorités visibles pour satisfaire leurs besoins en main-d'œuvre, et de les aider à orienter et à intégrer ces employés dans leur milieu de travail. Le programme aide les nouveaux venus à acquérir leur première expérience professionnelle en Amérique du Nord, facilite leur intégration socioéconomique et linguistique au travail, et favorise leur maintien en emploi.

L'aide accordée au titre du programme revêt la forme de subventions aux salaires des candidats et de leurs accompagnateurs au sein de l'entreprise et comprend par ailleurs une aide financière aux activités de formation et de gestion de la diversité culturelle des candidats. Au cours de sa première année d'existence, le programme a servi 769 personnes au Québec, dont 439 dans la région de Montréal. Les chiffres relatifs au maintien en emploi ne sont pas encore disponibles.

Pour y participer, les immigrés doivent néanmoins posséder une maîtrise professionnelle du français ou de l'anglais, ce qui peut présenter des difficultés compte tenu de l'absence de cours de langue subventionnés à ce niveau. L'entreprise doit pouvoir offrir un poste permanent au candidat à l'issue de son stage, et cet emploi doit correspondre au domaine de formation de l'immigré.

Hirondelle

Hirondelle est un organisme de proximité montréalais qui se consacre au placement professionnel des immigrés titulaires de diplômes universitaires essentiellement. L'organisme s'occupe d'un millier de clients environ chaque année, leur offrant des services gratuits dans un milieu solidaire. Son personnel s'est fait le porte-parole de la clientèle immigrée. Les services sont financés par le gouvernement, la collectivité et des entreprises. Hirondelle participe (en termes de recrutement et d'accompagnement) à un programme de formation relais pour le personnel infirmier immigré. Le gouvernement

québécois apporte une aide financière aux infirmiers qui suivent des formations assurées par différents prestataires en vue de les préparer aux examens professionnels. Les infirmiers sont admis à passer trois fois cet examen; 50 % seulement le réussissent à la première tentative.

Emploi juif Montréal (JEM)

Si Promis et Hirondelle offrent leurs services à des immigrés d'origines très diverses, JEM s'adresse spécifiquement aux immigrés juifs en tant que groupe distinct au sein de la population immigrée. JEM dispose d'une base de données d'environ 2 500 employeurs auprès desquels l'organisme cherche à placer ses clients. Il mobilise la participation des employeurs tant pour recenser les stages disponibles que pour les persuader d'embaucher de nouveaux immigrés dans leur communauté. L'une de ses stratégies consiste à organiser des réunions avec des « groupes d'employeurs », c'est-à-dire des employeurs d'un secteur donné, au cours desquelles les participants examinent les CV des candidats et offrent des emplois aux personnes qualifiées. JEM reçoit chaque année de 400 à 500 candidatures à ses services de placement. Environ 25 % des candidats obtiennent ainsi un emploi, et 50 % sont orientés sur des formations diverses. Selon le directeur, il est difficile pour les autres de trouver un travail, ce qui a été imputé aux problèmes de langue et de reconnaissance des titres de qualification que connaissent de nombreux immigrés. Ceux qui ne parlent pas anglais se heurtent à des difficultés particulières en raison du nombre relativement faible de cours d'anglais gratuits proposés à Montréal et du fait que, comme mentionné plus haut, les employeurs exigent souvent, outre la connaissance du français, celle de l'anglais. JEM s'efforce de combler cette lacune et organise pour cela toute une gamme de cours d'anglais. Étant donné les délais parfois nécessaires pour obtenir la reconnaissance des diplômes, le JEM encourage les immigrés à faire preuve de pragmatisme dans leur recherche d'emploi, et incite souvent les titulaires de qualifications acquises à l'étranger à se diriger vers d'autres professions plutôt que de s'engager dans une formation de longue durée pour réacquérir une qualification au Canada.

Étude de cas : Toronto (Ontario)

Le contexte de l'immigration à Toronto est unique en son genre. Si la ventilation des catégories d'immigrés s'installant dans la ville et de leurs pays d'origine correspond plus ou moins à la moyenne nationale, c'est l'ampleur de l'immigration dans la région qui fait sa particularité. Chaque année, le Grand Toronto accueille quasiment la moitié des immigrants arrivant au Canada.

Les immigrés résidant dans la province de l'Ontario affichent des niveaux d'instruction supérieurs à ceux des autres provinces. Soixante-huit pour cent

des immigrés d'âge très actif (24-44 ans) ont une formation universitaire. Ce sont les candidats de la catégorie des travailleurs qualifiés qui affichent les niveaux d'instruction les plus élevés (88 %). Il faut rapprocher ces chiffres de ceux concernant la population d'âge très actif totale de la province, dont 25 % possède une formation universitaire (Statistique Canada, 2006). L'arrivée de cette nombreuse cohorte d'immigrés extrêmement diplômés et qualifiés constitue un atout majeur, en termes de capital humain, pour la ville-région. Or, sur le marché du travail, les immigrés n'ont pas enregistré les résultats escomptés au vu de leur formation et de leurs compétences.

Résultats au regard de l'emploi

L'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada a rendu compte de la situation en 2003 des immigrés arrivés au Canada entre avril 2001 et mai 2002. Elle indique que la plupart des immigrés qualifiés s'installant à Toronto possédaient des qualifications de niveau universitaire mais que, après deux ans de séjour, 45 % n'avaient pas encore trouvé d'emploi dans la profession envisagée. La majorité d'entre eux s'étaient buttés à des difficultés dans leur quête d'emploi. Les plus sérieuses, selon les personnes interrogées à Toronto, étaient l'absence d'expérience professionnelle canadienne et la non reconnaissance de leurs qualifications ou de leur expérience professionnelle. Ces résultats concordent avec les résultats nationaux.

Cadre de l'action publique et programmes d'intervention

La province de l'Ontario et le gouvernement fédéral s'apprêtent à appliquer deux accords susceptibles de favoriser sensiblement la cohérence et la coordination des politiques d'installation et du marché du travail dans la province : l'accord Canada-Ontario sur l'immigration et une entente relative au développement du marché du travail. Le budget fédéral de 2006-07 a prévu des fonds à cet effet.

Jusqu'à la mise en application de ces accords, le cadre régissant la prestation de services se structure selon deux axes. D'abord, des services d'installation et de formation linguistique, assurés par les ONG locales et par un éventail grandissant de prestataires comprenant les *community colleges* et les écoles. Ces services sont pour l'essentiel financés par le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de Citoyenneté et immigration Canada, mais il existe également un programme de services d'installation et de formation linguistique financé par la province au travers du ministère des Affaires civiques et de l'Immigration (MCI) de l'Ontario. La seconde catégorie de services porte sur l'intégration au marché du travail. Là aussi, les services et les programmes sont assurés au travers d'un vaste réseau d'ONG, et sont définis et financés à l'échelon fédéral par le biais de Service Canada, et à

l'échelon provincial par celui du ministère de la Formation, des Collèges et des Universités. Par ailleurs, le MCI comprend l'Unité de l'intégration au marché du travail (créée en 1995 sous le nom de Unité de l'accès aux professions et aux métiers) qui finance divers programmes visant explicitement à résoudre le problème de l'accès des immigrés au marché de l'emploi. On citera les programmes de formation relais, pour la plupart destinés à des professions spécifiques. Dans le domaine des soins de santé, par exemple, il existe des programmes particuliers pour le personnel infirmier, les pharmaciens, les techniciens de laboratoires médicaux, etc. (encadré 2.3). En 2005, quelque 5 000 immigrés ont participé à ces programmes.

Encadré 2.3. **Programmes de formation relais financés par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario**

Comptabilité	Administration hospitalière
Agro-industrie	Massothérapeutes
Architecture	Sages-femmes
Charpenterie	Soins infirmiers
Métiers de la construction	Optométrie
Diététique	Physiothérapie
Éducateurs de la petite enfance	Travail social
Conseillers en orientation	Enseignement
Ingénieurs	Tourisme
Techniques du génie	Enseignement universitaire
Planification écologique et sciences de la Terre	Soins vétérinaires

Le nouveau projet piloté par le Centre for Language Training and Assessment et l'Ontario Association of Certified Engineering Technicians and Technologists (OACETT) offre un exemple de programme de formation relais. En fonction de l'évaluation initiale des compétences et des titres des candidats, les participants sont dirigés sur l'un des trois volets du projet : le volet d'orientation sur des formations universitaires appropriées, dont la préparation à l'examen de l'OACETT; le volet langue et communication, qui assure une formation linguistique professionnelle; et le volet employabilité, qui offre des conseils préparatoires aux travailleurs et des possibilités de mentorat dans des secteurs particuliers, dans le cadre de réunions et de tournées régionales.

Interventions locales

Les ONG dominent la prestation de services aux immigrés à Toronto : elles sont plus de 80 à intervenir dans ce domaine dans la région. L'ampleur et l'orientation de leurs activités sont déterminées par les programmes fédéraux et provinciaux puisque, hormis l'aide de quelques organismes caritatifs, les organismes publics sont les principaux bailleurs de fonds destinés aux services aux immigrés. Du fait que Toronto est depuis longtemps un centre d'accueil des nouveaux immigrés au Canada, il existe une vaste infrastructure d'organismes de proximité qui assurent des services d'installation et des programmes d'emploi (dont le programme COSTI, décrit plus loin, est un exemple) et un solide réseau d'organismes ethnospécifiques qui offrent des aides diverses aux nouveaux arrivés. Étant donné l'évolution des flux d'immigration et la hausse du prix du logement au centre de Toronto, d'aucuns craignent que la répartition actuelle des services au sein des collectivités locales n'ait pas suivi le mouvement des nouveaux immigrés, de plus en plus nombreux à s'installer en banlieue. Le centre de ressources en emploi de Rexdale du Humber College, également présenté plus loin, est un organisme qui s'efforce de combler cette lacune. Il apporte une assistance aux immigrés confrontés à un problème d'accès géographique aux gisements d'emplois.

Services aux immigrés de COSTI

COSTI est la plus grande ONG prestataires de services aux immigrés à Toronto. Elle dispose d'un budget annuel de 20 millions CAD, d'un effectif de 150 personnes et de plusieurs agences et centres locaux dans la région. Elle comporte trois départements : conseil en installation (pour les réfugiés notamment); éducation et formation linguistique; programmes d'emploi destinés aux immigrés. Pour financer ces services, l'organisation doit rivaliser sur une marché concurrentiel afin d'obtenir des contrats des gouvernements fédéral et provincial.

S'agissant des services d'emploi, le personnel de COSTI offre des conseils en matière de reconnaissance des titres de qualification et de réglementation professionnelle, une aide à la recherche d'emploi (rédaction de CV, entretien et constitution de réseaux) et des stages professionnels. Pour les stages, l'organisation crée des réseaux d'employeurs éventuels de manière à établir des relations qui lui permettront de placer ses clients. Comme dans le cas d'autres ONG canadiennes prestataires de services d'emploi et financées par les pouvoirs publics, il n'existe pas de liens commerciaux entre COSTI et l'immigré ou l'employeur; en d'autres termes, les services sont gratuits. Les frais de COSTI sont couverts par le contrat conclu avec l'organisme public qui lui a confié la prestation des services. Ses résultats en matière d'emploi sont

néanmoins pris en considération lorsqu'elle demande la reconduction de ses contrats avec l'organisme public en question.

COSTI se montre innovante dans le développement des services d'emploi. Elle a créé toute une gamme de stages de quatre à cinq semaines à l'intention des professionnels immigrés. L'un deux a ainsi présenté des informations sur les codes de la construction et autres renseignements connexes nécessaires aux immigrés qualifiés désireux de travailler dans le secteur du bâtiment de Toronto. Un autre a proposé des stages professionnels aux personnes souhaitant travailler dans des entreprises de biotechnologie. COSTI assure également une formation en puériculture.

Le Centre de ressources en emploi de Rexdale

Le centre de ressources en emploi (CRE) de Rexdale (encadré 2.4), géré par Humber College, se situe dans une banlieue éloignée de Toronto à forte concentration d'immigrés, originaires d'Asie du Sud notamment, qui affiche un taux de chômage notablement élevé. Selon le recensement du Canada de 2001, les immigrés constituent jusqu'à 60.4 % des 62 735 habitants de la collectivité où le centre est installé.

Encadré 2.4. **Les centres de ressources en emploi (CRE)**

Les centres de ressources en emploi (CRE) sont financés par Service Canada (à l'échelon fédéral). Il s'agit de services ouverts au grand public, où les personnes intéressées peuvent obtenir gratuitement, en libre-service, des informations concernant l'emploi et utiliser des terminaux informatiques disposant d'un accès limité à Internet ainsi que des télécopieurs, des téléphones et des photocopieurs. Elles peuvent également assister à des ateliers réguliers portant sur le marché de l'emploi et sur la façon de trouver des offres d'emploi.

Les activités du CRE de Rexdale sont orientées sur la prestation de services d'emploi et s'intéressent tout particulièrement aux besoins des immigrés qualifiés. Le centre a publié des guides concernant les titres de qualification et la réglementation de professions spécifiques. Il reçoit quelque 200 visiteurs par jour.

Le *Centre for Foreign Trained Professionals and Tradespeople*, également géré par Humber College, est établi dans les mêmes locaux que le CRE de Rexdale. Le centre organise des stages de quatre semaines expressément conçus pour aider les professionnels immigrés à trouver un emploi correspondant à leur niveau. Ces stages s'adressent uniquement aux immigrés installés au Canada

depuis moins de trois ans, qui ne parviennent pas à trouver d'emploi dans leur domaine de spécialisation et maîtrisent moyennement la langue anglaise. Près de la moitié des stagiaires sont diplômés en ingénierie et en informatique. Les stages, qui comptent une vingtaine de participants, coûtent environ 2 000 CAD (1 400 EUR) par stagiaire et sont entièrement financés par le gouvernement fédéral par l'intermédiaire de Service Canada. Les stagiaires sont soumis à un profilage des compétences et à une évaluation de la personnalité à partir desquels des stratégies de recherche d'emploi leur sont recommandées. Les stages apportent des renseignements et des indications sur le marché du travail canadien et son contexte, notamment des informations sur l'évaluation des diplômes, les stratégies de recherche d'emploi et les techniques d'entretien. Les résultats du programme sont satisfaisants, la majorité des participants trouvant des emplois spécialisés dans des domaines tels que la programmation informatique ou en qualité d'ingénieurs de projet à l'issue des stages. Certains ont aussi besoin de suivre un véritable programme de formation relais pour amener leurs compétences au niveau requis par les autorités d'homologation et les employeurs et sont, dans la mesure du possible, orientés en conséquence. Aucun défraiement n'est prévu pour les frais de subsistance des participants pendant la durée du programme.

Le Conseil d'embauche des immigrants de la région torontoise (TRIEC)

Outre les services de proximité mentionnés ci-dessus, l'ampleur de l'immigration à Toronto a considérablement sensibilisé la municipalité à ce sujet et l'a conduite à élaborer un modèle innovant de partenariat pour faciliter l'intégration des immigrés, le Conseil d'embauche des immigrants de la région torontoise (*Toronto Region Immigrant Employment Council* – TRIEC). Le TRIEC est issu d'un sommet des dirigeants de collectivités et d'entreprises qui s'est tenu en 2003. Ces responsables ont estimé que l'afflux d'immigrés à Toronto constituait un atout essentiel pour la région, mais un atout qui n'était pas convenablement exploité, les données récentes indiquant que les résultats des immigrés sur le marché du travail n'étaient pas à la hauteur des attentes créées par leurs compétences et leur niveau de formation. Depuis sa création, le TRIEC a mobilisé la participation de personnalités du monde des affaires, d'établissements d'enseignement post-secondaire, de prestataires de services d'évaluation, d'ordres professionnels, d'ONG, d'universitaires et d'organisations d'immigrés dans son équipe de direction. De fait, il a délibérément confié la conduite de l'initiative au secteur privé dans le but de le faire participer plus directement à l'élaboration de solutions. Le président du TRIEC est le président-directeur général de la Financière Manuvie, l'une des plus grandes compagnies d'assurance du Canada. Si la société a accepté de se mobiliser et de jouer un rôle de chef de file dans ce domaine, c'est parce

qu'elle a jugé indispensable à son propre intérêt d'être en mesure de mieux recruter des immigrés, et qu'elle souhaitait assurer la prospérité de la ville-région.

Le TRIEC ne fournit pas directement des services aux immigrés. Lorsqu'il pilote un programme, il en externalise les opérations à d'autres organismes, confiant dans l'existence d'une infrastructure dynamique de prestataires de services. Il estime que son propre rôle consiste à réunir les différentes parties intéressées, à définir et formuler des solutions et à les mettre en œuvre. Il a bénéficié de financements de trois ministères fédéraux (Citoyenneté et immigration Canada, Patrimoine canadien et Ressources humaines et développement des compétences Canada) et de crédits provinciaux (ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario). La Maytree Foundation, une organisation caritative privée qui apporte également une aide logistique et joue un rôle mobilisateur sur la question de l'immigration, en est un autre bailleur de fonds essentiel. Le TRIEC a également reçu des fonds substantiels du secteur privé, dont ceux du Groupe financier Banque TD, une importante institution financière canadienne, et de la Financière Manuvie. Il s'est délibérément donné pour fonction d'influencer l'action publique dans ce domaine. Il a aussi pour ambition de convaincre les employeurs torontois qu'ils doivent mieux apprécier la valeur des travailleurs immigrés, d'autant que la croissance de la main-d'œuvre régionale vient déjà intégralement de l'immigration.

Le TRIEC reconnaît que les politiques et pratiques publiques présentent des lacunes en matière d'intégration des immigrés au marché du travail et s'est donné pour mission de les recenser et de formuler des solutions. Il a créé un comité des relations intergouvernementales qui s'efforce d'inciter les trois échelons du gouvernement (fédéral, provincial et municipal) à échanger leurs informations, à se fixer des priorités communes et à coordonner leurs politiques. Dans ce cadre, il a engagé un exercice de mise en correspondance visant à repérer les failles et les chevauchements dans le modèle de financement actuel. Le TRIEC a fait appel à des universitaires et à d'autres experts pour l'aider à définir les problèmes et leurs solutions.

Le TRIEC a également un programme d'action concret axé sur deux objectifs principaux : améliorer l'accès aux services à valeur ajoutée pour mieux aider les immigrés à trouver un emploi approprié, et coopérer avec les employeurs afin de leur donner les moyens de mieux recruter, retenir et promouvoir des immigrés qualifiés dans leurs entreprises. C'est à ces fins qu'il a lancé les projets suivants :

- **Hireimmigrants.ca.** Ce programme fait valoir l'utilité potentielle de l'expertise des immigrés aux employeurs, notamment les responsables des ressources humaines des grandes entreprises. Son site internet,

www.hireimmigrants.ca, constitue un réseau à partir duquel une communauté d'apprentissage constituée de spécialistes des ressources humaines et d'autres employeurs se développe. Le site présente des études de cas décrivant les « pratiques prometteuses » d'employeurs ayant embauché des immigrés, et les classe en fonction des pratiques en matière de ressources humaines.

- **Avantage Professionnels.** Ce programme de stages est proposé par l'intermédiaire de l'organisme Avantage Carrière (organisme privé à but non lucratif fondé par des employeurs canadiens et présent sur tout le territoire) qui offre aux immigrés qualifiés « une expérience professionnelle au Canada ». Il s'adresse à un groupe d'immigrés qualifiés qui ont été sélectionnés en fonction de leurs compétences linguistiques et de leurs qualifications. Sa base de données sur Internet compte plus de 1 200 candidats. Les employeurs y affichent les postes disponibles; les candidatures sont soumises en ligne. Les employeurs procèdent aux entretiens et sélectionnent les candidats. Les stages, d'une durée de quatre à douze mois, sont assortis d'une rémunération mensuelle de 1 500 CAD. L'employeur verse la rémunération de même qu'un droit d'adhésion au programme qui peut s'avérer prohibitif pour certaines entreprises (comme les PME) désireuses d'y souscrire. Cela étant, en avril 2006, quelque 300 stages avaient été organisés, et 85 % des stagiaires avaient obtenu un emploi à temps complet à leur issue (pas forcément chez le même employeur). Le projet a suscité un vif intérêt chez les immigrés, et le nombre de candidats est bien supérieur à celui qu'il peut accueillir : 10 % seulement des plus de 1 200 candidats qui se sont inscrits dans la base de données ont obtenu un stage. L'enjeu majeur pour le programme consiste à développer sa capacité et à augmenter le nombre de stages disponibles. Il offre l'avantage de permettre aux immigrés de « mettre le pied à l'étrier ».
- **Le partenariat de mentorat (*Mentoring Partnership*)**. Ce programme établit une relation de mentorat entre des immigrés qualifiés n'ayant pas encore trouvé d'emploi dans leur domaine d'expertise et des mentors exerçant la même profession. Les mentors et les stagiaires qui leur sont rattachés se réunissent en moyenne une heure et demie par semaine pendant quatre mois. Les mentors sont des bénévoles; ils fournissent aux stagiaires des renseignements allant d'informations relatives à la profession à des conseils sur la meilleure façon de rédiger un CV et de se comporter lors d'un entretien d'embauche, et les intègrent aux réseaux professionnels. Depuis le démarrage du programme, en février 2005, plus de 1 000 relations de mentorat ont été établies. Dans 72 % des relations menées à terme, les stagiaires ont trouvé un emploi, et 68 % dans leur domaine professionnel ou dans un domaine associé. Les entreprises partenaires, dont la ville de Toronto et plusieurs employeurs du secteur privé, ont réagi favorablement à

l'initiative. L'une des plus grandes institutions financières canadiennes, notamment, finance en partie le programme et a en outre fourni plus de 100 mentors. L'intérêt de la relation avec le professionnel immigré réside dans le déficit de capital social qu'elle comble. Quand les immigrés arrivent, ils n'ont pas les relations, formelles et informelles, qui, souvent, sont indispensables à l'établissement de liens constructifs avec le marché du travail.

Le TRIEC a formidablement réussi à mobiliser la participation des intervenants locaux à ses programmes. Il a toutefois éprouvé davantage de difficultés à mettre les syndicats locaux à contribution, malgré leur représentation au sein du partenariat. Il n'est pas facile d'intégrer des projets tels que le mentorat et les stages dans les structures des conventions collectives; c'est pourquoi le TRIEC a souvent dû trouver des stages et des mentors auprès des éléments non syndiqués de la population active locale, ce qui limite les débouchés disponibles.

Étude de cas : Winnipeg (Manitoba)

Winnipeg offre aux nouveaux immigrés un contexte très différent de celui de Toronto. Alors que Toronto est une ville en plein essor, Winnipeg a affiché, entre 1996 et 2001, un taux de croissance de 0.6 % seulement – l'un des plus faibles des grands centres urbains au Canada. Dans le même temps, la population nationale a progressé de 4 %. Globalement, le Manitoba enregistre un déficit migratoire au profit des autres provinces. Dans ces circonstances, les autorités voient dans l'immigration une politique de croissance démographique pour la région et un instrument de développement économique régional.

La volonté des responsables politiques d'intensifier l'immigration à destination du Manitoba s'est traduite par la négociation d'un programme des candidats de la province qui permet à celle-ci d'exercer une influence considérable sur la sélection des nouveaux immigrés. En conséquence, le nombre d'immigrés s'installant dans le Manitoba (dont 80 % environ à Winnipeg) a nettement augmenté ces dernières années. Ils étaient 7 427 en 2004, contre 4 621 en 2002. Le gouvernement provincial vise un objectif de 10 000 immigrés par an. Les candidats provinciaux représentent 54 % des immigrés; 13 % relèvent de la catégorie fédérale de l'immigration économique, 15 % du regroupement familial, et 17 % sont des réfugiés.

Résultats au regard de l'emploi

L'exode des résidents du Manitoba vers d'autres régions canadiennes s'explique en partie par l'apathie relative de l'économie régionale. Il paraît donc logique que les immigrés aient plus de difficultés à trouver un emploi

dans la profession souhaitée dans le Manitoba que dans les deux autres provinces étudiées. La dernière enquête longitudinale réalisée auprès des immigrés au Canada regroupe les immigrés installés dans le Manitoba et le Saskatchewan dans une même catégorie; il est donc impossible d'isoler ceux qui résident au Manitoba. Néanmoins, le pourcentage de nouveaux venus ayant obtenu un emploi entre 2001 et 2003 est supérieur à celui concernant les immigrés installés dans d'autres régions[5], même si le pourcentage de ceux ayant trouvé un emploi dans la catégorie professionnelle visée (43 %) était quasiment identique à celui d'autres nouveaux venus au Canada (42 %) (Statistique Canada, 2006).

Ce bon résultat est peut-être lié au fait que le programme des candidats de la province choisit les immigrés en fonction des compétences dont le Manitoba a besoin, à savoir essentiellement des artisans ou des travailleurs semi-qualifiés. En 2004, les candidats les plus demandés ont été les soudeurs, suivis des agriculteurs et des gérants d'exploitation agricoles, des charpentiers, des mécaniciens et des chauffeurs de camion (*Travail et immigration Manitoba*, 2005). Récemment, la province a toutefois atténué l'importance des aspects relatifs aux compétences et aux besoins du marché du travail en raison des difficultés qu'elle éprouve à suivre l'évolution du marché du travail. Elle estime en outre qu'il lui faut en priorité attirer des individus qui seront fidèles à la région afin de minimiser le risque qu'ils ne repartent pour d'autres villes ou provinces après leur arrivée. Elle privilégie désormais la création d'un capital social, et s'attache à favoriser les liens familiaux et autres avec les résidents actuels du Manitoba dans le processus de sélection.

Malgré les résultats relativement satisfaisants en matière d'emploi, les prestataires de services s'inquiètent des poches de pauvreté existant dans la ville, qui regroupent un nombre disproportionné d'immigrés. Ce phénomène a incité les ONG à ne pas limiter leur soutien à la première génération d'immigrés, mais à l'étendre aux deuxième et troisième générations qui, parfois, se heurtent encore à des obstacles à l'éducation et à l'emploi et enregistrent en parallèle des taux élevés d'abandon scolaire dans le secondaire. Le Alicia Rae Careers Centre de Winnipeg, par exemple, a mis sur pied un projet spécial qui offre aux élèves la possibilité d'acquérir une formation ou une expérience professionnelle pour les aider à terminer leurs études secondaires.

Cadre de l'action publique et programmes d'intervention

L'Accord Canada-Manitoba en matière d'immigration a été conclu entre les gouvernements fédéral et provincial en 1998 et reconduit en 2003. Il établit leur intérêt commun à offrir des services utiles à l'appui de l'intégration

sociale, culturelle et économique des immigrés et à répartir ces derniers dans les régions.

S'agissant de la prestation de services et de l'intégration des immigrés, le nouvel accord définit les fonctions et responsabilités des deux parties, ainsi que les aides financières du gouvernement fédéral. Il recense par ailleurs les autres intervenants susceptibles d'être associés aux travaux dans ce domaine, à savoir : les administrations municipales, les secteurs de l'éducation, de la santé et des services à la personne, les fournisseurs d'aide à l'établissement et de services aux immigrants, les organismes confessionnels et ethniques, les syndicats et les milieux d'affaires, de même que les particuliers.

L'accord reconnaît toutes les catégories de personnes qui immigrent au Manitoba et propose de nouveaux objectifs liés à l'immigration régionale, à la reconnaissance des compétences et au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Il donnera à la province une plus grande latitude dans la planification des niveaux d'immigration et dans l'adoption de mesures créatives pour répondre aux besoins nouveaux. Les nouvelles dispositions renforcent le processus de traitement des dossiers des candidats de la province afin que les objectifs fixés soient atteints et confirment les responsabilités principales de la province en matière d'installation et d'intégration ainsi que le rôle permanent du gouvernement fédéral. L'accord encourage encore plus l'échange de renseignements grâce à l'ajout d'une nouvelle annexe sur la transmission des données. Deux volets fondamentaux ont été amplifiés :

- Programme des candidats de la province. Le Manitoba a davantage de compétences pour demander que soient délivrés des permis de travail temporaires dans le cadre du Programme des candidats de la province et des mouvements temporaires de personnes, notamment des étudiants internationaux.
- Installation des immigrants et des réfugiés. En vertu de l'accord, le Manitoba assume la pleine responsabilité de la prestation des services d'installation offerts aux immigrants dans la province.

Les modalités de prestation des services aux immigrés en vigueur au Manitoba sont similaires à celles de l'Ontario. La plupart des services sont assurés par des organismes de proximité sans but lucratif (ONG) qui privilégient l'enseignement de la langue anglaise et les services d'installation. Les organismes s'attachent également à organiser des stages professionnels et des programmes de formation à l'intention des professionnels et artisans immigrés au Manitoba.

Toute une gamme de programmes de formation relais est actuellement proposée. Les crédits fournis par le ministère du Travail et de l'Immigration au titre de son Programme manitobain d'intégration des immigrants (PMII), avec

l'aide financière de Citoyenneté et immigration Canada, financent les services de placement sur le marché du travail, dont divers projets pilotes comportant des programmes de formation. Dans certains cas, ceux-ci prévoient des allocations de formation. L'université du Manitoba offre ainsi aux ingénieurs un programme de formation relais destiné à les aider à satisfaire aux qualifications universitaires spécifiées par l'Association des ingénieurs et des géoscientifiques du Manitoba, et en propose également un aux enseignants. Le Winnipeg Technical College organise également des programmes de cette nature, notamment dans les domaines de la coiffure et de la comptabilité. Le PMII est un outil de financement efficace qui permet de relier les services aux immigrés aux services du marché du travail; il est en outre suffisamment souple pour financer des projets pilotes de cette sorte.

Néanmoins, de l'avis unanime des prestataires de services de Winnipeg, l'éventail de cours proposés aux immigrés qui doivent suivre des études pour satisfaire aux critères des évaluations des titres de qualifications ou ont besoin d'une reconversion systématique pourrait être élargi. S'agissant des formations relais, l'aide financière aux immigrés est limitée pendant la durée des cours, ce qui peut faire obstacle à leur participation.

Interventions locales

Tout comme à Montréal et Toronto, de nombreux organismes de proximité fournissent des services d'installation aux immigrés à Winnipeg. Ils dépendent pour cela des subventions publiques et de celles des organisations philanthropiques locales, et la prestation de leurs services repose dans une certaine mesure sur les bénévoles. Les ONG locales font état de quelques difficultés de financement, qui tiennent en partie à ce que les fonds fédéraux actuellement mis à la disposition de la province du Manitoba sont plafonnés et ne prennent pas en compte la hausse récente du nombre d'immigrés, situation qui est actuellement à l'examen.

L'International Centre et les Employment Projects of Winnipeg (décrits ci-après) sont deux organismes de proximité qui fournissent une palette de services visant à faciliter l'intégration des immigrés au marché du travail local, et jonglent souvent avec les subventions de diverses organisations.

L'International Centre

L'International Centre propose un large éventail de services d'installation, dont des cours d'anglais. Compte tenu de son envergure et de la diversité de ses services, il peut faire fonction de guichet unique et orienter les immigrés sur différents services – dont ceux de logement. Le Centre dispose d'un budget opérationnel annuel de 2 millions CAD (environ 1.4 million EUR). Ces financements lui sont accordés par sept bailleurs de fonds, dont six dans

le cadre de contrats d'une durée maximale d'un an à chaque fois. La stabilité financière de l'organisme est donc une source de préoccupation permanente, ce qui a des retombées substantielles sur sa capacité de planification et d'organisation.

Le Centre a établi un programme, dirigé par des bénévoles, qui aide les immigrés à s'adapter à la vie à Winnipeg. Il leur propose plusieurs cours – compétences informatiques de base, éducation routière, cours de conversation anglaise et programmes pour enfants – et leur fournit également des services de placement professionnel. Il offre aux immigrés une aide à la rédaction de CV et un entraînement aux techniques d'entretien, et les oriente vers les différents programmes de formation qui leur sont éventuellement ouverts. Il a également mis sur pied un programme de mentorat conçu pour mettre des professionnels immigrés en contact avec des professionnels établis et aider les premiers à obtenir l'agrément professionnel et à réintégrer leur profession. Quelque 35 appariements ont été effectués, dont la moitié environ entre ingénieurs. Le Centre précise que bon nombre de ces appariements ont aidé les stagiaires à trouver un emploi dans leur domaine d'activité. Ce programme est en phase de démarrage, et se heurte encore à des difficultés pour trouver des mentors bénévoles appropriés.

Le Centre gère également un programme d'entrée dans la vie active destiné aux jeunes immigrés (de 18 à 30 ans) dotés de faibles compétences linguistiques (niveau 3 ou 4 selon les niveaux de compétences linguistiques canadiens) et d'une expérience professionnelle limitée au Canada. Il s'agit d'un stage d'une durée de cinq semaines à temps complet pendant lequel les participants sont rémunérés. Il a pour objectif de permettre aux participants de mieux comprendre les attentes des employeurs et la culture du milieu du travail au Canada. Un agent de placement direct travaille avec les participants pendant le stage et les assiste dans leur recherche d'emploi. Une fois que le jeune a trouvé un placement, l'agent reste en contact avec lui et avec l'employeur pour les aider à surmonter toute difficulté et arbitrer les malentendus, ce qui améliore la viabilité des résultats au regard de l'emploi et favorise le maintien dans l'emploi. L'agent aide aussi ses usagers à résoudre les problèmes de garde d'enfants, de transports et de maladie. En 2005-06, sur 66 usagers inscrits, 44 ont obtenu un emploi et 22 n'ont pas mené le programme à terme (pour cause de déménagement, de retour à l'école ou d'orientation sur un autre programme).

Employment Projects of Winnipeg (EPW)

Cette agence de placement se distingue en ce qu'elle assure également une formation à l'informatique en milieu de travail. Son personnel précise avoir affaire à des clients confrontés à la difficulté d'assurer la subsistance de leur famille tout en essayant de négocier les obstacles liés à la recherche d'un

emploi dans leur domaine de compétence. Ces immigrés ont souvent besoin d'une assistance sociale, assistance qu'EPW s'emploie à leur apporter en créant un environnement réceptif qui s'efforce à la fois de satisfaire à leurs besoins sociaux et de les aider dans leur recherche d'emploi. L'agence a également commencé à mettre en place un accompagnement et des activités destinées aux jeunes dans le but de favoriser leur intégration.

La participation d'autres intervenants locaux

Outre les projets communautaires locaux, la province a également fait appel au Programme manitobain d'intégration des immigrants décrit plus haut pour soutenir les projets innovants d'autres intervenants de la région, dont les employeurs. Deux projets font participer les employeurs à leur conception et à leur réalisation : le projet de formation d'une société de crédit mutualiste manitobaine, et un projet de reconnaissance des qualifications d'éducateur de la petite enfance. Tous deux ont eu recours à une technique de modélisation des compétences pour favoriser l'intégration des immigrés à leur milieu de travail; ils ont défini les compétences nécessaires pour un emploi particulier et déterminé ensuite les moyens de former les individus et/ou de valoriser leurs compétences antérieures dans ces domaines de manière à éviter des stages de formation plus généraux et, partant, de plus longue durée.

Projet de reconnaissance des qualifications des éducateurs de la petite enfance

Le Projet de reconnaissance des qualifications des éducateurs de la petite enfance, par exemple, a été mis sur pied par un représentant de l'Unité des services à la famille et au logement de la province du Manitoba pour remédier à la pénurie locale de puéricultrices. Beaucoup de nouveaux arrivants souhaitaient travailler dans ce domaine, mais éprouvaient des difficultés à faire reconnaître leurs qualifications antérieures et étaient obligés de suivre des stages de recyclage de longue durée pour être admis dans la profession.

Le programme s'efforce de résoudre ce problème en proposant des parcours fondés sur les compétences pour obtenir une accréditation professionnelle dans le domaine de la puériculture. L'un d'eux consiste en un stage d'une durée de 14 semaines; destiné aux immigrés formés à l'étranger, il est axé sur l'éducation des jeunes enfants et vise à satisfaire aux critères de qualification exigés pour obtenir la classification du programme de garde d'enfants du Manitoba. Il comporte une évaluation en milieu de travail et un dispositif de mentorat assis sur un cadre d'évaluation des compétences. Chaque stagiaire est placé dans une garderie, et ses compétences sont évaluées pendant le travail. Durant le stage, il est employé en qualité d'aide-éducateur agréé. Les évaluateurs s'appuient sur des normes préalablement

établies et sur une grille de résultats d'apprentissage adaptés au projet. La grille a été élaborée, à l'origine, en concertation avec les *colleges* locaux, les associations professionnelles et d'autres parties intéressées. Le projet travaille aussi en coopération avec le Service d'évaluation des diplômes du Manitoba fourni par l'intermédiaire du ministère du Travail et de l'Immigration de la province pour évaluer les qualifications acquises antérieurement par les stagiaires. En mai 2006, 22 personnes avaient mené le programme à bonne fin.

En principe, ce genre de programme paraît convenablement structuré pour répondre aux besoins des immigrés désireux d'entrer dans la profession. Il donne un certain crédit aux formations acquises à l'étranger et offre à l'immigrant un revenu tout en lui permettant de suivre un apprentissage et de travailler dans le domaine de la puériculture. L'évaluation fondée sur les compétences et le dispositif de mentorat facilitent la reconnaissance des qualifications. Rien ne permet d'affirmer que cette méthode est transférable à d'autres domaines d'activité. Les organismes professionnels canadiens intègrent certes des tests de compétence à leurs procédures d'accréditation, mais ils exigent généralement l'achèvement de cursus universitaires équivalents à ceux que suivent les candidats canadiens avant d'y assujettir les immigrés. Dans le cas de la puériculture, l'association professionnelle ne contrôle pas la procédure d'accréditation, ce qui semble avoir favorisé l'adoption d'une formule plus souple.

La Cambrian Credit Union

Un autre programme novateur a été mis sur pied en 2004 par un groupe d'établissements de crédit mutualiste locaux désireux d'embaucher des immigrés afin de mieux servir une clientèle diversifiée. Ces établissements, qui offrent des services aux communautés ethniques en expansion de Winnipeg, devaient gérer des taux de rotation élevés des effectifs du service à la clientèle, surtout parmi les « représentants des services aux adhérents ». Ils ont donc décidé de mutualiser leurs ressources et d'élaborer, avec l'aide de l'administration provinciale, un projet de formation interne afin d'aider les immigrés de la région à acquérir les compétences nécessaires à cette fonction.

La demande de participation des immigrés au programme a apparemment été forte. Quatre-vingts candidats environ se sont présentés à chaque session, une quarantaine étant sélectionnés. Le programme recherche des immigrés maîtrisant les savoirs fondamentaux (littérisme et calcul élémentaire). Ceux qui répondent à ces exigences suivent un stage d'orientation et de formation de cinq semaines pendant lequel ils ne perçoivent aucune rémunération. Ceux qui réussissent le stage obtiennent un emploi à l'essai pendant trois mois, assorti d'une formation et d'un soutien permanents, à un niveau de rémunération de début de carrière (10 CAD de l'heure). S'ils sont en mesure de réaliser les tâches demandées, ils sont

affectés aux services de l'établissement de crédit, la grande majorité (78 %) étant nommés à des postes permanents. Le secteur du crédit mutualiste est peut-être particulièrement adapté à ce genre d'initiatives compte tenu de sa stratégie de proximité et des solides réseaux déjà établis entre ses établissements. La province du Manitoba a aussi assumé un rôle pivot : elle a dynamisé le projet et apporté une aide aux employeurs en leur procurant un formateur et l'investissement initial dans la définition des compétences. Le projet se distingue en ce qu'il n'était pas destiné à des professionnels immigrés. Il existe, parmi les immigrés qui arrivent au Canada dans le cadre des programmes de réfugiés et de regroupement familial et dans les familles qui accompagnent les immigrés qualifiés, de nombreux employés de bureau auxquels un projet de cette nature peut être particulièrement adapté.

Analyse

Efficacité des politiques et programmes

L'étude a permis de déceler plusieurs obstacles persistants à une intégration effective des immigrés sur le marché du travail canadien, notamment la reconnaissance des diplômes, la nécessité d'une expérience professionnelle canadienne, et l'aptitude à communiquer. Cette liste n'est certes pas exhaustive mais reprend les principaux éléments évoqués à la fois par les immigrés et les employeurs. La première question qui se pose est donc de savoir si les programmes locaux en cours remédient véritablement à ces problèmes et améliorent la situation des immigrés locaux sur le marché du travail.

La reconnaissance des diplômes au Canada opère à deux niveaux. Au premier, qui concerne les professions et métiers réglementés ou nécessitant une licence, elle met en jeu un réseau complexe d'intervenants, dont l'organisme réglementaire professionnel, les établissements d'enseignement post-secondaire et les employeurs. La réglementation des professions et métiers relève de la compétence des provinces, de sorte que l'efficacité des mesures et programmes élaborés dans ce domaine dépend de leur spécificité provinciale. Bon nombre des programmes de formation relais mis sur pied prennent en compte ces réalités et associent les différents intervenants à leur élaboration et à leur réalisation. Ces projets sont également financés par la province. Les programmes de formation relais ont pour avantage de permettre aux immigrés de mettre leurs compétences à niveau et d'entrer sur le marché du travail rapidement, un facteur crucial dans un contexte où les intervenants locaux signalent qu'une expérience professionnelle datant de plus de deux ans est jugée dépassée par les employeurs[6]. Ils ont néanmoins pour défaut de devoir être particuliers à une profession pour être efficaces et, par conséquent,

d'ampleur et de portée limitées. De plus, ils sont généralement coûteux et se heurtent à des difficultés substantielles en termes de viabilité.

Le second niveau concerne les professions non réglementées ou agréées dans lesquelles la question de la reconnaissance des qualifications relève du seul employeur. C'est là que l'expérience professionnelle canadienne pose problème. Beaucoup d'employeurs l'utilisent comme un indicateur lorsqu'ils se trouvent face à des diplômes qu'ils ne connaissent ou n'acceptent pas. Dans les cas où les employeurs ont eu directement affaire à un candidat, dans le cadre d'un stage ou d'un mentorat, les résultats sont très probants car ils prennent confiance dans les aptitudes de l'immigré. Plusieurs des programmes locaux étudiés, comme le programme public d'immersion professionnelle PRIIME et le TRIEC de Toronto, prennent ce phénomène en considération et utilisent des financements des secteurs public et privé pour donner aux immigrés la possibilité d'acquérir une expérience professionnelle rémunérée. Ces projets affichent des taux de réussite assez élevés; néanmoins, compte tenu de leur coût et de la nécessité d'obtenir la participation des employeurs, leur ampleur est forcément restreinte. La nécessité de mobiliser les employeurs signifie en outre que les critères d'admission au programme sont élevés; les candidats sont donc vraisemblablement les individus qui ont le plus de chances de trouver un emploi, ce qui risque de produire un effet d'écrémage.

Donner aux employeurs les moyens de reconnaître les compétences et aptitudes acquises précédemment est un problème bien plus vaste. Il existe certes des instruments à cet effet, dont les services d'évaluation des compétences, mais la solution passe par une coopération systématique avec les employeurs, ce qui n'est pas le cas actuellement. Les programmes en entreprise menés par les établissements de crédit mutualiste et le projet de reconnaissance des qualifications d'éducateur de la petite enfance de Winnipeg témoignent des stratégies dynamiques que les employeurs eux-mêmes peuvent mettre en place dans ce domaine, et du rôle utile que peut jouer le gouvernement régional en fournissant des subventions d'amorçage à l'appui de ces innovations. Il convient toutefois d'élaborer plus méthodiquement des mécanismes d'évaluation des compétences et d'en assurer une diffusion efficace de manière à éviter que les entreprises et d'autres organismes ne « réinventent la roue ».

Si certaines interventions, comme les programmes de formation relais particuliers à une profession et les programmes de stages professionnels, semblent s'attaquer au cœur du problème de l'intégration des immigrés à la population active canadienne, les interventions locales des services financés à l'échelon fédéral sont en grande partie axées sur les besoins initiaux d'installation ou proposent des programmes d'accès au marché du travail de portée générale qui ne prennent pas en considération la situation spécifique

des immigrés. Cela tient en partie à des questions de ressources et au fait que les prestataires de services locaux sont en mesure de fournir à un plus grand nombre d'immigrés des services d'accompagnement essentiels et de courte durée pour un coût inférieur. Cette forme d'aide ne permet pas forcément aux immigrés de s'intégrer plus durablement sur le marché du travail à un niveau correspondant à leurs qualifications et compétences antérieures. Par ailleurs, bon nombre de ces programmes de courte durée étant financés et évalués selon des systèmes de gestion fondés sur les résultats, ils risquent d'encourager les clients à accepter « n'importe quel emploi », et de créer ainsi des situations de sous-emploi.

Les employeurs canadiens mentionnent régulièrement l'aptitude à la communication parmi les principaux obstacles à l'embauche d'immigrés. Par ailleurs, l'augmentation des flux d'immigration en provenance de pays non anglophones (en ce qui concerne les provinces autres que le Québec) et les critères exigeant des niveaux d'instruction élevés créent des problèmes en termes de placement approprié sur le marché du travail. Autrement dit, de manière générale, plus les emplois sont qualifiés, plus ils appellent des compétences linguistiques élevées en raison des responsabilités de gestion qui leur sont associées. Si le gouvernement fédéral fait une large place à l'aide à la formation linguistique, les cours dispensés dans ce cadre ne sont généralement pas d'un niveau suffisant pour satisfaire aux besoins du marché du travail. Certaines provinces, comme le Manitoba, offrent des formations en langue de plus haut niveau; par ailleurs, le nouveau programme de cours de langue de niveau avancé mis sur pied par Citoyenneté et immigration Canada permettra peut-être aux immigrés d'acquérir des compétences en communication plus élevées qui seront adaptées au marché du travail. De même, bon nombre des programmes relais de formation en place comptent un enseignement de la langue professionnelle parmi leurs composantes essentielles et permettent aux participants d'atteindre le niveau requis pour l'attestation de capacité professionnelle.

La formulation des politiques et des programmes fédéraux et provinciaux a en grande partie privilégié les immigrés hautement qualifiés, se conformant ainsi aux priorités fixées par le gouvernement fédéral dans la procédure de sélection. Or, une forte proportion d'immigrés relève encore de la catégorie familiale ou de celle des réfugiés[7], qui vivent leur installation et leur entrée sur le marché du travail de manière différente des immigrés qualifiés. La multiplicité des aides apportées au travers du Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants (PEAI) et du Cours de langue pour les immigrants au Canada (CLIC), tous deux financés par Citoyenneté et immigration Canada, répondent à quelques-uns des besoins immédiats de ce groupe. Les demandeurs d'asile ne sont cependant pas admissibles à ces programmes.

Une grande part de l'aide est en outre destinée aux nouveaux venus alors que les immigrés de plus longue date continuent parfois de se heurter à des obstacles sur le marché du travail, surtout quand ils sont tombés dans le piège du sous-emploi. Le projet COSTI de Toronto a ainsi signalé apporter parfois une assistance à des personnes qui, après quinze ans au Canada, éprouvent encore des difficultés à s'intégrer; il fait appel pour cela à des contributions d'ordre caritatif.

Par ailleurs, face à l'expansion des poches de pauvreté dans des villes telles que Toronto et Winnipeg, il est évident que les programmes locaux sont confrontés à un éventail plus large de problèmes susceptibles d'agir indirectement sur l'intégration des immigrés et de leurs enfants au marché du travail : mauvaises conditions de logement, isolement géographique et problèmes relatifs à la scolarisation et aux résultats scolaires. Les projets dont les locaux sont installés dans ces communautés, comme le Centre de ressources en emploi de Rexdale du Humber College, dans la banlieue de Toronto, sont des instruments essentiels pour cerner ces problèmes et aider les immigrés à les résoudre. Il leur serait néanmoins utile de disposer de mécanismes de financement souples pour s'attaquer aux multiples problèmes auxquels les résidents de ces quartiers doivent inévitablement faire face.

Influence du cadre de gouvernance

Une difficulté majeure dans le contexte canadien tient à la complexité des rôles et des relations entre les échelons fédéraux et provinciaux du gouvernement en matière d'élaboration des politiques et des programmes à l'appui de l'intégration des immigrés au marché du travail. Des accords ont été conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces pour préciser leurs fonctions et leurs responsabilités particulières, résoudre la question du partage des responsabilités et assurer la coordination. Or, même si c'est à l'échelon local que les nouveaux problèmes associés à l'installation des immigrés sont le plus vivement ressentis, les autorités municipales ne sont pas encore appelées à participer véritablement aux exercices de planification et de formulation des politiques à plus haut niveau. À ces problèmes de coordination verticale entre les différents échelons de l'administration s'ajoute celui de la division de la question de l'intégration des immigrés en deux domaines d'intervention distincts : leur installation et leur accès au marché du travail. De ce fait, la coordination horizontale pose également un problème, à l'échelon fédéral comme à l'échelon provincial.

Au Québec, la définition récente de plans d'action régionaux et l'organisation de conférences régionales réunissant les maires et les municipalités dans le cadre de la stratégie « Des valeurs partagées, des intérêts communs » constituent une étape décisive dans la formulation d'une

stratégie de gouvernance multiniveau à cet égard. Par ailleurs, les accords interservices conclus entre les différents ministères actifs dans ce domaine ne peuvent que renforcer la coordination locale. On peut également voir dans l'établissement d'un comité des relations intergouvernementales au sein du TRIEC, à Toronto, une réponse directe à ce problème. Le comité a réuni les représentants locaux de quatre ministères fédéraux (Citoyenneté et immigration Canada, Service Canada, Patrimoine canadien, Industrie Canada), trois ministères provinciaux (ministère des Affaires civiques et de l'Immigration; ministère de la Formation, des Collèges et des Universités; ministère du Développement économique et du Commerce) et trois collectivités territoriales. Il a pour objectif de créer de nouveaux dispositifs de coopération intergouvernementale qui concernent notamment l'échange d'informations, l'analyse conjointe de la prestation locale de services et, à terme, la planification et l'établissement de priorités communes. Deux ans après sa création, le comité a publié un document fondamental qui recense les lacunes en matière de services locaux et formule une série de recommandations en vue d'une réorientation stratégique.

Le rôle des ONG dans la prestation de services

Alors que l'élaboration des politiques et la planification et l'établissement des priorités s'effectuent tant au niveau fédéral que provincial, les services aux immigrés sont fournis par l'intermédiaire d'ONG ou d'autres prestataires de services à l'échelon local. À cette échelle aussi il existe un manque apparent de communication et de coordination qui compromet l'aptitude des organismes de prestation des services à éviter les lacunes et les redondances, à s'informer mutuellement des bonnes pratiques et à veiller à ce que les services complémentaires soient correctement reliés. En Ontario et au Manitoba, Service Canada a installé ses centres d'évaluation initiale à l'intérieur des ONG locales, ce qui incite ces dernières à diriger les immigrés vers d'autres prestataires locaux une fois leurs besoins en formation et en assistance évalués. Au Québec, seuls certains services sont fournis par les ONG, dans le cadre d'accords de partenariat. Ces réseaux d'orientation font cependant souvent appel aux ONG les plus renommées, ce qui risque d'accentuer l'isolement des autres prestataires.

Les ONG et les autres prestataires de services locaux sollicitent, parfois concurremment, des financements de l'administration fédérale et provinciale pour fournir des services d'installation et d'emploi. C'est donc au travers du cadre stratégique des administrations fédérale et provinciales que la prestation de services est en grande partie définie. Qui plus est, bon nombre de ces contrats sont de courte durée (un an) ou reconductibles chaque année, ce qui crée une charge administrative pour des organismes qui, souvent, ne disposent pas des moyens nécessaires pour fournir toutes les informations ou

élaborer toutes les propositions demandées. Quelques ONG reçoivent des financements supplémentaires d'autres bailleurs de fonds (dont des organismes caritatifs), et disposent ainsi d'une plus grande latitude dans leur offre de services. Néanmoins, le fait de dépendre de plusieurs sources de subventions crée des contraintes et complique le travail de planification et de réalisation des organismes.

Les moyens dont disposent les plus grands organismes tels que COSTI ou le regroupement de petits organismes dans des locaux communs permettent de traiter les besoins des clients immigrés particuliers dans une perspective globale. Le personnel est censé prendre en considération la grande diversité des besoins des clients et, le cas échéant, les orienter vers les services compétents au sein de l'organisme. Ces services comportent généralement des conseils en matière de logement et une orientation vers différents services sociaux, notamment en matière de santé et d'éducation. Ce dispositif présente de nombreux avantages pour les immigrés dans la mesure où il leur évite d'effectuer des recherches auprès de différents prestataires. Son existence est toutefois fonction de la dimension de l'organisme et ne résulte pas d'une politique délibérée du gouvernement fédéral ou provincial. À vrai dire, étant donné la structure concurrentielle de la procédure que doivent suivre les ONG candidates à la prestation de services aux immigrés, rien ne garantit qu'un organisme donné atteindra le niveau de développement de COSTI ou qu'il sera, à terme, en mesure de maintenir sa gamme de services.

Du fait que les ONG, outre l'aide qu'elles apportent aux immigrés pour entrer sur le marché du travail local, leur proposent toute une gamme de services, il se peut que leurs conseillers ne soient pas pleinement informés des réalités actuelles du marché du travail ou ne soient pas en contact avec un groupe suffisamment important ou varié d'employeurs. Plusieurs des programmes locaux examinés ont paré à ce risque par la constitution de solides réseaux. L'organisme PROMIS de Montréal, par exemple, tire parti de son implantation au sein de la communauté pour amener de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) à offrir des stages au PRIIME, bien que les PME soient traditionnellement réticentes à proposer des stages professionnels. L'association JEM s'est également appuyée sur les milieux d'affaires existants pour établir une vaste base de données d'employeurs et se tient informée de leurs besoins grâce aux tables rondes sectorielles qu'elle organise. À Toronto, le projet TRIEC a offert un mécanisme utile pour réunir les employeurs et les ONG dans le cadre d'un partenariat. Si les immigrés accèdent aux programmes du TRIEC par le biais du réseau d'ONG communautaires, ceux-ci sont élaborés et commercialisés au travers d'un partenariat municipal public-privé, ce qui a permis de rallier la participation de nombreuses entreprises de premier plan, nationales et internationales,

dont l'exemple peut alors en inspirer d'autres. Une telle stratégie pourrait être utilement transférée à d'autres villes canadiennes.

Conclusions et pistes de réflexion

Compte tenu des impératifs économiques et démographiques qui font de l'immigration une priorité pour le Canada, il existe chez l'ensemble des intervenants un intérêt et une volonté politique véritables de créer un système qui produise des résultats plus probants pour le bien des immigrés et de la société canadienne. On trouvera ci-après quelques thèmes de réflexion dégagés de l'examen et de l'analyse de l'environnement canadien qui précèdent.

Adaptation des programmes à l'évolution des caractéristiques des immigrés

Le gouvernement canadien dispose d'un réseau étendu de services locaux, mais ceux-ci sont essentiellement chargés de répondre aux besoins immédiats en matière d'installation et d'acquisition de compétences linguistiques de base (le Québec offre toutefois d'autres services). L'évolution du profil des immigrés ces vingt dernières années ne s'est pas accompagnée d'une évolution parallèle des services. Il convient de prendre sérieusement en considération le fait que les immigrés, qualifiés ou pas, ont peut-être besoin d'aides plus adaptées et efficaces pour s'intégrer au marché du travail canadien.

Dans le cas des immigrés qualifiés notamment, le programme de formation linguistique en vigueur doit être développé de manière à satisfaire aux exigences du marché du travail en ce qui concerne cette catégorie de main-d'œuvre. Les cours actuellement dispensés dans la plupart des provinces, qui correspondent à un niveau de compétence linguistique de base, peuvent s'avérer suffisants pour les emplois non qualifiés mais ne conviennent pas aux nouveaux arrivants qui se classent dans la catégorie des travailleurs qualifiés. L'objectif du système de sélection d'immigrés qualifiés étant d'attirer des individus dont les compétences seront utiles à l'économie, il s'ensuit que les aides appropriées doivent être en place pour assurer leur entrée sur le marché du travail.

La majorité des programmes de l'emploi actuels visent à donner aux participants les moyens de trouver un emploi : ils fournissent des informations sur le marché du travail, une aide à la rédaction de CV et un entraînement aux techniques d'entretien. Or, les projets qui ont obtenu des résultats satisfaisants sont ceux qui mettent les individus directement en contact avec les employeurs, dans le cadre de mentorats, de stages, ou de placements professionnels purs et simples. Ces programmes sont moins

nombreux, et n'ont pas l'ampleur nécessaire. Il faut donc développer l'accès à ce type d'initiatives. Il convient par ailleurs, pour garantir la coopération des employeurs, de les associer à l'élaboration et à la réalisation des programmes. Ainsi, les programmes en question seront conçus de manière à satisfaire à la fois aux besoins des immigrés et à ceux des employeurs.

Des modalités de financement souples doivent en outre être consenties aux programmes locaux pour aider les immigrés à surmonter la multitude de problèmes susceptibles de faire obstacle à leur emploi, qu'ils soient qualifiés ou pas, surtout quand ils vivent regroupés dans les poches de pauvreté naissantes dans certaines villes. Un quartier mal desservi, l'absence de logements convenables et les mauvais résultats scolaires des enfants sont des éléments qui, tous, peuvent avoir des effets préjudiciables à une intégration durable sur le marché du travail.

Coopération et collaboration multilatérales

Au Canada, la question de l'intégration des immigrés au marché du travail fait par essence intervenir des intérêts multiples. Étant donné le caractère régional du Canada et la diversité des conditions d'une ville l'autre, il importe d'élaborer des solutions qui soient adaptées aux particularités des contextes et des intervenants locaux. Or, il n'existe pas de crédits publics, fédéraux ou provinciaux (sauf au Québec), qui soient réservés à des collaborations de cette nature. Les partenariats tels que le TRIEC de Toronto offrent un moyen innovant de stimuler et d'entretenir cette forme de coopération à l'échelon local. Un programme public favorisant la coordination locale permettrait de mobiliser plus efficacement les intervenants locaux et de définir des solutions locales.

La participation des villes à la politique d'immigration est un autre aspect de la coordination locale. Même si une grande part du travail d'intégration locale relève des administrations municipales et de leurs organismes, les villes interviennent peu dans la formulation des politiques et des programmes et dans les décisions d'ordre financier. Pour intégrer leur expérience et leur expertise au processus, il convient de leur confier un rôle dans l'élaboration de la politique d'immigration, par exemple au travers d'accords entre les trois échelons de l'administration (fédéral, provincial et municipal); ceux-ci prévoiraient la prise en commun des décisions de planification et d'affectation des ressources, et une coordination locale pour satisfaire aux besoins locaux.

L'exemple du Canada laisse apparaître un problème récurrent de coordination horizontale, que chaque province s'efforce néanmoins de résoudre. Un cadre national est manifestement nécessaire, qui pourrait prendre en considération la situation particulière de chaque province, pour

éliminer l'effet de cloisonnement résultant d'orientations stratégiques distinctes et autonomes en matière d'immigration et d'entrée sur le marché du travail. Il guiderait les accords entre les gouvernements fédéral et provincial et/ou les accords interministériels qui portent sur ces questions et garantissent une planification et une exécution intégrée des politiques. Il faciliterait en outre la migration interprovinciale des travailleurs.

Organismes prestataires de services

La méthode canadienne se distingue par son recours aux organismes de proximité à but non lucratif pour la prestation de services aux immigrés. Ceux-ci se chargent tout particulièrement des services d'installation initiaux, notamment la formation linguistique et l'aide à l'emploi, ainsi que d'autres services utiles dont la santé, l'éducation et le logement. Ce modèle de prestation fondé sur une approche communautaire fournit la plupart des services gratuitement. Les organismes cherchent souvent à créer chez leurs clients un sentiment d'appartenance à une collectivité et sont prêts à se faire leur porte-parole.

Les organismes de plus grande envergure ou les organismes regroupés dans les mêmes locaux sont souvent les mieux équipés pour s'occuper des immigrés de fraîche date car ils sont en mesure d'offrir à ces derniers un guichet unique qui les guide dans le dédale des services disponibles, dont beaucoup peuvent être fournis « en interne ». Néanmoins, une grande part des financements qu'ils reçoivent provient de contrats de services de courte durée (de un à trois ans) avec les ministères provinciaux et fédéraux. Une politique qui veillerait à ce qu'il existe dans chaque grand centre urbain au moins quelques prestataires offrant une gamme complète de services aux immigrés, conjuguée à la garantie qu'un financement de base leur sera apporté par les ministères fédéraux et provinciaux, serait utile aux immigrés comme aux prestataires de services.

Pour que ces organismes puissent fournir des conseils de qualité aux immigrés et les mettre directement en contact avec le marché de l'emploi, il sera indispensable que les employeurs participent dans toute la mesure du possible aux programmes locaux. Les responsables publics fédéraux et provinciaux devraient tirer parti de la faveur croissante dont jouit l'emploi des immigrés, dans le contexte de l'évolution démographique, pour mettre sur pied des projets qui encouragent la participation des employeurs et donnent une image favorable de ceux qui ont établi des bonnes pratiques dans ce domaine. Le projet Hire Immigrants du TRIEC offre un bon modèle de démarche de cette nature.

Du fait que ce sont souvent les ONG qui assurent la prestation de services aux immigrés au Canada, il importe qu'elles rendent directement compte de

leur expérience aux responsables publics chargés d'allouer les crédits fédéraux et de concevoir les programmes d'immigration. Leur connaissance des lacunes que présentent les services (le financement de services d'accueil pour les enfants des immigrés chargés de famille pendant leur formation par exemple) et des obstacles auxquels les immigrés se heurtent actuellement à l'entrée sur le marché du travail constitue une mine d'informations susceptibles de servir à modifier les programmes fédéraux et provinciaux de manière à les adapter au profil changeant des immigrés et de leurs problèmes d'insertion au marché du travail.

Pré-immigration et sélection

Il importe que les immigrants obtiennent des informations, une évaluation sérieuse de leurs diplômes et leur accréditation avant d'immigrer. Ces éléments leur faciliteraient l'entrée sur le marché du travail à leur arrivée au Canada. Il existe des sites internet fédéraux et provinciaux qui traitent de ces questions, mais il serait particulièrement utile que les autorités redoublent d'efforts pour informer les individus immigrant au Canada dans le cadre du programme des travailleurs qualifiés qu'ils devront éventuellement faire preuve d'adaptabilité et changer de profession à leur arrivée. Cette démarche permettrait de modérer les attentes des nouveaux venus et d'atténuer la frustration que les immigrés qualifiés connaissent actuellement quand ils ne peuvent exercer l'activité professionnelle qui est la leur au Canada.

À plus long terme, une meilleure articulation entre les systèmes de sélection des immigrés élaborés aux échelons national et provincial et les compétences demandées dans des régions ou provinces données pourrait se traduire par une amélioration des résultats au regard du marché du travail. L'Accord Canada-Québec confère à la province un rôle déterminant dans la sélection des immigrés et lui donne la possibilité de rechercher des compétences précises chez les nouveaux arrivants, notamment la maîtrise de la langue française. Les programmes de candidats des provinces mis au point dans d'autres régions canadiennes, comme le Manitoba, autorisent également une sélection des compétences même si, à l'évidence, la tâche consistant à suivre l'évolution de la demande régionale en la matière est parfois complexe et que d'autres facteurs concurrents, comme la fidélité à une province particulière, peuvent prendre le dessus.

L'avenir

En conclusion, le Canada a beaucoup à gagner d'un programme d'immigration permanent établi en fonction de ses objectifs de croissance et de construction nationale, mais un projet national clairement défini et ciblé s'impose pour y parvenir. Il lui faudra sans cesse veiller au bon équilibre des

politiques et des programmes élaborés pour réaliser ce projet, et surmonter les nombreuses difficultés liées à la négociation et à la coordination des rôles et responsabilités. La mise en place d'un système efficace d'aide aux immigrés de fraîche date repose à la fois sur une volonté politique et sur des partenariats. Le Canada comme ses immigrés en tireront profit.

Notes

1. Les provinces canadiennes ont des responsabilités considérables par rapport au gouvernement fédéral. Elles ont notamment compétence sur de nombreux biens collectifs, dont les soins de santé, l'éducation, les services sociaux et les transports intra-provinciaux. Elles bénéficient de transferts financiers du gouvernement fédéral et prélèvent leurs propres impôts. Les provinces canadiennes ont vu leurs responsabilités augmenter sensiblement entre les années 50 et 70. Elles représentent aujourd'hui un peu moins de 40 % du pouvoir fiscal et de dépenses de la fédération, ce qui fait du Canada l'un des pays les plus décentralisés de l'OCDE. Voir OCDE (2002).
2. En 2004, le taux de chômage canadien (7.3 %) s'établissait juste au-dessus de la moyenne OCDE (6.9 %), le pourcentage de personnes au chômage depuis plus d'un an (9.5%) demeurant l'un des plus faible de l'OCDE. En 2005, le taux de chômage a été de 6.8 %. Voir OCDE (2006).
3. Voir Galabuzi (2001).
4. Aux termes de l'Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail, le Québec est chargé de déterminer les priorités de la province dans les domaines suivants : élaboration, application et évaluation des mesures actives du marché du travail; traitement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre; définition des besoins en services des usagers de l'assurance-chômage; orientation sur les services et conseils relatifs à l'emploi appropriés; services destinés à aider les individus à établir les programmes d'acquisition des compétences professionnelles dont ils ont besoin et services d'accompagnement dans leur recherche d'emploi; publication d'informations sur le marché du travail québécois; et participation à l'amélioration du système pancanadien d'information sur le marché du travail.
5. Le taux d'emploi des nouveaux venus dans les provinces du Manitoba et du Saskatchewan était de 65 % six mois après leur arrivée dans le pays. Après une année au Canada, il avait augmenté, passant à 73 %, niveau auquel il s'était généralement stabilisé après un séjour de deux ans (74 %). Le taux d'emploi combiné des nouveaux venus dans ces provinces était supérieur à celui de toutes les autres provinces ou régions aux trois périodes de référence.
6. Ce point a été signalé par plusieurs intervenants dans les régions étudiées; les employeurs membres du partenariat TRIEC notamment ont souligné que l'objectif devait consister à faire entrer les immigrés sur le marché du travail dès que possible après leur arrivée, en les plaçant à des postes à la mesure de leurs compétences.
7. En 2004, les flux d'immigration se sont répartis de la façon suivante : 25.2 % dans la catégorie « professionnels », 57.9 % dans la catégorie « regroupement familial », 16.8 % dans la catégorie « humanitaire », et 0.1 % de « divers » (source : OCDE, 2005).

Bibliographie

Association des universités et collèges du Canada (2002), « Orientations : le milieu universitaire », Ontario.

Bruce, D. (2001), « Du travail à revendre : Résultats des sondages de la FCEI sur la pénurie de main-d'œuvre qualifiée », Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, Ottawa.

Bourgeois, A. et Debus, A. (2006), « Du travail à revendre : les postes vacants à long terme posent un défi majeur aux PME », Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, Ottawa.

Centre syndical et patronal du Canada (2005), « Handbook: Immigration and Skills Shortages », Ottawa.

Citoyenneté et immigration Canada (1994), « Vers le XXI^{e} siècle : une stratégie pour l'immigration et la citoyenneté », Ottawa.

Citoyenneté et immigration Canada (2003), « L'Observateur », Ottawa.

Citoyenneté et immigration Canada (1994), « Rapport sur les plans et les priorités 2004-2005 », Ottawa.

Citoyenneté et immigration Canada (2006), « Faits et chiffres », Ottawa.

Feist, M.G. (2003), « Success Skills Centre », *Government of Canada Immigration Committee Hearings*, Winnipeg, Manitoba, 12 février.

Forum des politiques publiques (2004), *Bringing Employers into the Immigration Debate: Survey and Conference*, Ottawa.

Galabuzi, G.E. (2001), *Canada's Creeping Economic Apartheid: the Economic Segregation and Social Marginalisation of Racialised Groups*. Centre for Social Justice (CSJ) Foundation, Toronto.

Gouvernement du Québec (2004), *Des valeurs partagées, des intérêts communs : Plan d'action 2004-2007*, Québec.

International Centre (2005), *Annual Report 2004-2005*, Winnipeg.

Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (2005), « Integration of Immigrants in the Labour Market », rapport d'information préparé pour la visite d'étude du centre OCDE-LEED.

OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Canada,* OCDE, Paris.

OCDE (2006a), *Perspectives des migrations internationales,* OCDE, Paris.

OCDE (2006b), *Perspectives de l'emploi – Édition 2006: Stimuler l'emploi et les revenus,* OCDE, Paris.

Reitz, J.G. (2003), « Educational Expansion and the employment Success of Immigrants in the United State and Canada, 1970-1990 », *in* Jeffrey G. Reitz (dir. pub.), *Host Societies and the Reception of Immigrants*, Centre for Comparative Immigration Studies, Université de Californie, San Diego.

Statistique Canada (2001), « Immigrants in the Canadian Labour Force, A Provincial and Occupational Overview », *Recensement de 2001*, Ottawa.

Statistique Canada (2003a), *Les gains des Canadiens,* Ottawa.

Statistique Canada (2003b), *Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada – Progrès et défis des nouveaux immigrants sur le marché du travail*, Ottawa.

Statistique Canada (2003c), *L'éducation au Canada : viser plus haut,* Ottawa.

Statistique Canada (2005), *Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada – S'établir dans un nouveau pays : un portrait des premières expériences,* Ottawa.

Statistique Canada (2006), *Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada : perspective régionale des expériences sur le marché du travail*, Ottawa.

Sweetman, A (2005), « Immigration as a Labour Market Strategy – European and North American Perspectives ».

Travail et immigration Manitoba (2005), *Données factuelles sur l'immigration au Manitoba, Rapport statistique de 2004.* Winnipeg.

United Way of Greater Toronto and the Canadian Council on Social Development (2004), *The Geography of Neighbourhood Poverty: 1981-2001,* United Way of Greater Toronto, Toronto.

ISBN 978-92-64-02897-5
De l'immigration à l'intégration
Des solutions locales à un défi mondial
© OCDE 2007

Chapitre 3

Répondre aux besoins des immigrés en Italie en innovant en matière d'offre de services

par
Jonathan Chaloff

En Italie, les collectivités locales jouent un rôle important dans l'intégration, en gérant notamment les situations d'urgence et en proposant un accès au logement à un prix abordable. Les ONG locales, souvent associées à l'Église catholique, occupent également une place prépondérante en favorisant la mise en place des réseaux sociaux indispensables dans un pays où les offres d'emploi sont très peu diffusées de manière formelle. Au niveau régional, le Fonds social européen offre un moyen non négligeable de financer l'accès à la formation et les chambres de commerce soutiennent activement la création d'entreprises par les immigrés et l'élaboration de programmes de formation bilatéraux innovants avec des régions des pays d'origine. Bien que ces initiatives locales et régionales aient permis aux immigrés de trouver du travail, leur capacité à garantir une intégration sur le long terme s'avère plus incertaine, notamment parce qu'elles n'accordent pas suffisamment de place à l'évolution et à la planification des carrières à longue échéance.

Introduction

La nature de l'intégration des immigrés varie d'un pays à l'autre, en fonction de leurs antécédents migratoires, des caractéristiques des immigrants, des programmes mis en place pour aider ces derniers et de la situation socio-économique générale des pays hôtes. La politique en matière d'immigration est déterminée au niveau national, mais ses effets se manifestent au niveau local (régional, provincial et municipal). C'est pourquoi les politiques destinées spécifiquement à l'intégration sociale et professionnelle des immigrés sont souvent confiées aux soins des autorités locales qui se chargent de les élaborer. Les organisations du tiers secteur et les syndicats jouent également des rôles divers et souvent très disparates dans leur approche et les services proposés.

Le présent chapitre étudie l'efficacité de la mise en œuvre locale des politiques destinées à améliorer l'intégration des immigrés au marché du travail en Italie. Il présente les initiatives prises dans trois contextes différents afin de comprendre comment les acteurs politiques locaux définissent leurs politiques en matière d'insertion des immigrants sur le marché du travail et dans le tissu social au sens large, et met en lumière les réussites et les échecs de ces politiques. En outre, ce chapitre recense et examine les principaux aspects caractérisant la situation des immigrés au regard de l'emploi en Italie, tels que la remise à niveau des compétences, la reconnaissance des qualifications, la mise en adéquation de l'offre et de la demande, et l'intégration sociale.

La province autonome de Trente, la municipalité de Milan et la région du Piémont ont été sélectionnées pour cette étude en raison : *i)* de leurs différents niveaux de décentralisation et de gouvernance locale (perceptibles dans les différents degrés de pouvoir détenus à chaque niveau) et *ii)* des différents paramètres et caractéristiques du marché du travail local. Les trois territoires étudiés présentent des identités institutionnelles, culturelles et économiques très différentes. Le Trentin est une province autonome dotée d'un réseau de petites entreprises dynamiques et d'une activité économique saisonnière importante dans le tourisme et l'agriculture. Le Piémont, qui comprend une métropole, Turin, connaît actuellement une profonde restructuration industrielle. Il possède en outre une longue tradition d'immigration nationale et internationale. Enfin, Milan représente le cœur de l'économie industrielle et de services italienne.

L'identité administrative de ces territoires est également très différente. Bénéficiaire nette de l'argent public, la province autonome de Trente exerce une forte emprise sur l'économie locale. Le Piémont est une autorité régionale chargée de définir des directives et d'attribuer des fonds. Milan est confrontée à des problèmes sociaux complexes mais n'est pas chargée de la politique de l'emploi, définie par la province. La ville est par ailleurs souvent en concurrence avec les autres municipalités de la province pour attirer les ressources et proposer des services aux employeurs.

Les autorités de chacun de ces territoires partagent les mêmes objectifs en matière d'intégration locale des immigrés :

- répondre aux demandes des entreprises désireuses de recruter une main-d'œuvre appropriée (les trois territoires présentent tous un taux de chômage peu élevé et recourent aux travailleurs immigrés) ;
- améliorer l'employabilité. Le taux d'activité est faible, notamment en ce qui concerne l'emploi régulier. Les chiffres des retraites montrent constamment que nombre d'immigrés de travail n'occupent pas un emploi régulier mais travaillent dans l'économie informelle. C'est particulièrement le cas des femmes et de certains secteurs importants au niveau local, comme les travaux et les services domestiques ;
- maintenir la cohésion sociale. L'immigration à grande échelle constitue un problème de société en raison de la précarité et des risques auxquels sont confrontés de nombreux migrants. Il s'agit également d'un problème politique auquel les populations locales sont très sensibles. Les administrations locales préfèrent donc donner l'impression de gérer le phénomène plutôt que de réagir aux situations d'urgence.

Tendances migratoires générales : conditions économiques et législation

Afin de comprendre le contexte des initiatives locales favorisant l'intégration des immigrés – et les limites qu'elles doivent respecter – il est important de connaître l'environnement politique national et la conjoncture économique de l'Italie. La section suivante présente les principales caractéristiques du marché du travail italien, la place qu'y occupent les travailleurs immigrés et la nature des politiques italiennes d'immigration et d'intégration, notamment le système des quotas de travailleurs, les types de permis et les conditions de séjour.

Depuis le milieu des années 90, la réforme du marché du travail italien passe par la libéralisation des contrats de travail et la mise en place de mesures d'incitation fiscale encourageant la création d'emplois. Elle s'est traduite par une forte croissance de l'emploi (de 0.1 % en moyenne entre 1991

et 2001, elle a atteint 1.5 % en 2002 et 1.0 % en 2003). Cette évolution s'est toutefois accompagnée d'une baisse de la productivité[1].

Bien que la concurrence sur le marché des produits se soit accrue dans les années 90, les progrès de la mondialisation n'ont que légèrement affecté la compétitivité de l'Italie à l'étranger au cours de ces dernières années, comme en témoigne l'érosion des parts de marché du secteur des exportations. Cependant, selon l'OCDE (2003), elle peut s'améliorer de manière significative si le pays utilise ses atouts à bon escient. Ces derniers sont notamment : *a)* un taux très élevé de création d'entreprises ; *b)* des grappes de petites entreprises réalisant des économies d'échelle et proposant des produits de grande qualité ; *c)* un taux d'épargne privée élevé reflétant la disponibilité de capitaux pour les investissements nationaux, et *d)* un niveau de productivité de la main-d'œuvre relativement élevé.

En ce qui concerne l'évolution récente du marché du travail, bien que le ratio emploi-population et le taux d'activité n'aient cessé d'augmenter au cours des dix dernières années pour atteindre respectivement 56.2 % et 61.6 % en 2003, ils demeurent encore inférieurs aux moyennes de l'UE et de l'OCDE[2]. Par ailleurs, le taux de chômage a nettement reculé, passant de 11.5 % en 1999 à 8.8 % en 2003, diminuant ainsi considérablement l'écart qui existait en la matière avec l'Europe des 15. Il subsiste toutefois de grandes différences entre le Nord et le Sud du pays en termes de productivité ainsi que de taux d'emploi et de chômage. C'est la raison pour laquelle la main-d'œuvre étrangère se concentre plutôt au Nord, qui offre davantage de débouchés, d'autant que les mouvements migratoires nationaux, du Sud vers le Nord, ont diminué[3].

En Italie, une part considérable de l'emploi relève de l'économie informelle. Selon l'OCDE (2004), l'activité économique informelle du pays représente 16 % de son PIB. En fait, elle a augmenté ces dernières années, selon les chiffres de l'ISTAT sur la proportion de travailleurs clandestins (passée de 13.4 % en 1992 à 15.1 % en 2000). Les études avancent diverses raisons pour expliquer cette évolution, telles que la rigidité institutionnelle du secteur formel, soumis par exemple à de lourdes charges fiscales et à des restrictions du nombre d'heures de travail (Reyneri, 1998, OCDE, 2003). L'économie informelle touche essentiellement l'agriculture, la distribution, l'hôtellerie-restauration, les transports routiers et les services domestiques[4].

Afin de freiner la progression de l'économie informelle, le gouvernement a proposé en 2001 des mesures d'incitation aux entreprises et aux travailleurs. Ce programme a suscité une participation inférieure aux prévisions, contraignant le gouvernement à modifier et repousser constamment le délai accordé aux entreprises pour déclarer leurs activités souterraines et leurs plans de restructuration (OCDE, 2003). On a néanmoins observé une augmentation des déclarations de travailleurs auprès des institutions de

sécurité sociale. L'amnistie de 2002 destinée à régulariser les immigrés clandestins a contribué à cette évolution, de même que d'autres mesures concernant le marché du travail proposées en 2002 dans le « Pacte pour l'Italie » (incitations fiscales pour les embauches à durée indéterminée et prêts d'État pour les personnes s'établissant comme travailleur indépendant)[5]. Par ailleurs, l'industrie italienne, caractérisée par une forte concentration de PME au nord et au centre du pays travaillant surtout dans l'industrie légère (chaussure, ameublement, textile, etc.), le bâtiment, l'agriculture et les services (tourisme, etc.), a attiré des travailleurs étrangers dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre locale. Peu qualifiés et relativement précaires, les emplois offerts dans ces secteurs n'intéressent pas toujours les autochtones.

Les immigrés sur le marché du travail italien

L'Italie est demeurée jusqu'en 1973 un grand pays d'émigration, pourvoyeur de millions de travailleurs, beaucoup s'installant définitivement à l'étranger. Ce schéma a changé dans les années 70 et 80. L'Italie a alors commencé à accueillir des travailleurs venus de l'étranger et, en 1997, le flux net des transferts de fonds s'est inversé. Selon les estimations, entre 1986 à 2004, le nombre de résidents étrangers en situation régulière est passé de moins de 300 000 à 2.6 millions (Caritas 2004), soit 4.5 % de la population totale. L'immigration en Italie est très hétérogène : la Roumanie, l'Albanie et le Maroc représentent les principaux pays d'origine, avec chacun un peu plus de 10 % du nombre total d'immigrants. Par ailleurs, beaucoup d'immigrés sont originaires d'Ukraine, de Chine, des Philippines ou de Pologne. La plupart sont jeunes (entre 20 et 40 ans) et émigrent vers l'Italie pour des raisons économiques.

Le tableau 3.2 montre les différents rôles joués par la main-d'œuvre immigrée selon les régions. Le chômage varie considérablement d'une région à l'autre : si son taux atteint 23.4 % en Calabre, il n'est que de 2.4 % dans le Trentin. Les migrations internes sont désormais trop faibles pour pouvoir combler cet écart. Les travailleurs allochtones représentent 16.5 % des nouvelles embauches au niveau national, selon une fourchette qui va de 2.9 % dans la région reculée de la Sardaigne à 39.1 % dans le Trentin. Bien que l'enquête italienne sur la population active n'établisse pas de distinction entre travailleurs italiens et travailleurs étrangers ou nés à l'étranger, les immigrés occupent une place importante sur le marché du travail, largement supérieure aux 4.5 % de la population totale qu'ils représentent aujourd'hui. Les régions affichant un faible taux de chômage recourent notamment fortement aux immigrants pour répondre à leur demande de main-d'œuvre.

Le nombre de résidents étrangers en situation régulière a augmenté de 28.2 % en 2003, presque essentiellement à la suite de la régularisation de travailleurs prévue par la loi de 2002. La moitié d'entre eux étaient employés

Tableau 3.1. **Résidents étrangers en Italie titulaires d'un permis de séjour**

	Total permis de séjour (au 1er janvier)	*Dont* ressortissants extracommunautaires
1985	263 731	133 431
1986	289 068	151 714
1987	380 425	227 734
1988	422 678	258 464
1989	319 291	226 369
1990	550 457	422 489
1991	692 630	571 621
1992	648 935	548 531
1993	589 457	485 426
1994	649 102	540 993
1995	677 791	563 158
1996	729 159	606 974
1997	986 020	857 897
1998	1 022 896	887 689
1999	1 090 820	948 692
2000	1 340 655	1 194 792
2001	1 379 749	1 233 584
2002	1 448 392	1 308 335
2003	1 503 286	1 352 420
2004	2 193 999	2 040 530

Source : Istat (2004); Dossier Caritas (2004). Les permis pris en compte ici ne comprennent pas les mineurs.

de maison tandis que les autres déclaraient être en possession d'un contrat de travail. En outre, les employeurs prévoyaient d'embaucher jusqu'à 195 000 nouveaux travailleurs étrangers en 2004, annonçant ainsi un accroissement de la demande. La plupart des embauches prévues concernaient le nord du pays (la moitié étant située dans quatre régions industrielles : la Lombardie, la Vénétie, le Piémont et l'Émilie-Romagne). À l'époque, le gouvernement avait imposé des limites strictes à l'importation de main-d'œuvre, avec un quota fixé à 22 000 travailleurs sous contrat. Ce sont par conséquent les immigrés déjà présents dans le pays qui devaient couvrir près de 90 % des besoins supposés en « main-d'œuvre immigrée ». L'adéquation entre l'offre et la demande apparaît ainsi essentielle pour répondre aux besoins des employeurs.

La pénurie de main-d'œuvre a principalement touché les secteurs employant des travailleurs peu qualifiés. On a également constaté plus récemment une pénurie de travailleurs spécialisés, en particulier dans le bâtiment, mais aussi dans l'industrie, le tourisme et les services. L'Excelsior Information System, créé pour Unioncamere en accord avec le ministère du Travail, analyse chaque année les prévisions de demande des entreprises

Tableau 3.2. **Chômage régional et main-d'œuvre immigrée**

Région	Chômage régional moyen 2003 (en %)[a]	Nouvelles embauches travailleurs extra-communautaires 2003 (% of total)[b]	Étrangers titulaires d'un permis de séjour, 2003[c]	Augmentation du nombre de titulaires de permis, 2003	Embauches de travailleurs extracommunau-taires, 2004[d]	Quota de travailleurs étrangers, 2004[c]
Abruzzes	5.4	16.3	32,873	11 661	6 163	930
Basilicate	16.1	7.2	5,782	2 307	1 286	400
Calabre	23.4	5.6	33 485	16 010	3 747	565
Campanie	20.2	5.6	111 596	53 558	11 727	630
Emilie-Romagne	3.1	22.3	271 756	69 969	20 989	2 430
Frioul-Vénétie Julienne	3.9	25.3	62 052	13 028	6 394	1 230
Latium	8.7	11.6	330 695	92 109	14 848	1 820
Ligurie	6	16.4	57 834	22 474	5 423	670
Lombardie	3.6	21.6	502 610	155 842	36 928	2 800
Marches	3.8	20.2	64 989	17 899	6 640	1 120
Molise	12.3	7.9	3 635	1 240	754	350
Piémont	4.8	18.4	167 615	59 665	15 888	1 330
Pouilles	13.8	4.9	43 163	11 995	9 294	955
Sardègne	16.9	2.9	14 893	3 188	3 824	407
Sicile	20.1	6.3	65 194	15 488	8 121	915
Toscane	4.7	20.1	175 026	63 893	11 857	1 200
Trentin-Haut Adige	2.4	39.1	43 366	5 274	5 741	1 000
Ombrie	5.2	23.3	43 845	13 917	3 612	555
Val d'Aoste	4.1	15.4	3 792	922	632	73
Vénétie	3.4	23.8	213 798	60 274	12 141	2 620
Total Italie	8.7	16.5	2 193 999	690 713	195 009	22 000

Sources : a) Istat (2004); *b)* Inail (2004), corrigé en fonction des données manquantes; *c)* données au 31/12/2003, Dossier Caritas (2004); *d)* Excelsior Unioncamere (2004); *e)* données excluant les travailleurs saisonniers, ministère du Travail (2004).

italiennes sur le marché du travail[6] : 52 % des estimations avancées pour 2004 concernaient le secteur industriel.

Les travailleurs immigrés occupent souvent les emplois dont ne veut pas la population autochtone. Ambrosini (2004) les a appelés les « emplois 5 P » : *pesanti, precari, pericolosi, poco pagati, penalizzati socialmente* (lourds, précaires, dangereux, mal payés, pénalisants au plan social) ou les « emplois 3 D », *dirty*, *dangerous*, *demanding* (sales, dangereux et éprouvants). Les femmes immigrées sont fréquemment employées dans l'économie informelle comme aide ménagère ou aidante auprès de personnes âgées. Toutefois, ces postes ne sont pas répertoriés dans le système Excelsior dans la mesure où les employeurs sont plutôt des particuliers que des entreprises.

Le tableau 3.3 montre les secteurs employant le plus de travailleurs immigrés et une estimation de leurs besoins en formation. Dans près de la

Tableau 3.3. **Nouvelles embauches et demande prévue de travailleurs immigrés, avec leurs besoins en formation, 2003-2004**

Secteur d'emploi	Embauches d'allochtones, 2003[a]	Prévisions des besoins en main-d'œuvre étrangère, 2004	Pourcentage de l'ensemble des embauches, 2004	Main-d'œuvre nécessitant une formation, %	Main-d'œuvre sans expérience préalable, %
Hôtellerie-restauration	70,544	1 859	33.5	53.3	54.2
Bâtiment	65,065	35 490	34.1	51.8	31.6
Transport et services postaux	29,425	1 433	33.1	55.4	43.1
Métallurgie	24,017	12 632	35.9	72.7	48.8
Distribution	18,855	14 334	22.4	80.9	59.8
Commerce de gros	16 381	5 959	18.5	65.4	56.4
Agro-alimentaire	14 436	5 341	28.8	76.7	57.7
Textile	1 399	6 235	28.3	68.1	46.9
Santé	8 870	10 948	43.2	83.2	29.8
Mécanique	897	6 751	24.1	78.4	42.9
Caoutchouc	5 502	2 746	36.3	85.3	73.3
Bois et ameublement	4 962	5 213	32.3	68.3	44.4
Électricité	4 879	3 885	25.6	82.5	57.2
Réparation automobile	4 669	4 505	22.2	73.6	42.4
Pâtes et papiers	2 765	1 694	22.6	80.7	56.5
Banques et services financiers	2 606	1 624	8.4	74.4	62.7
Exploitation minière	796	539	23.5	63.8	44.2
Électricité, gaz, eau	268	341	11.5	72.1	51.1
Autres	139 422	..	..	..	..
Non précisé	337 155	..	..	..	..
Total	771 813	..	..	..	..

Source : Sources : Excelsior Unioncamere – ministère du Travail, publié dans Documento programmatico 2004-2006. *a)* INAIL/DNA, Caritas 2004.

moitié des cas, l'on recherche des travailleurs sans expérience, pour les postes les moins qualifiés du secteur concerné. Il est prévu toutefois que la plupart devront être formés, en particulier dans certains secteurs industriels spécialisés et le secteur de la santé. Cette situation a d'importantes répercussions sur le système national de formation professionnelle, comme nous le verrons plus loin.

Le nombre d'entrepreneurs d'origine extracommunautaire a fortement augmenté. Le 31 mars 2005, les chambres de commerce en recensaient 181 773, contre 67 440 cinq ans plus tôt, tandis que le nombre d'entreprises détenues par des Italiens demeurait stable, soit 3.3 millions. Les femmes représentent moins de 10 % du nombre total d'entrepreneurs extracommunautaires. Ces entreprises se situent essentiellement dans les secteurs du commerce (42.3 %), du bâtiment (26.8 %) et de l'industrie manufacturière (11.7 %). Les immigrés les plus actifs dans ce domaine sont issus du Maroc (17.4 %), de Chine (11 %), de Suisse (8.6 %), d'Albanie (7.8 %), de

Roumanie (6.6 %) et du Sénégal (6.5 %). Ils sont principalement installés en Lombardie (33 018), Toscane (18 544), Émilie-Romagne (17 735), Vénétie (16 839) et Latium (16 114). Dans ces cinq régions, les entrepreneurs d'origine extracommunautaire représentent plus de 6 % de la totalité des entrepreneurs[7].

Certains secteurs, tant dans le domaine du salariat que du travail indépendant, attirent plus spécialement tel ou tel groupe d'immigrés (Campani, 1993). Les ressortissants du Maroc, du Sénégal et de Chine travaillent ainsi plus souvent dans le commerce, tandis que les emplois domestiques concernent davantage les femmes venues des Philippines, de Pologne ou d'Amérique du Sud. Cette répartition professionnelle s'accompagne d'une répartition régionale, en fonction des chaînes migratoires, à l'origine de la concentration de certaines nationalités dans des régions précises du pays (Triandafyllidou et Veikou, 2001).

Législation et politique de l'immigration en Italie

La première tentative de créer une législation moderne de l'immigration date de 1986 (loi 943/1986), avec la réglementation de l'arrivée des immigrants venus chercher du travail et la régularisation de ceux qui pouvaient prouver détenir un emploi. La forte hausse de l'immigration à la fin des années 80 et l'effondrement de l'ancien ordre européen entraînèrent l'adoption d'une nouvelle loi, plus ambitieuse, en 1990 (loi 39/1990, dite loi Martelli), comportant des dispositions particulières relatives à l'immigration, comme la planification annuelle des flux migratoires, ainsi que certaines normes relatives aux droits et devoirs des étrangers en Italie, à leurs conditions de séjour et de travail, et d'autres points concernant le regroupement familial et l'intégration. Le droit d'asile – qui, à cette époque, ne concernait pas beaucoup l'Italie – était également abordé.

L'immigration est devenue une question majeure dans les années 90, ce qui a conduit le gouvernement de centre-gauche à adopter la loi 40/1998 (dite loi Turco-Napolitano ou Testo Unico). Elle a entraîné la mise en place d'une politique de l'immigration comprenant trois volets et reprise depuis par la coalition de centre-droit : *a)* lutte contre l'immigration illégale; *b)* régulation de l'immigration légale; *c)* intégration des résidents étrangers. Le premier volet reposait sur des accords bilatéraux et des sanctions pénales, le deuxième, sur un système de quotas et le troisième, sur un fonds national pour l'immigration distribuant des crédits aux régions. Le gouvernement était tenu de planifier l'immigration sur trois ans. L'immigration était autorisée dans la limite des quotas nationaux et en réponse à une offre de travail ou avec le « parrainage » d'une personne résidant légalement en Italie.

La loi sur l'immigration de 1998 a été révisée en 2002. La loi 189/2002 (dite loi Bossi-Fini) durcit les conditions d'entrée et de séjour. Les mesures d'intégration ne sont pas modifiées. Les principales dispositions de cette loi, toujours en vigueur, sont présentées dans l'encadré 3.1.

Plusieurs acteurs participent à l'élaboration de la politique d'immigration. Les principaux ministères concernés sont le ministère de l'Intérieur (*Ministero dell'Interno*), qui regroupe la police (chargée de la délivrance des permis de séjour) et les préfectures (qui s'occupent des problèmes de sécurité et de la régulation des flux migratoires) et le ministère du Travail et de la Politique sociale, qui traite les questions relatives au marché du travail. Au sein du ministère du Travail, le Service des immigrés extracommunautaires (*Servizio extracomunitari*) fixe les quotas annuels, assure le suivi de la régularisation des immigrés, des accords bilatéraux, etc. Les autres intervenants rassemblent les autorités locales, une conférence nationale, des ONG et des acteurs sociaux (Chaloff, 2004).

Il est important de préciser ce que signifie le mot « intégration » dans la politique italienne d'immigration. L'Italie n'est pas à proprement parler un pays d'immigration comme le sont le Canada ou l'Australie, et elle ne s'est pas déclarée « multiculturelle », ainsi que l'ont fait les Pays-Bas ou la Suède ces dernières années. Sa politique migratoire repose sur une restriction des entrées en fonction des besoins de main-d'œuvre. Dans le même temps, les travailleurs immigrés disposent de certains droits : regroupement familial ultérieur, droit d'être progressivement rassuré sur la possibilité de pouvoir rester dans le pays et égalité d'accès aux services publics. La loi sur la citoyenneté est distincte de celle sur l'immigration de 1998 et s'avère très restrictive, aussi bien en théorie qu'en pratique, 90 % des demandes de naturalisation étant rejetées. La loi 40/1998 comprend néanmoins un volet « intégration ». Elle se fonde sur l'hypothèse selon laquelle l'intégration au marché du travail – l'emploi – constitue une condition nécessaire et suffisante pour garantir l'intégration sociale lorsqu'elle s'accompagne de l'égalité des droits d'accès aux services publics. Ce volet est doté d'un budget annuel d'environ 40 millions EUR distribués par l'intermédiaire des régions aux collectivités locales et aux organismes de la société civile.

Outre le commis sariat de la province chargé d'établir les différents papiers, le principal guichet pour les immigrés est le « service des immigrants » ou le « bureau des étrangers », présent dans la plupart des villes comptant un nombre significatif d'immigrés. Alors que les provinces confient généralement le traitement des questions relatives à l'intégration à leur service d'action sociale, les municipalités créent souvent un bureau spécial.

La gestion des flux de main-d'œuvre étrangère repose essentiellement sur le système des quotas. Un programme triennal devrait énoncer les lignes

Encadré 3.1. **Loi italienne sur l'immigration 40/1988, modifiée par la loi 189/2002**

Système des quotas

Le nombre d'autorisations d'entrée sur le territoire pour travailler est fixé chaque année après consultation de la Commission de coordination et de surveillance* et des commissions parlementaires compétentes.

Conditions d'admission

Les immigrants extracommunautaires peuvent entrer en Italie uniquement s'ils possèdent un « contrat de séjour » (*contratto di soggiorno*) – contrat de travail salarié signé avec un employeur (entreprise ou famille), en fonction des limites fixées par le système des quotas.

Un test permettant de vérifier s'il est nécessaire de recourir à des travailleurs étrangers a été ajouté en 2002, obligeant le bureau de placement à publier l'offre de travail. Faute de réponse dans un délai de 20 jours, la préfecture autorise l'admission d'un nouveau travailleur extracommunautaire.

L'employeur doit garantir que le travailleur disposera d'un logement conforme aux critères minimum légaux en matière de logements sociaux, et lui assurera le paiement de son voyage de retour dans son pays.

La loi de 1998 comprenait un système de « parrainage », qui a été aboli par la loi de 2002.

L'entrée sur le territoire des travailleurs indépendants est soumise aux quotas appliqués à cette catégorie d'immigrants .

Durée des permis de séjour

Les permis de séjour sont fonction du type d'emploi :

- neuf mois pour les emplois saisonniers. Depuis 2002, les immigrants arrivant pour au moins 2 années consécutives peuvent obtenir un permis pluriannuel de 3 ans maximum pour un emploi saisonnier ou, dans le cadre du système des quotas, un permis de travail normal ;
- pas plus d'un an pour les travailleurs salariés temporaires et pas plus de 2 ans pour les salariés non temporaires, les travailleurs indépendants ou le regroupement familial ;
- Les renouvellements s'effectuent dans les mêmes conditions (la loi de 1998 autorisait un renouvellement pour une période deux fois plus longue).

Les travailleurs extracommunautaires qui perdent leur emploi disposent d'un délai maximum de 6 mois pour en retrouver un sous peine d'expulsion. En 1998, le délai courait jusqu'à l'expiration du permis de séjour et n'était pas inférieur à 12 mois.

Encadré 3.1. **Loi italienne sur l'immigration 40/1988, modifiée par la loi 189/2002** *(suite)*

Les demandes initiales ou de renouvellement de permis de séjour doivent porter les empreintes digitales du candidat (disposition de 2002).

Toute personne titulaire d'un permis de séjour donnant droit à un renouvellement illimité (travail ou famille) et disposant d'un revenu suffisant pour subvenir à ses besoins (et à ceux de sa famille) peut demander une carte de séjour de 10 ans renouvelable automatiquement après 6 ans de présence en Italie (contre 5 dans la loi de 1998).

* La commission regroupe quatre ministres et un président de conseil de région ou de province autonome.

directrices définissant les quotas, mais le décret fixant les quotas pour l'année suivante *(flussi di ingresso)* doit être voté au 30 novembre. À défaut, les quotas de l'année précédente sont reconduits. Ce système pâtit de nombreux retards. Ainsi, les décrets annuels sont-ils fréquemment adoptés après la date prévue, entraînant des reports dans les dépôts de demandes et le processus de régularisation[8]. Par ailleurs, la loi 189/2002 prévoit la promulgation d'autres décrets durant l'année en tant que de besoin. Cette disposition crée des difficultés pour les travailleurs saisonniers dans l'agriculture dans la mesure où il faut rassembler toutes les demandes et délivrer tous les permis de séjour avant le début des récoltes. Les autorisations doivent donc être accordées avant le mois de juillet afin d'être envoyées aux ambassades ou consulats d'Italie qui délivreront les visas aux travailleurs avant le mois d'août. Les consulats accumulent un tel retard que certains demandeurs et employeurs parlent de versement de pots de vin à ce stade du processus.

Le nombre d'immigrants autorisés à entrer sur le territoire pour travailler était de 58 000 en 1998 et 1999. Il est passé à 83 000 en 2000, puis à 89 400 en 2001. Pendant la période 2002-2004, les quotas annuels ont été ramenés à 79 500 travailleurs immigrés, dont 50 000 saisonniers. Les étudiants et autres étrangers ne possédant pas de permis de travail peuvent faire modifier leur titre de séjour afin de travailler, sans toutefois que les quotas ne soient dépassés (Triandafyllidou et Veikou, 2001). Ces derniers ne s'appliquent pas au regroupement familial[9]. Les personnes titulaires d'un permis en tant que membre de la famille sont autorisées à travailler, sans en avoir l'obligation.

Régularisations

Les quotas restent toujours inférieurs au nombre estimé de demandes de main-d'œuvre étrangère à l'échelle nationale (d'après les estimations du système Excelsior) et les demandes déposées auprès des bureaux de placement des provinces s'avèrent presque systématiquement supérieures à la main-d'œuvre disponible (Zanfrini, 2003). De nombreux immigrants arrivent en fait sans papier et travaillent clandestinement, espérant rencontrer un employeur susceptible d'accepter d'entamer la fastidieuse procédure administrative nécessaire à une entrée régulière ou d'appuyer leur demande lors des régularisations organisées périodiquement. À cet égard, les quotas sont jugés inefficaces (Lemaître, 2003).

Sa position géographique au cœur de la Méditerranée, l'étendue de son littoral et son activité touristique et de pèlerinage très développée font de l'Italie un pays relativement accessible pour les immigrants en partance pour l'Europe. L'importance de l'économie informelle, la croissance rapide des emplois de maison et des services à la personne et la prédominance des petites entreprises permettent aux immigrants clandestins de travailler. Les régularisations organisées régulièrement en sont la preuve (cinq en l'espace de six ans : 1986, 1990, 1996, 1998 et 2002). Elles ont permis de régulariser un total de 2 millions de personnes, même s'il s'agissait dans de nombreux cas de la même personne, retombée dans la clandestinité faute d'avoir pu répondre aux conditions de renouvellement de son permis de séjour.

La dernière régularisation, en septembre 2002, concernait deux types d'immigrés clandestins : les employés de maison et les aides à domicile, ainsi que les personnes occupant d'autres emplois peu qualifiés. Auparavant, les étrangers titulaires d'un permis de séjour périmé pouvaient également régulariser leur situation. Il leur suffisait d'apporter la preuve qu'ils avaient été embauchés avant le 10 juin 2002 et qu'ils n'avaient jamais reçu d'avis d'expulsion. Fin 2003, on comptabilisait 689 604 demandes de régularisation. Ce processus a entraîné une hausse de près de 50 % du nombre des résidents étrangers en situation régulière dans la plupart des régions.

Réfugiés et demandeurs d'asile

L'Italie est le seul pays de l'UE à ne pas s'être doté d'une loi sur le droit d'asile. Actuellement, l'asile politique est régi par l'article 1 de la loi 39/1990 et par quelques articles de la loi 189/2002 sur l'immigration. La loi 39/1990 a abrogé la clause rajoutée par l'Italie à la Convention de Genève, par laquelle le pays n'accordait le statut de réfugié qu'à des personnes issues de pays européens à régime totalitaire. La Convention de Dublin de 1990 (ratifiée en 1992 et en vigueur depuis 1997) a introduit une seconde norme selon

laquelle les demandeurs d'asile peuvent être renvoyés dans le pays signataire de la Convention où ils ont déjà déposé une demande.

De tout temps, les demandeurs d'asile n'ont représenté qu'une faible part des flux d'immigration en Italie (environ 10 000 demandes par an). Du fait des retards de procédure, ainsi que de l'absence d'hébergement et d'aide sociale, nombre des demandeurs ne se présentent pas à leur audition et sont réputés partis. Aux termes de la Convention de Dublin, beaucoup sont renvoyés dans l'attente d'une nouvelle audition. Seuls un tiers des demandeurs auditionnés obtiennent le statut de réfugié ou une autorisation de séjour temporaire pour raisons humanitaires[10]. Ces derniers temps, les demandeurs d'asile étaient des Kurdes turcs et irakiens, des populations originaires d'Afghanistan et d'Iran, ainsi que, plus récemment, d'Afrique subsaharienne.

Le délai d'attente d'une audition est en moyenne de 12 à 15 mois, pendant lesquels les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler. Ils peuvent recevoir une aide publique pendant les 45 premiers jours, à l'issue desquels ils ne perçoivent plus rien. Les soins médicaux restent toutefois garantis. Le système de protection repose sur un réseau national de foyers et d'aides financé par le ministère de l'Intérieur et certaines municipalités, qui ne répond qu'à une faible part des demandes. Fin 2003, on dénombrait 6 226 réfugiés reconnus. Les réfugiés reconnus obtiennent un permis de séjour de 2 ans renouvelable les autorisant à travailler et à bénéficier de l'aide publique. Ils peuvent déposer une demande de naturalisation au bout de cinq ans. Ils sont également exemptés de la clause de réciprocité régissant le travail indépendant.

Initiatives locales : répondre aux problèmes d'intégration

La section suivante présente plusieurs initiatives prises pour intégrer les immigrés et leur famille en Italie, en particulier dans le nord du pays (Trente, Turin et Milan). Dans chaque cas, le principal problème rencontré est exposé, suivi des mesures et des réponses proposées par l'administration au niveau local. Les principaux dispositifs utilisés pour traiter les difficultés à ce niveau ont été répertoriés et leur impact a été évalué. Enfin, des comparaisons ont été établies avec d'autres initiatives du même type prises dans d'autres villes italiennes.

Gestion de l'urgence

D'après le tableau de la situation italienne brossé plus haut, il apparaît qu'un grand nombre de travailleurs immigrés sont présents sur le territoire depuis peu, qu'ils sont quasiment sans ressource et, la plupart du temps, sans permis de séjour ni contrat de travail légal. Pour les autorités locales, il s'agit d'une « situation d'urgence », caractérisée par la présence de sans-abri et

d'autres signes d'exclusion. Les tensions quotidiennes qui se produisent parfois entre la population autochtone âgée et les nouveaux arrivant en difficulté donnent le sentiment d'un accroissement des conflits culturels et de la criminalité. Dans certains cas, ce sentiment est corroboré par les chiffres.

Les autorités locales estiment qu'elles doivent prouver à leurs administrés leur aptitude à gérer ces situations, sous peine de perdre leur crédibilité et les élections suivantes. Cela se traduit parfois par l'adoption de mesures répressives mais, compte tenu de la place occupée par les travailleurs immigrés dans l'économie locale, il est souvent indispensable de leur offrir des prestations sociales et de régler en amont le problème de leur accueil. Les autorités locales disposent généralement d'un nombre de lits limité pour parer aux situations d'urgence. En outre, ces lits sont souvent destinés à une population défavorisée (drogués, malades mentaux, etc.), et ne sont pas adaptés à des travailleurs étrangers en bonne santé.

En Italie, le tiers secteur à but non lucratif a été à l'avant-garde en matière d'offre de lieux d'hébergement d'urgence et, dans tout le pays, les autorités locales ont appris à compter largement sur les abris et les services offerts par les associations. Les associations les plus importantes sont étroitement liées à l'Église catholique. Cela tient en partie à la mission de cette Église, mais en partie aussi aux ressources substantielles qu'elle met à la disposition de ces associations : nombreux bénévoles, religieux rompus à la fourniture des services d'accueil de base, anciens couvents et autres bâtiments appartenant à l'Église situés en centre-ville et bien adaptés à l'accueil. L'encadré 3.2 présente l'exemple de Turin.

À Milan, la plupart des lieux de premier accueil des immigrés sont également tenus par des associations de bénévoles, Caritas et des églises paroissiales (*Farsi Prossimo* est l'une des plus importantes). Leur financement et leur coordination relèvent du bureau des étrangers de la municipalité. Ces structures d'accueil ont offert jusqu'à 1 450 lits en 1992. En 1995, une table ronde temporaire sur les problèmes de l'hébergement des immigrés a débouché sur la reconstruction et la réorganisation des deux principaux centres afin d'améliorer la qualité des services et de ramener à 390 le nombre de lits. Ces centres d'accueil sont considérés comme contreproductifs en termes d'intégration et d'acceptation des immigrés par la société. La durée maximale de séjour, soit six mois, est difficile à respecter en raison du manque de solutions de remplacement et de la difficulté à trouver un logement locatif.

Pour coordonner et gérer les situations d'urgence qui touchent les travailleurs immigrés les plus fragiles, les autorités locales sont contraintes de réagir face à l'immigration clandestine massive induite par la demande de main-d'œuvre, l'économie informelle et les défaillances du système des

Encadré 3.2. **Centre d'hébergement gratuit à Turin : le Sermig**

Le Sermig est une association religieuse qui a transformé une ancienne usine d'armements appartenant à la région en foyer destiné aux personnes en difficulté (mères célibataires, immigrés, et toute personne en attente de soins, d'un toit ou d'un travail). Fondé à l'origine pour mener des activités missionnaires dans les pays en développement, le Sermig propose depuis 1988 des soins de première urgence et des conseils aux immigrés de fraîche date en recherche d'emploi, en partenariat avec d'autres associations de la ville (comme Caritas) dispensant le même type de services. Le Sermig offre gîte et couvert aux autochtones et aux immigrés (80 lits pour hommes et 40 pour femmes). Les immigrés peuvent rester un mois maximum s'ils ne travaillent pas. Certains se rendent auprès d'autres associations et reviennent après un certain temps. Parce qu'elle est privée, cette structure peut accepter les sans-abri quel que soit leur statut au regard de la loi sur l'immigration. En ce sens, elle joue un rôle crucial de soupape de sécurité, les foyers municipaux ne pouvant accepter que les étrangers munis de papiers.

Les horaires du dortoir sont compatibles avec ceux des emplois occupés par les immigrés, et sont décalés selon que les personnes sont des hommes ou des femmes : les hommes doivent quitter les lieux de bonne heure le matin en fonction du démarrage des journées de travail sur les chantiers de construction dans la province de Turin. Les femmes doivent rentrer plus tôt et partir plus tard, conformément à leurs horaires de nourrices ou d'employées de maison dans la ville. Le Sermig dispose aussi d'une clinique de jour gratuite pour les soins médicaux (infirmières et médecins de diverses spécialités, soins dentaires), fréquentée essentiellement par les immigrés.

Le Sermig offre un hébergement plus long aux femmes relevant de l'article 18 de la loi de 1998, relatif au trafic d'êtres humains et à la prostitution. Les victimes de mauvais traitements et d'exploitation, ainsi que leurs enfants, bénéficient d'un logement, d'une aide, de conseils et de services de médiation auprès des services sociaux de la ville. Cette action est spécifiquement financée dans le cadre de l'article 18 de la loi. Le Sermig a par ailleurs créé en 1995 un centre de formation professionnelle d'artisans de la restauration en collaboration avec l'APRA (Association des restaurateurs d'art piémontais) et en partenariat avec plusieurs institutions publiques et privées. Ce projet est financé par la région du Piémont, la province et la municipalité de Turin et l'Union européenne au travers du Fonds social européen. En 2004, le centre a proposé à une centaine de jeunes une formation professionnelle d'un an à des métiers de la restauration traditionnelle ou en voie de disparition, suivie d'offres d'emploi dans ce secteur. Toutefois, peu d'immigrés ont participé à cette formation.

quotas. Elles occupent alors une position délicate dans la mesure où elles estiment ne pas pouvoir adopter des mesures répressives, pour des raisons économiques (protestations des employeurs) et politiques (les arrestations de sans-papiers remportent rarement l'adhésion des électeurs). Dans le même temps, elles ne peuvent être directement chargées de fournir un toit aux immigrés clandestins.

Facilitation de l'application des quotas

Comme indiqué précédemment, une comparaison des quotas annuels et des prévisions des besoins de main-d'œuvre étrangère par les entreprises montre que les quotas sont insuffisants pour répondre à ces besoins. Autrement dit, le bon fonctionnement de ce système complexe apparaît d'autant plus important.

Certaines régions bénéficient de larges quotas de travailleurs saisonniers. C'est le cas du Trentin-Haut-Adige, où la majeure partie du quota de saisonniers est répartie entre les deux provinces autonomes (Trentin et Bolzano). Le marché du travail de la province du Trentin est fortement tributaire des saisonniers employés dans l'agriculture et le tourisme. À l'instar de celles d'autres régions, les organisations patronales du Trentin déplorent depuis longtemps que les faibles quotas attribués à leur province ne leur permettent pas de satisfaire leurs besoins de main-d'œuvre. Les quotas ayant été relevés, reste désormais le problème de la lourdeur administrative des démarches. Dans la plupart des régions en effet, la procédure de demande et d'admission de travailleurs étrangers est considérée comme trop complexe et fastidieuse.

Pour faciliter les démarches, le Trentin s'appuie sur plusieurs intermédiaires et une institution provinciale. Dans 80 % des cas, les employeurs déposent une demande nominative concernant un travailleur donné auprès de leur association patronale qui prend ensuite contact avec le service de l'emploi de la province. L'intervention de l'association patronale s'avère particulièrement utile pour les petits agriculteurs, qui n'ont besoin que de quelques travailleurs pendant un court laps de temps.

Lorsque l'autorisation d'immigration a été délivrée par l'Italie, il faut encore affronter les longues files d'attente dans les ambassades ou les consulats pour obtenir un visa. En 2003, le service de l'emploi du Trentin a pris l'initiative exceptionnelle d'envoyer son personnel en Pologne pour ouvrir un bureau à l'étage au-dessus de celui occupé par le consulat d'Italie afin de surveiller et de faciliter les procédures administratives nécessaires à l'obtention d'un visa de travail saisonnier. Cette intervention a réellement accéléré la procédure. En 2004, le service a obtenu l'autorisation du ministère des Affaires étrangères de disposer d'un bureau temporaire dans deux

consulats en Roumanie afin de surveiller la délivrance de visas à 3 000 travailleurs saisonniers.

Les étrangers étant tenus de se présenter au commis sariat de police local dans les huit jours suivant leur arrivée pour obtenir leur permis de séjour, de longues files d'attente se formaient dans le centre-ville de Trente. Ces files d'attente avaient des conséquences politiques et économiques : d'une part, le public s'inquiétait de la gestion des flux migratoires; d'autre part, les employeurs accusaient des pertes de production en raison de l'absence forcée de leurs salariés. Ces problèmes devenaient encore plus criants au moment des récoltes. En 2001, la province a créé un service spécial, le CINFORMI, qui s'est imposé depuis comme le principal intervenant dans la délivrance des permis et le soutien à l'intégration des immigrés dans la province. Il s'agit d'un bon exemple de partenariat public-privé entre une province et différentes associations sur la manière de gérer les quotas attribués à une région, en simplifiant les démarches administratives de délivrance et de renouvellement des titres de séjour et en abordant également d'autres questions d'intégration (voir encadré 3.3)[11].

Le Trentin n'est pas la seule province à rencontrer des difficultés liées à l'obtention des permis. Plus de la moitié des provinces italiennes ont mis en place des partenariats pour accélérer le renouvellement de ces documents en 2004. Le CINFORMI propose toutefois davantage de services que ces partenariats classiques. Son succès repose sur plusieurs éléments qui méritent d'être soulignés. Premièrement, les services sont fournis au sein de la même structure par plusieurs coopératives après la tenue d'appels d'offres, tout en évitant de grands écarts de salaires. Ce fonctionnement a permis de limiter les tensions existant dans d'autres structures publiques-privées du même type. Deuxièmement, cet organisme peut identifier et satisfaire les demandes supplémentaires des utilisateurs, en offrant des services de conseil et de sensibilisation du public. Troisièmement, le CINFORMI considère que son rôle est de faciliter l'accès aux services existants et non de proposer une version adaptée de ces services à une population d'immigrants exclusivement. C'est pour cette raison par exemple qu'il ne s'occupe pas des entrepreneurs immigrés, mais les réoriente vers les services généraux.

Les autres territoires couverts par cette étude de cas ont adopté d'autres approches pour faciliter l'application du système des quotas. Par exemple, le Piémont et quatre autres régions (Vénétie, Émilie-Romagne, Toscane et Campanie) ont participé à une étude portant sur l'expérience du système des quotas dans les régions menée par Italia Lavoro[12] (Italia Lavoro, 2004). Les quotas approuvés par l'administration centrale étaient toujours largement inférieurs aux attentes des entreprises piémontaises et ne répondaient pas aux besoins du marché du travail. Dans certains cas, à peine 30 % des demandes étaient approuvées. En 2004, le service de l'emploi de la province de

Encadré 3.3. **Le centre d'information pour l'immigration de la province du Trentin : le CINFORMI**

Le CINFORMI a été créé en 2001 par la province du Trentin pour faciliter la délivrance et le renouvellement des permis des immigrés. L'une de ses principales caractéristiques tient à son approche globale des questions d'immigration, en coopération avec les différentes entités touchées par ce sujet dans la région. Ses activités répondent à quatre objectifs : *a)* faciliter le fonctionnement du système d'admission et de délivrance des permis; *b)* conseiller et orienter; *c)* proposer un centre d'appels; *d)* effectuer un travail de sensibilisation et d'information auprès des médias. Il remplit également d'autres missions liées à l'immigration, telles que les études et la proposition de projets, mais son rôle majeur est d'offrir un guichet unique auprès duquel accomplir les démarches d'arrivée et d'obtention de permis.

Un système de réservation a été mis en place avec la préfecture afin de fournir aux immigrants les permis adéquats. Le CINFORMI a pour objectif de créer un réseau en ligne avec la préfecture et le service de l'emploi de la province afin de constituer une base de données commune permettant d'éviter les doublons, de simplifier le traitement et de rendre toute la procédure plus efficace. Le service de l'emploi de la province (*Servizio Lavoro*) fournit au CINFORMI les données relatives aux travailleurs saisonniers autorisés à entrer dans la province (sauf celles concernant les travailleurs agricoles)*. Pour simplifier la procédure applicable aux travailleurs saisonniers, le CINFORMI établit un récépissé attestant du dépôt de la demande d'un titre de séjour par l'immigrant.

Les permis de séjour ne sont pas délivrés aux travailleurs saisonniers qui restent moins de quatre mois. Le commis sariat de Trente doit en effet tout d'abord envoyer les empreintes digitales des demandeurs aux archives centrales du bureaux des étrangers de Rome, procédure qui prend plusieurs mois et n'est donc pas réalisable pour des immigrés qui restent peu de temps. Suite aux demandes répétées de la police, le service de l'emploi de la province a relevé les empreintes des travailleurs saisonniers de courte durée en 2002, mais cette procédure a été suspendue en 2003 et 2004.

Le CINFORMI traite également les demandes de permis de séjour des travailleurs hautement qualifiés, comme les professeurs d'université ou les représentants d'entreprises participant à un projet en collaboration. Il remet aux autres catégories de demandeurs la liste des documents requis par la police et vérifie que leur dossier est complet. Compte tenu de la taille de cette province et des difficultés de déplacement que cela entraîne, ce service est proposé dans des antennes locales afin d'éviter de perdre du temps en paperasserie. Le CINFORMI fait régulièrement le point des dépôts de demande avec la police par voie électronique et lui permet de les vérifier par le biais d'une connexion électronique. Tout le système repose sur une relation de confiance entre les différents intervenants.

* En Italie, les saisonniers venant travailler dans l'agriculture pour une courte période (moins de 4 mois) obtiennent leur permis de séjour d'une autre manière. L'autorisation d'entrée sur le territoire est délivrée par la police, qui envoie un récépissé aux associations patronales, qui le transmettent à l'employeur concerné. Celui-ci le remet au travailleur étranger à son arrivée dans le Trentin.

Turin a reçu plus de 3 000 demandes pour 379 places disponibles, celle de Milan, 2 500 demandes pour 700 places.

Par ailleurs, s'agissant du système des quotas, Italia Lavoro n'a pas trouvé de modèle fiable ni de procédure uniforme permettant d'estimer les besoins du marché du travail et les flux d'immigrants acceptables sur la durée. Les estimations actuelles sont jugées approximatives et imprécises : les services de l'emploi des provinces demandent par téléphone aux associations patronales le nombre de travailleurs immigrés dont elles ont besoin. Elles communiquent ensuite cette information au conseil régional, qui la transmet au ministère. Il est par conséquent difficile d'estimer les besoins en main-d'œuvre dans certains secteurs (notamment les aides ménagères et les aidants aux personnes âgées).

Dans le Piémont et à Milan, on considère que le système des quotas n'est pas adapté à la planification de mesures d'intégration. Ces territoires, qui comptent une importante population d'immigrés bien établis, n'attendent pas des quotas qu'ils satisfassent leurs besoins de main-d'œuvre. À l'instar de la plupart des régions ou provinces, elles s'en accommodent parce qu'elles ne pensent pas pouvoir influencer l'administration centrale en la matière et interviennent peu pour faciliter ou simplifier l'application du système. La province piémontaise de Cuni constitue une exception à cet égard puisqu'elle a réussi à obtenir un quota relativement élevé d'ouvriers agricoles saisonniers.

La capacité de la province du Trentin à gérer l'arrivée des immigrants dans le cadre du système des quotas était fondamentale pour que le système fonctionne. Dès 2003, cette province, la seule quasiment de tout le pays, a réussi à influer sur l'administration centrale pour obtenir le nombre de saisonniers demandés. Elle l'a convaincue de l'efficacité de son dispositif de rapprochement des offres et des demandes de main-d'œuvre étrangère. On peut supposer que le gouvernement italien n'aurait pas accédé à sa demande si elle n'avait pas démontré son aptitude à gérer les flux migratoires et à empêcher les immigrés de rester dans le pays à l'expiration de leur contrat.

La gestion du système des autorisations à l'échelle locale a conduit, dans le Trentin tout au moins, à la mise en place de services publics innovants qui, bien que créés au départ pour faciliter les procédures administratives, se sont transformés en structure de référence et de gestion de nombreuses questions relatives à l'intégration. La nécessité de trouver au niveau local des solutions aux lourdeurs administratives peut dans le meilleur des cas inciter les administrations à prendre contact avec les immigrés et conduire ainsi à une meilleure compréhension de leurs attentes, qu'elles soient ou non liées à l'emploi. Dans le même temps, ce type de service parallèle de gestion des quotas et des permis permet à l'administration centrale – qui devrait en assumer la responsabilité avec la police – de se décharger de ces frais

administratifs sur les autorités locales. Il s'agit donc d'un exemple de bonne pratique qui vient compenser une défaillance du système.

Régularisation

Les régularisations – appelées aussi amnisties – ont été le principal moyen utilisé par l'Italie pour accorder un permis de séjour aux travailleurs étrangers. Elles ont lieu en moyenne tous les quatre ans et suscitent une énorme charge de travail administratif et d'innombrables demandes d'information. Elles impliquent par conséquent la participation des autorités locales et du tiers secteur et entraînent un renforcement du rôle de ce dernier dans la vérification de la mise en œuvre de la politique nationale et de l'application effective de la régularisation aux immigrés.

Plus que les précédentes, la régularisation de 2002 a incité nombre d'associations à apporter un soutien aux candidats. Les demandes devaient être déposées dans les bureaux de poste, dans lesquels aucune aide n'était proposée. Compte tenu de la brièveté du délai de dépôt (60 jours) et de la nécessité de préparer les dossiers et le paiement des cotisations de retraite, de nombreux étrangers ont fait appel aux associations pour compléter les formulaires et fournir les justificatifs nécessaires. Les associations ont parfois défendu des travailleurs que leurs employeurs refusaient de régulariser ou insistaient – de manière illégale – pour que les travailleurs eux-mêmes paient au préalable leurs cotisations de retraite.

Les syndicats se sont trouvés en première ligne pour apporter cette aide. À Milan, le CGIL a traité à lui seul 30 000 demandes. Le rôle de l'ACLI-Colf s'est révélé tout aussi important. Cette association de travailleurs catholiques regroupant les employés de maison a en effet ouvert des antennes dans toute l'agglomération afin d'aider les travailleurs dans leurs démarches. Ces contacts ont renforcé le rôle de représentants des immigrés de ces associations, d'autant plus que les institutions se montraient incapables de proposer une réponse coordonnée.

Les syndicats n'ont pas été les seuls à s'impliquer. En Lombardie, l'association des employeurs industriels Assolombarda a délégué son personnel à la préfecture de Milan pour aider à la régularisation des salariés sous contrat. Dans le Trentin, où les régularisations sont restées plus limitées (la population étrangère a augmenté de 16 %, contre près de 50 ou 60 % en Lombardie ou dans le Piémont), le CINFORMI, l'agence publique de la province, a pris en charge le soutien des candidats à la régularisation.

Enseignement de la langue

Bien que l'italien soit la quatrième langue la plus étudiée dans le monde, la plupart des travailleurs immigrés arrivent dans le pays sans connaissance

ou presque de la langue, ce qui nuit fortement à leurs possibilités d'insertion professionnelle et d'intégration sociale. Les employeurs ont cité cette méconnaissance de la langue comme l'un des principaux obstacles à la mise en place d'une formation professionnelle, par exemple. Dans la mesure où la plupart des formations sont dispensées en italien uniquement et où la plupart des employeurs estiment que leurs salariés immigrés devraient bénéficier d'une formation, il apparaît nécessaire que ces derniers connaissent l'italien au préalable.

Lorsque la population immigrée s'est accrue dans les années 90, les autorités locales et le tiers secteur ont proposé une large gamme de cours de langues. Ces cours différaient considérablement en termes de durée, qualité, programme d'enseignement et attestations de suivi, qui n'étaient pas toujours reconnues partout. Certains étaient dispensés gratuitement par des bénévoles. Dans d'autres cas, les municipalités les confiaient au tiers secteur. À l'époque, des cours pour adultes ont été proposés dans certaines écoles publiques, mais ils n'ont que très partiellement répondu aux besoins linguistiques des nouveaux venus.

En 1997, le ministère de l'Instruction publique (aujourd'hui ministère de l'Instruction, de l'Université et de la Recherche) a mené une vaste réforme du système éducatif des adultes (ordonnance ministérielle 455/97) afin de le réorganiser de manière qu'il réponde aux attentes des trois principaux groupes d'utilisateurs : ceux ne possédant pas de diplômes (de l'enseignement primaire ou secondaire du premier cycle), ceux ayant besoin d'apprendre l'italien et ceux intéressés par d'autres formations. Ces dernières recouvrent l'acquisition de compétences professionnelles, les formations à la photographie ou à l'informatique par exemple. Toutefois, l'enseignement public ne peut concurrencer, ni ne concurrence, le système de certification de la formation professionnelle, qui dépend du ministère du Travail.

Le Centre local permanent pour l'enseignement des adultes (CTP – *Centro territorial permanente per l'educazione in età adulta*) a été également créé, avec des enseignants du primaire et du premier cycle du secondaire pour en assurer les cours. Ce dispositif a vite gagné de l'ampleur et comptait environ 600 écoles en 2001. En 2001-2002, 76 819 étudiants étrangers ont suivi une formation dans un CTP, dont 42 855 des cours d'intégration par la langue, 11 298 des cours d'acquisition de rudiments d'italien et 22 666 des cours préparant aux certificats d'enseignement du premier cycle du secondaire. Ces derniers sont particulièrement importants pour les immigrés car ils constituent généralement un préalable à l'inscription aux formations professionnelles financées par l'État.

La province autonome de Trente ne fait pas partie du système éducatif national et ne suit donc pas les mêmes procédures. Elle utilise néanmoins son

agence pour l'enseignement de la même manière, par le biais de cinq écoles différentes réparties dans la province. Outre les certificats de langue et de scolarité fournis par les CTP nationaux, la province propose également la certification des connaissances acquises antérieurement et fournit des certificats d'études secondaires.

Dans le cadre de la présente étude de cas, il convient de souligner que les CTP ont rapidement trouvé leur place dans la politique d'intégration au niveau local des territoires étudiés. Parfois, comme à Turin, l'école servait déjà de lieu d'apprentissage de la langue et sa transformation en CTP a simplement permis aux autorités locales de disposer de davantage de ressources. Les autorités locales ont cessé de financer des cours de langues spécifiques pour les immigrés et commencé à travailler avec les CTP afin de coordonner les certificats de langue, de littérisme et d'études secondaires du premier cycle pour tous. Leur participation s'est parfois traduite par l'affectation de personnel supplémentaire, rémunéré sur leur propre budget, pour seconder les enseignants payés par le ministère. Grâce à une meilleure coordination et à l'amélioration des structures d'enseignement officielles, les cours proposés par le tiers secteur, qui ont occupé une place importante dans les années 1990 avant la réorganisation de l'ensemble du système, ont progressivement disparu grâce à une meilleure coordination et une mise en concurrence des structures officielles d'éducation. Pour les sans-papiers, qui ne sont pas officiellement autorisés à s'inscrire dans les CTP, il existe une alternative mais les cours sont toujours essentiellement dispensés par les associations de bénévoles, comme Caritas.

Le recours au système public national a résolu les problèmes liés à l'absence de certification, au manque de coordination et, souvent, à la redondance de l'offre des cours de langues. Par rapport à la formation professionnelle, qui souffre toujours d'un manque de coordination et de la redondance des cours, on peut considérer que les CTP ont largement solutionné le problème de l'enseignement de l'italien.

Formation professionnelle

Comme on l'a vu précédemment, les employeurs italiens s'inquiètent du niveau de qualification des immigrants, en particulier dans les secteurs d'emploi spécialisé et hautement qualifié. Une grande importance est accordée à la formation professionnelle afin d'améliorer la qualité des emplois exercés par les immigrés.

Il existe principalement deux types de formation professionnelle pour les étrangers : les formations suivies dans leur pays d'origine et celles dispensées en Italie, dans le cadre du système de formation professionnelle en place. Les programmes actuels d'immigration et de développement régional plaident

fortement en faveur de la première formule. La seconde comprend généralement des cours organisés au niveau régional et local, principalement financés par le biais du Fonds social européen.

S'agissant de la formation à l'étranger, la loi 189/2002 (art. 23) encourage les programmes de formation dans les pays d'origine destinés à l'acquisition de compétences particulières afin de : *a)* répondre aux demandes des entreprises italiennes dans certains secteurs et pour certains postes ; *b)* favoriser le recrutement par les entreprises italiennes travaillant dans les pays d'origine, et *c)* encourager les initiatives économiques et la création d'entreprises indépendantes dans les pays d'origine. Les étrangers ayant suivi ces formations sont retenus en priorité dans les quotas.

Ces formations existaient déjà avant cette loi. Le ministère du Travail a ainsi signé en 2001 un accord avec l'Association des entreprises du bâtiment italiennes (ANCE) pour la formation d'ouvriers du bâtiment en Pologne et en Tunisie, qui pourraient ensuite émigrer en Italie[13]. Compte tenu de la petite taille de la plupart des entreprises de ce secteur et du caractère ponctuel des demandes, il est difficile d'organiser les formations. Depuis 2002, le ministère des Affaires étrangères finance des formations en Albanie, en Tunisie et au Maroc (Chaloff et Piperno, 2004).

Ces formations remportent un succès croissant, en particulier dans le cadre des initiatives de développement régional. Trente illustre la réussite d'un programme de formation professionnelle récemment mis en place entre l'Italie et le pays d'origine (voir encadré 3.4).

Plusieurs initiatives de ce type sont apparues dans d'autres régions du pays. Ainsi, la Lombardie promeut des programmes de formation dans les pays d'origine axés sur les compétences particulièrement demandées à l'échelle régionale. Plusieurs sessions ont été organisées en Tunisie et en Slovaquie l'an passé (18 Tunisiens et 14 Slovaques ont suivi par exemple une formation d'ouvriers en bâtiment spécialisés) et les CV des participants ont été intégrés à une base de données en ligne spéciale (*Passaporto Lavoro*), de manière que les employeurs lombards puissent les consulter et appeler les candidats le cas échéant. Une formation d'exploitant d'entreprise du tourisme a été proposée en Moldavie et les CV des participants enregistrés également dans un fichier en ligne. L'un des inconvénients de ce système est que la plupart des employeurs vont chercher des travailleurs qu'ils connaissent déjà, alors que les formations s'adressent aux immigrants qui devraient être sélectionnés en priorité lors des rares demandes non nominatives.

En plus, en raison du petit nombre de participants, ces formations ne jouent pas un grand rôle dans la satisfaction des besoins de main-d'œuvre. Les formations professionnelles à l'étranger représentent en fait une part infime – et peut-être significative uniquement sur le plan politique – de l'ensemble de

Encadré 3.4. **Formation des travailleurs étrangers dans leur pays d'origine : l'initiative de Trente**

S'agissant de la formation et du perfectionnement des compétences, des initiatives ont été prises récemment pour former les immigrants dans leur pays d'origine (Roumanie et Tunisie essentiellement) afin qu'ils répondent aux attentes des entreprises du Trentin. Pour satisfaire les besoins en travailleurs qualifiés saisonniers du secteur du tourisme, l'Association du commerce et du tourisme (*Unione del Commercio e del Turismo*) a lancé en 2004 un projet bilatéral avec l'école hôtelière « *Unione Forma School* » de Bucarest, en Roumanie.

Ce projet vise à répondre aux besoins de main-d'œuvre du secteur touristique sur le long terme. Premier du genre en Italie, il est organisé dans le cadre de l'initiative « Coopération Roumanie-Italie, été 2004 », administré conjointement par la province du Trentin, l'Association du commerce et du tourisme, et la Fédération des coopératives du Trentin. La formation comportait plusieurs phases. Au cours de la première, 81 élèves ont été sélectionnés pour suivre des cours d'italien dispensés à Bucarest. Ceux qui avaient obtenu de bons résultats sont allés en Italie en juin 2004 pour suivre deux autres semaines de cours de langue. Pendant la troisième phase, les étudiants ont suivi trois mois de formation dans différentes entreprises de tourisme de la province du Trentin, puis une formation complémentaire dans leur pays d'origine. Fin 2004, les entreprises touristiques impliquées dans ce projet (une cinquantaine) ont proposé aux lauréats un contrat de travail saisonnier. Un programme du même type est prévu avec la Hongrie et la Bulgarie.

Les avantages pour les employeurs sont évidents : la demande de personnel expérimenté parlant italien est extrêmement forte dans le tourisme, les coûts de formation sont inférieurs en Roumanie. Les stagiaires de leur côté se voient accorder la priorité dans les quotas d'emplois saisonniers et bénéficient de contacts avec l'association professionnelle qui parrainera leur demande de visa.

la politique de formation. On s'en aperçoit clairement avec les programmes proposés par le Piémont. Italia Lavoro Piemonte a par exemple mis en place un microprojet pour aider cinq jeunes Marocains à trouver un emploi dans des entreprises artisanales de Turin, avec un apprentissage de cinq mois à Turin et une formation complémentaire à Marrakech.

Ces dernières années, les mesures concernant le marché du travail, comprenant les formations linguistiques et les formations professionnelles ciblées destinées aux travailleurs d'origine extracommunautaire, ont été largement mises en œuvre grâce au Fonds social européen (FSE) (Objectif 3[14] et

Initiative Emploi) afin de faciliter l'intégration professionnelle. Dans toutes les régions étudiées, les formations financées par le FSE représentent un élément majeur de la politique locale d'intégration. À Trente par exemple, près des deux tiers des fonds destinés aux immigrés sont consacrés à la formation.

À Trente, les formations sont proposées dans le domaine des soins et de la médiation culturelle. Pour pouvoir y participer, les immigrés doivent être titulaires d'un permis de séjour non périmé et justifier d'une expérience de terrain, d'un certificat d'études secondaires et d'une bonne connaissance de l'italien. Il est toutefois souvent difficile de réunir ces conditions dans la pratique. Les associations patronales, en collaboration avec la province, offrent également plusieurs formations professionnelles dans divers domaines, en particulier dans l'industrie, la manufacture et la création d'entreprise. Peu d'employeurs – en particulier dans les petites entreprises – sont toutefois prêts à permettre à leurs salariés d'améliorer leurs compétences en prenant sur leur temps de travail.

Le Piémont illustre la mise en place d'une politique de formation à une échelle nettement plus vaste. La région dépense beaucoup plus pour la formation des étrangers avec les fonds alloués par le FSE que pour des projets d'intégration sociale financés par le fonds spécial d'intégration créé par la loi 286/98. Elle cherche en effet à améliorer la qualité de l'emploi, y compris celui des immigrés. Le programme triennal d'action régionale (2001-2003) comportait des initiatives visant à accroître les possibilités d'embauche pour les immigrés extracommunautaires, en leur garantissant des postes proposés par des entreprises publiques et privées. Ce projet a été coordonné par la région et financé essentiellement par le FSE dans le cadre de son programme 2000-2006 (1 milliard EUR). Le Piémont s'est efforcé de nouer des liens solides entre formation professionnelle, orientation et stages professionnels en collaboration et en synergie avec les services de formation et d'emploi de la région et les services sociaux.

En principe, les formations financées par le FSE ne s'adressent pas spécifiquement aux immigrés. Par exemple, sur les 38 712 personnes ayant participé aux 41 formations professionnelles organisées par le Piémont au cours de l'année scolaire 2003-2004, à peine 700 ont suivi une formation destinée spécialement aux immigrés. Or près de 10 % de l'ensemble des participants (3 628) étaient des immigrés extracommunautaires, ce qui atteste de leur présence massive dans le système de formation professionnelle pour tous. Il faut toutefois souligner une particularité non négligeable : les immigrés étaient deux fois plus enclins à suivre les formations continues (150-200 heures) que les sessions plus intensives destinées aux chômeurs (400-600 heures), ces dernières ne permettant pas aux immigrés sans emploi de renouveler leur titre de séjour.

Certains programmes de formation prennent en compte les problèmes d'incompatibilité entre la durée des sessions et les critères de délivrance des permis de séjour. Dans le cadre du projet triennal (2001-2003) financé par le Piémont, la province de Turin a lancé plusieurs actions destinées spécialement aux immigrés auxquelles ont participé 180 individus pourvus d'un emploi et 360 sans-emploi. Ce programme reposait sur l'organisation de formations professionnelles et d'apprentissages dans des entreprises locales et permettait aux immigrés de renouveler leur permis de séjour pendant toute sa durée.

Les formations auxquelles participent les immigrés présentent une forte connotation sexiste. Les hommes sont généralement orientés vers des formations de soudeurs, métallurgistes, opérateurs de machines industrielles ou serveurs, tandis que les femmes sont dirigées vers des cours en rapport avec les soins à la personne ou d'auxiliaires de vie. Les services de la formation professionnelle et de l'emploi conçoivent les programmes de formation en s'appuyant sur une analyse préliminaire de la demande du marché du travail afin d'éviter le financement de formations qui, en fin de compte, ne répondraient pas aux besoins du marché.

Les immigrés possédant un niveau d'instruction élevé sont souvent orientés vers des formations de médiation culturelle. Jusqu'en 2001, ces formations n'étaient pas homogènes (en termes de durée, de programmes et de critères de sélection des participants), mais la région s'est efforcée depuis de mieux les définir et de les uniformiser. Cependant, la plupart des médiateurs culturels n'ont pu trouver un emploi à temps complet, ni même à temps partiel, à l'issue de leur formation.

Tout comme le Piémont, la Lombardie affecte des ressources financières aux provinces, qui les allouent ensuite aux municipalités et aux organisations locales. La Lombardie a ainsi budgétisé 95 millions EUR pour la formation professionnelle et l'emploi pour la période 2000-2006, dont une partie a été consacrée aux immigrés.

Ces études de cas mettent en évidence des éléments essentiels en ce qui concerne la formation professionnelle et les immigrés. Tout d'abord, le Fonds social européen occupe une place cruciale dans le système et les changements qu'il va connaître après 2006 auront une incidence majeure sur les possibilités de formation. Par ailleurs, les régions jouent un rôle important dans la définition des priorités en matière de formation. La plupart des financements sont affectés à des formations qui ne sont pas spécialement conçues pour les immigrés.

Les demandeurs d'asile et les réfugiés sur le marché du travail

À l'opposé de ce que l'on observe dans d'autres pays d'Europe, les demandeurs d'asile et les réfugiés ne représentent en Italie qu'une part minime de la population étrangère (environ 1.5 %). Dans le Piémont, dans la province de Milan et le Trentin, ils étaient respectivement 650, 1 000 et 220 début 2003. Ils sont toutefois plus vulnérables que les autres immigrés et bénéficient de davantage de droits. Les demandeurs d'asile arrivent sur le territoire sans réseau de soutien préexistant et ne reçoivent qu'une aide symbolique à moins d'être pris en charge par le système de protection spécifique, qui comporte une liste d'attente. De toute façon, ce système n'offre guère plus qu'un hébergement et des conseils pendant l'année durant laquelle les demandeurs d'asile attendent d'être entendus. Ils dépendent alors essentiellement des autorités locales, qui doivent organiser leur hébergement et répondre à leurs autres besoins. Pour leur part, les réfugiés sont autorisés à séjourner dans le pays, mais ne bénéficient d'aucune aide particulière.

De fortes pressions sont exercées sur les autorités locales pour que les demandeurs d'asile ne se retrouvent pas à la rue et en difficulté pendant la longue période où ils attendent qu'on statue sur leur sort, et pour qu'elles aident les réfugiés à s'installer. En règle générale, les demandeurs d'asile ne sont pas autorisés à suivre les formations financées par le FSE ou d'autres organismes financés par l'État car ils ne peuvent prouver leur situation au regard de l'emploi (certaines régions ont toutefois commencé à leur permettre d'accéder à ces formations). L'une des solutions proposées sont les stages d'apprentissage (*tirocinio formativo*), une forme souple de formation professionnelle introduite en 1998 (loi 196/97) et qui ne constitue pas un emploi au sens juridique du terme.

Le stage d'apprentissage engage trois parties : l'instigateur, l'entreprise où se déroule l'apprentissage et l'apprenti. L'instigateur peut être l'un des nombreux instituts d'enseignement et de formation professionnelle publics ou privés homologués. Le contrat mentionne le tuteur encadrant l'apprenti, le programme de la formation et les questions d'assurance et de responsabilités. L'instigateur informe les institutions locales de l'apprentissage et supervise le stage afin de vérifier qu'il n'équivaut pas à un contrat de travail formel. Le stage peut durer jusqu'à 12 mois. Il s'avère donc particulièrement commode pour les demandeurs d'asile dans la mesure où leur titre de séjour est établi pour 3 mois renouvelables, ce qui leur permet d'enchaîner des stages de 3 mois. L'apprentissage n'est pas rémunéré, mais peut donner lieu à des primes de transport et de panier ainsi qu'au versement d'une indemnité au temps passé (qui ne doit pas être confondue avec un salaire). C'est là l'unique possibilité pour les entreprises de rémunérer les demandeurs d'asile.

Ces stages d'apprentissage pour demandeurs d'asile ont tout d'abord été expérimentés à Ravenne, Agrigente et Raguse, avant d'être mis en place à une plus grande échelle dans le cadre d'un projet EQUAL du FSE, portant sur l'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile, *Integ.r.a* (voir encadré 3.5).

Les autorités locales jouent un rôle clé dans ces initiatives en fournissant des garanties aux demandeurs d'asile et aux réfugiés et en rassurant les entreprises quant à la prise en charge des stagiaires par les institutions locales. Le maintien de bonnes relations avec les employeurs ou leurs associations, un suivi attentif des apprentis et un tutorat constant étaient indispensables au succès de ces stages. Ils présentent pour les autorités locales l'avantage indéniable de fournir une occupation aux demandeurs d'asile pendant la longue période d'attente de traitement de leur dossier et de les aider à trouver un emploi si leur demande est approuvée. Ce système de stage d'apprentissage pourrait être appliqué à d'autres catégories d'immigrés.

Mise en adéquation de l'offre et de la demande

D'un point de vue institutionnel, il revient aux provinces, essentiellement par l'intermédiaire des services de l'emploi, de mettre en adéquation l'offre et la demande sur le marché du travail. De tout temps, les plus importants de ces services ont été les bureaux de chômage, rebaptisés aujourd'hui « centres pour l'emploi » et chargés de promouvoir l'emploi et d'orienter les demandeurs d'emploi. Ces centres jouent un rôle essentiel de surveillance du marché du travail formel mais peuvent difficilement remplir leur mission de mise en adéquation de l'offre et de la demande dans un contexte où la plupart des contacts sont informels. D'après une étude récente de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM, 2005), ils n'ont pas encore réussi à s'imposer dans leurs nouvelles fonctions. Les immigrés représentent un nombre significatif des personnes recourant à leurs services mais peu tirent parti des nombreuses ressources qui leur sont offertes.

À Milan, par exemple, les centres pour l'emploi fournissent par internet aux employeurs et aux immigrés des informations en sept langues sur la réglementation, les contrats de travail, etc. Ils peuvent également orienter les usagers vers les principales organisations de la province chargées de promouvoir des projets destinés à faciliter l'intégration des immigrés. Ils demeurent toutefois peu utilisés par les entreprises (environ 10 %) et encore moins par les immigrés (environ 2 %) pour la mise en adéquation de l'offre et de la demande.

La pléthore de formations disponibles, dont beaucoup sont financées par le FSE et gérées par diverses autorités, complique encore la tâche des services de l'emploi des provinces. Les communes qui s'attachent à résoudre ce problème disposent de ressources encore plus limitées et la législation leur

Encadré 3.5. **Stages d'apprentissage pour les demandeurs d'asile et les réfugiés**

Integ.r.a, projet financé par EQUAL par l'intermédiaire du ministère du Travail italien, regroupe sept communes qui recherchent des solutions innovantes pour faciliter l'intégration socio-économique des demandeurs d'asile et des réfugiés. En fait, selon la législation italienne, les stages d'apprentissage ne constituent pas une forme de travail et ne sont pas régis par les mêmes règles et conditions rigoureuses qui s'appliquent aux formes traditionnelles de formation professionnelle. Dans la mesure où ils entrent dans un cadre juridique qui n'exclut pas les demandeurs d'asile, ils représentent le moyen le plus adapté de permettre à ces individus une première approche du marché du travail dans des conditions légales.

Des stages d'apprentissage ont été proposés par six communes partenaires du projet *Integ.r.a.* (Bergame, Forlì, Gênes, Ancone, Rome et Bitonto) à 120 demandeurs d'asile et réfugiés. En dépit de quelques différences, ces dispositifs présentaient les caractéristiques suivantes :

- les demandeurs d'asile ont suivi les stages d'apprentissage quelques mois après leur arrivée en Italie, après avoir acquis quelques rudiments d'italien ;
- leur participation aux stages est intervenue après des sessions d'information sur les particularités et la dynamique du marché du travail italien, les droits et les obligations des salariés, la sécurité au travail et la présentation générale des institutions territoriales traitant des questions d'emploi. Avant le début du stage, les demandeurs d'asile ont en principe effectué un bilan de leurs connaissances afin de les aider à évaluer leurs compétences et leurs aptitudes initiales. Cette mesure permet de mettre au point des parcours d'insertion professionnelle adaptés. Les compétences acquises pendant le stage peuvent toujours servir en cas de rapatriement ;
- les entreprises ont été sélectionnées dans des secteurs susceptibles de fournir des emplois par la suite, et celles présentant une expérience ou une connaissance particulière des demandeurs d'asiles et des réfugiés ont été privilégiées. Dans la plupart des cas, les apprentis ont effectué leur stage dans des entreprises où ils pouvaient utiliser le savoir qu'ils possédaient déjà. Les stages nécessitaient un suivi, ce qui supposait des objectifs rigoureux et des vérifications constantes, et notamment l'exclusion des entreprises ne respectant pas les conditions fixées. Le principal problème rencontré en cours de stage venait de ce que les demandeurs d'asile ne maîtrisaient pas suffisamment l'italien.

Ces stages offrent aux employeurs la possibilité de disposer de stagiaires dont les frais d'assurance et autres sont couverts par une autre institution et pour lesquels ils ne prennent pas en charge les coûts de formation. Les entreprises ont été choisies dans des secteurs où la demande de main-d'œuvre est si forte que beaucoup sont tentées d'employer des clandestins. Les stages d'apprentissage leur fournissent ainsi une solution légale. De leur côté, les stagiaires peuvent tisser des liens plus étroits avec des employeurs potentiels tout en exerçant une activité utile pendant la longue période d'attente de traitement de leur dossier.

Ce système s'est révélé extrêmement efficace. Pratiquement tous les demandeurs d'asile qui ont suivi des stages d'apprentissage et obtenu le statut de réfugié ont été embauchés après avoir signé un contrat à durée indéterminée.

interdit d'intervenir formellement dans le système de l'emploi. Toutefois, comme les municipalités établissent des contacts avec les immigrés résidents par l'intermédiaire d'autres services, elles peuvent jouer un rôle actif dans la mise en adéquation des offres et des demandes d'emploi. À tous ses échelons, l'administration doit s'efforcer d'instaurer des relations entre les différentes institutions et parties prenantes.

Le chevauchement et le conflit des fonctions et des objectifs des institutions et des intervenants se manifestent particulièrement à Milan, où la commune, la province et la région sont gouvernées par des coalitions différentes, ce qui complique fortement la coordination des parties prenantes. Le problème du manque de coordination et de la contestation de l'autorité a été traité lors de la mise à jour d'un Pacte global pour l'emploi associant 18 intervenants. La commune, théoriquement exclue de l'organisation du service public de l'emploi, coordonne depuis une multiplicité d'initiatives. Le Pacte permet également d'attirer et de gérer les fonds du FSE (voir encadré 3.6).

Il faut toutefois préciser que le Pacte pour l'emploi n'a pas regroupé tous les services de l'emploi de Milan en une seule entité. Le bureau des étrangers de la ville dispose ainsi d'un comptoir d'information sur l'emploi répondant aux objectifs suivants : *i)* renforcer l'autonomie des travailleurs immigrés en les informant sur les spécificités du marché du travail local; *ii)* créer des services pour la main-d'œuvre et l'entrepreneuriat; *iii)* aider et épauler les employeurs. Financé par le Programme EQUAL de la Commission européenne, ce service aborde toutes les questions liées à l'emploi, dont les possibilités d'améliorer ses compétences et la reconnaissance des formations antérieures.

Dans certains secteurs, tels que celui des emplois de maison, des partenariats publics-privés ont permis de formaliser la mise en adéquation de l'offre et de la demande en offrant des garanties aux employeurs et de meilleures conditions contractuelles aux travailleurs.

La Lombardie continue à promouvoir ses propres projets dans le domaine de l'orientation. L'agence pour l'emploi régionale *(Agenzia per l'impiego della Lombardia)* a ainsi initié le projet « Recherche-initiative destinée à analyser les caractéristiques des immigrés inscrits au chômage et expérimentation de mesures visant à les intégrer au marché du travail ». Lancé en mai 2003, ce projet a été mené sur 18 mois en collaboration avec un groupe de travail constitué à cet effet[15]. Les mesures adoptées privilégiaient l'orientation professionnelle et la formation des immigrés, l'insertion sur le marché du travail et le soutien à la création d'entreprises artisanales.

Dans sa première phase, le projet a utilisé les fonctions traditionnelles des centres pour l'emploi : enregistrer les demandeurs et les offres d'emploi. Les entretiens de présélection s'appuyaient sur une évaluation des compétences.

Encadré 3.6. **Le Pacte pour l'emploi de Milan**

En 1998, la ville de Milan a signé des accords avec les syndicats pour le développement local et une meilleure adéquation de l'offre et de la demande d'emplois. Élargis en 1999 aux associations patronales, ces accords ont alors été rebaptisés « Pacte pour l'emploi de Milan » (*Patto per il lavoro nella città di Milano*). Le pacte vise à favoriser l'insertion sur le marché du travail des groupes défavorisés – immigrés, chômeurs de longue durée, chômeurs de plus de 40 ans, jeunes en difficulté. Les projets innovants qui peuvent être élaborés dans ce cadre nécessitaient la création d'une structure permettant de confirmer et de surveiller leur objet. Le *Patto Milano Lavoro* fut ainsi fondé en 2000 avec la province de Milan, la région de Lombardie, 4 syndicats et 11 associations patronales.

Le Pacte pour l'emploi prévoyait l'ouverture d'un guichet unique pour l'emploi, la coordination des formations professionnelles et une large palette de contrats de travail afin de répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée des employeurs et de garantir aux salariés leurs droits à la protection de l'emploi.

Cet accord regroupait plusieurs objectifs de développement, notamment l'exploitation de zones en déshérence et l'affectation des financements à des formations destinées à des besoins en ressources humaines prioritaires. Le vaste projet de réaménagement urbain en cours suppose par exemple des compétences particulières en matière de construction, que les employeurs avaient des difficultés à trouver.

Le guichet *Milano Lavoro* dépend de la province de Milan. À la mi-2004, il avait fourni des conseils d'orientation à 3 266 personnes, créé une base de données de 9 500 CV, ainsi qu'une autre regroupant les offres d'emploi les plus fréquentes dans la province (1 175 contrats ont été signés jusqu'à présent, dont 329 par des immigrés soit 103 hommes et 226 femmes). Il dirige également un service de formation en coopération avec des centres de formation publics et privés (91 formations ont été organisées depuis 2000, suivies par 1 377 personnes). Un accord signé avec la fondation Cariplo a permis de prendre en charge le coût des bourses attribuées à tous les participants (environ 470 € par personne).

Différents centres de formation professionnelle ont effectué la certification des connaissances professionnelles des immigrés afin de valider leurs compétences. Ils ont également apporté des conseils personnalisés sur les procédures de reconnaissance des qualifications et les formations professionnelles adaptées. Ils peuvent ainsi traiter au cas par cas les problèmes rencontrés par les immigrés pour s'insérer sur le marché du travail. Enfin, ils assurent l'orientation professionnelle des groupes d'immigrés en organisant

des réunions d'information sur les formations et les possibilités d'emploi. Quelque 200 immigrés affichant un niveau d'instruction élevé (bagage secondaire ou universitaire) ont participé à ce projet dans la province de Milan.

Des organisations non gouvernementales et des associations proposent également des initiatives pour mettre en adéquation l'offre et la demande d'emplois. L'un des plus larges secteurs d'emploi – mais qui suscite peu d'intérêt chez les intervenants traditionnels – est celui, vaste et informel, des emplois de maison. Le lancement de l'ACLI à Milan (voir encadré 3.7) répondait à la volonté d'apporter davantage de légalité et de protection à ce secteur où le travail repose sur la relation entre une famille et un individu.

Dans les autres régions étudiées, le Trentin et le Piémont, la coordination entre les institutions apparaît plus harmonieuse, dans un environnement moins complexe et moins fragmenté. Les difficultés rencontrées pour tenter de faire correspondre l'offre et la demande et améliorer la qualité de l'emploi demeurent toutefois les mêmes, surtout dans un système où les services de l'emploi formel jouent un rôle marginal. Les structures d'intégration des immigrés tendent naturellement à axer davantage leurs services d'orientation sur l'emploi, même lorsque ces fonctions relèvent spécifiquement des services de l'emploi des provinces. La prédominance des projets financés par le FSE complique également la coordination, tout en la rendant indispensable.

Promouvoir l'esprit d'entreprise

L'esprit d'entreprise des immigrés représente une force économique vitale dans la plupart des pays. Bien que l'Italie constitue un environnement difficile pour la création d'entreprises, les immigrants souhaitent souvent le faire. La hausse du nombre d'entrepreneurs enregistrée récemment dans le pays est exclusivement imputable aux immigrés. Cette situation explique en grande partie l'enthousiasme des partie prenantes locales, comme les chambres de commerce qui voient le nombre d'autochtones inscrits diminuer, et les associations d'artisans, comme la CNA ou Confartigianato. Ces organismes jouent un rôle clé dans le soutien à la création d'entreprise par des immigrés.

Les problèmes rencontrés par les entrepreneurs immigrés sont les mêmes dans tout le pays : méconnaissance de la culture et de l'économie italiennes, peu d'accès à l'information, manque de crédits, connaissance limitée du vocabulaire de l'entreprise, difficultés à faire reconnaître leurs qualifications professionnelles et manque de participation des associations professionnelles sur le plan social. Ce sont précisément les domaines dans lesquels les institutions apportent leur aide aux immigrés porteurs de projet. Ces derniers disposent par ailleurs d'atouts qui jouent en leur faveur : la

Encadré 3.7. **L'ACLI, tentative de mise en adéquation de l'offre et de la demande d'emplois de maison à Milan**

Pendant la campagne de régularisation de 2002, l'Acli (*Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani* – association de travailleurs chrétiens italiens) a pris une initiative intéressante à Milan. Un centre (*Sportello Immigrati*) destiné à fournir gratuitement des informations aux immigrés et à leurs employeurs a été ouvert. Il proposait des renseignements sur la manière de remplir les dossiers de régularisation et de calculer les taxes à payer en cas de régularisation. L'Acli, comme les autres grands acteurs sociaux, a alors ouvert des bureaux offrant ces services dans toute la province. Bien que le processus de régularisation soit aujourd'hui terminé, le bureau principal continue à traiter des questions relatives au travail des immigrés.

C'est à cet effet que l'Acli-Colf[1] a lancé récemment un projet à Milan baptisé « *I Lari* » en coopération avec l'Obiettivo Lavoro[2]. Il s'agit d'un bureau chargé d'apparier les offres et les demandes d'emplois dans le domaine des soins à la personne et de l'aide ménagère. Son objectif est d'offrir aux familles un moyen plus efficace d'organiser leurs recherches de personnel et d'offrir des débouchés aux demandeurs d'emploi. Il prévoit de proposer des formations professionnelles et de renforcer les compétences des immigrés employés dans les services ménagers et les soins à la personne afin de répondre aux problèmes culturels et linguistiques posés par le fait de travailler au sein d'une famille italienne. Il faut souligner la double intention de cette démarche, qui vise à prendre en compte les besoins et les droits tant des familles italiennes que des travailleurs immigrés.

Le projet Acli-Colf, qui en est encore à ses tout débuts, se distingue par sa volonté d'intégrer le travail ménager au vaste marché du travail temporaire. L'emploi d'aides ménagères se caractérise notamment par une très forte fraude fiscale et le recours important à des travailleurs clandestins. L'accord exclusif passé entre l'Obiettivo Lavoro et l'Acli-Colf est destiné à inciter les familles à se tourner vers le marché du travail légal en leur garantissant du personnel de qualité en contrepartie des coûts plus élevés qu'elles devront payer en déclarant leurs employés.

1. Pendant les années 1990, en Italie, l'Acli a vivement défendu la reconnaissance du travail domestique comme catégorie professionnelle nécessitant un contrat national classique. Elle y est parvenue en 2001 et s'attache depuis à l'intégration des immigrés sur le marché du travail local.
2. La plus grande entreprise privée de travail temporaire du pays.

culture de l'entrepreneuriat, l'inclination à la prise de risques et un puissant réseau « ethnique » sur lequel s'appuyer.

La chambre de commerce de Milan soutient activement les entrepreneurs immigrés au travers de son agence Formaper. Par l'intermédiaire de projets du

FSE et de ses propres activités, elle s'emploie à répondre aux besoins particuliers des immigrés travaillant à leur compte (75 % des entreprises milanaises détenues par des allochtones sont des entreprises unipersonnelles; en 2003, 6.5 % des immigrés étaient travailleurs indépendants). Elle encourage le mentorat par des immigrés de la même communauté afin de transformer ce réseau « ethnique » en un cadre institutionnel. Elle s'est également efforcée d'intervenir auprès des banques pour faciliter l'accès au crédit, l'un des freins les plus sérieux à la croissance. Cependant, malgré ces initiatives, le taux élevé de création d'entreprises par les immigrés reste suivi d'un important taux d'échec. Même avec un bon plan d'activité, il demeure difficile de créer une entreprise en Italie.

Le travail indépendant est également répandu dans le Piémont où existent plusieurs programmes visant à aider les immigrés désireux de se mettre à leur compte. En 2003, la chambre de commerce de Turin a publié un guide dans les neuf principales langues étrangères parlées dans la région, qui fournit des informations sur la législation et les autorisations ainsi que sur les services (sanitaires, éducatifs, etc.) qui devraient être utiles aux immigrés souhaitant créer une entreprise. Il est également proposé un soutien sur le long terme aux entreprises. La chambre de commerce prévoit d'ouvrir une antenne employant des médiateurs culturels, mieux à même de dialoguer avec les immigrés créateurs d'entreprise.

Les antennes locales des principales associations d'artisans organisent pour leur part des actions plus pointues. Ainsi à Turin, le projet *Dedalo* est administré depuis 2000 par la Confédération nationale des artisans (CNA) en collaboration avec Alma Terra (voir encadré 3.9) et *Confesercenti Torino*. Il bénéficie d'un financement de la province de Turin et de la région du Piémont. Ses programmes de promotion de l'entrepreneuriat portent sur l'élaboration de plans d'entreprise, l'offre de formations et d'une assistance technique pour la mise en conformité des contrats, la réglementation et les procédures à suivre pour emprunter auprès des banques. Des médiateurs culturels de différents pays ont également été embauchés. De septembre 2000 à mars 2003, la CNA a soutenu 80 entreprises créées par des immigrés extracommunautaires. Ce projet s'adresse aux immigrés désireux de s'installer à leur compte mais aussi à ceux dont l'entreprise fonctionne déjà. Il prévoit d'organiser des formations courtes sur la culture de l'entrepreneuriat et d'étudier la propension des institutions locales à accorder des microcrédits aux entreprises créées par des immigrés.

Dans le Trentin, les immigrés n'ont jamais été particulièrement intéressés par le travail indépendant. Cependant, la prépondérance des PME dans l'économie locale et le recours à la sous-traitance confèrent depuis quelque temps une place plus importante aux immigrés entrepreneurs. Bien qu'ils ne concurrencent pas les sous-traitants déjà en place, ils améliorent la

chaîne de production locale. En 2001, l'Association locale des artisans et des petites entreprises a lancé une étude pilote pour mieux comprendre la situation des immigrés créateurs d'entreprise de la province (voir encadré 3.8).

Des initiatives similaires existent dans d'autres régions. Depuis plusieurs années, la CNA, entre autres, recrute massivement des immigrés ayant créé leur entreprise. À Bologne, elle a créé un bureau spécial ouvert deux jours par semaine et offrant à plus de 500 immigrés créateurs d'entreprise toute une série de services de conseils, d'orientation et de médiation. Ce bureau aide à l'élaboration des plans d'activité et propose des stages de formation aux entrepreneurs. Là encore, les obstacles bureaucratiques et les réticences des banques à accorder des crédits demeurent les principales difficultés.

Encadré 3.8. **Étude du Trentin sur les immigrés créateurs d'entreprise**

L'Association des artisans et des petites entreprises du Trentin a affecté des fonds du FSE à un projet triennal de recherche sur « l'artisanat et l'immigration », qui s'est achevé en 2004. Ce projet a commencé par une analyse de l'artisanat et des petites entreprises de la province, comprenant des entretiens avec différents acteurs clés. L'entrepreneuriat n'était que l'un des trois thèmes de l'étude, au même titre que les employeurs autochtones et leurs nouveaux salariés issus de l'immigration. L'association a pu inclure dans le projet un volet sur la création d'entreprise par les immigrés car ces derniers avaient choisi de travailler dans des secteurs à hauts risques et annexes qui ne concurrencent pas les entreprises autochtones. Ainsi, dans le bâtiment et les transports, beaucoup occupent les niches créées par leurs anciens employeurs qui abandonnent les segments risqués et peu rentables de la chaîne d'approvisionnement et de production.

Les formations proposées aux entrepreneurs portaient sur le marché et le système de crédit (sous-traitance, fixation des prix et crédit), la législation du travail (les différents contrats), les règles et la réglementation de la sécurité du travail. Elles comprenaient quelques modules destinés à la fois aux salariés et aux entrepreneurs immigrés (des cours d'italien professionnel), d'autres réservés aux entrepreneurs et d'autres encore pour tous les participants, employeurs italiens compris (sécurité sur le lieu de travail).

Le nombre de participants est resté très bas par rapport au personnel sollicité (enseignants, coordinateurs et médiateurs), mais les résultats positifs de l'étude pourront servir de base à des actions futures destinées à l'amélioration de la culture du lieu de travail et du respect des normes de sécurité, ainsi que de la place des immigrés sur le marché du travail.

L'entrepreneuriat immigré est considéré comme un aspect essentiel de la croissance par les organisations du secteur. D'autres institutions, telles les banques, s'adaptent moins rapidement à cette évolution. L'intensification des activités de formation montre toutefois que la prise de conscience de l'importance de l'esprit d'entreprise des immigrés a influé sur les stratégies locales de planification du marché du travail.

Améliorer l'emploi des femmes : le rôle du capital social

Fin 2003, près d'un demi million d'immigrés travaillaient légalement dans le secteur des emplois domestiques, la plupart étant des femmes. Ce secteur, qui regroupe les aides ménagères, les femmes de ménage, les nourrices et les aidants de personnes âgées, est le principal pourvoyeur d'emplois des femmes immigrées en Italie. Les salaires sont généralement bas (salaire minimum d'environ 5.90 EUR/heure, avec de 24 à 36 heures de travail hebdomadaire rémunérées) et les possibilités d'évolution extrêmement limitées. Pourtant, les femmes avaient souvent acquis un niveau d'instruction élevé dans leur pays d'origine (d'après une enquête menée auprès des nourrices, la moitié des Philippines et le quart des Polonaises et des Péruviennes possèdent des diplômes universitaires).

Il s'avère extrêmement difficile pour les femmes employées dans le secteur domestique de changer de catégorie d'emploi. La permanence de la demande dans ce secteur permet une certaine amélioration des conditions contractuelles, mais peu d'efforts ont été entrepris pour changer la nature du travail effectué par les immigrées. Dans tous les territoires examinés dans la présente étude de cas, les institutions tenaient pour acquise la concentration des femmes dans le secteur des emplois domestiques, considérant qu'il s'agissait d'une réponse nécessaire à la demande. Dans le même temps, les formations professionnelles rassemblaient davantage d'hommes que de femmes.

L'un des principaux obstacles rencontrés par les immigrés désireux de changer de catégorie d'emploi est le déficit de capital social – ces relations de confiance et de réciprocité avec des autochtones qui pourraient leur ouvrir de meilleures perspectives d'emploi. En effet, d'après la plupart des études menées auprès des employeurs – par l'ISFOL, les chambres de commerce ou d'autres institutions ou groupes de recherche – la majorité des employeurs recrutent non par l'intermédiaire d'agences d'intérim ou de services publics de l'emploi, mais par le biais de réseaux informels. Dans la province de Turin, une enquête réalisée en 2003 a montré que 57 % des entreprises recrutent par relations, c'est-à-dire dans le cercle des parents et amis et que 14 % des nouveaux embauchés sont des relations des salariés en poste (Ricerche et Progetti, 2003). Les nouveaux arrivants sur le marché du travail, en particulier

les immigrés, pour lesquels la probabilité d'avoir un réseau étendu de relations sociales est moindre, sont donc pénalisés.

À Turin, l'ouverture d'un centre permanent d'Alma Mater, initiative culturelle et sociale émanant de la base, a eu pour effet imprévu de resserrer les relations entre les femmes, ce qui leur a permis d'afficher de meilleurs résultats au regard de l'emploi (voir encadré 3.9). Alma Mater constitue un exemple significatif de l'autonomisation des femmes immigrées et de l'insertion à long terme sur le marché du travail par le biais de la formation. Ses projets offrent une formation professionnelle et des qualifications aux femmes qui désirent quitter des emplois peu qualifiés et mal rémunérés. Ils impliquent une étroite collaboration avec les banques et autres entreprises, qui représentent les employeurs potentiels de ces femmes à l'issue de leur formation. Difficiles à mettre en place, ces relations ont nécessité des années de travail afin que l'association se constitue un capital social et assoie sa crédibilité. Ce travail d'implication intensif limite forcément les types de formation proposés et le nombre d'immigrées bénéficiaires.

Alma Mater est également un lieu de rencontre entre les Italiennes et les étrangères où leur sont proposées des activités sociales et des projets culturels et sociaux communs. Les femmes travaillant ensemble dans ce cadre nouent des liens d'amitié qui leur permettent souvent de progresser par la suite dans leur parcours professionnel. Cependant, les femmes des centres Alma Mater ne voient pas dans cette progression un résultat de leur activité méritant d'être souligné dans la mesure où celui-ci n'est pas obtenu dans le cadre d'un projet unique et où il ne peut être ni étendu ni financé.

Hébergement

Le logement joue un rôle important dans l'intégration des immigrés sur le marché du travail local du fait de la crise générale du logement. Près de 80 % des Italiens sont propriétaires et les logements sociaux représentent moins de 5 % du marché. En outre, les conditions des prêts immobiliers ne sont guère favorables, ce qui contraint les travailleurs migrants – italiens ou étrangers – à chercher un logement sur un marché locatif totalement engorgé. De surcroît, de nombreux propriétaires italiens préfèrent ne pas louer leurs biens vacants pour des questions fiscales et en raison de la longueur des procédures d'expulsion.

Les travailleurs étrangers sont par ailleurs confrontés à la discrimination. La discrimination sur le marché du travail est étroitement liée à la ségrégation et à la discrimination dans le logement. Ce domaine représente une importance cause d'exclusion pour tous les immigrés en Italie. Souvent, les annonces précisent ouvertement que le logement ne sera pas loué à des étrangers. Cette discrimination est parfois motivée par des questions

Encadré 3.9. **Alma Mater : centre interculturel pour la promotion de la qualité de l'emploi des femmes à Turin**

Alma Mater constitue un exemple significatif du renforcement de l'autonomie des femmes immigrées et de l'insertion à long terme sur le marché du travail par le biais de la formation. En 1993, Alma Terra a créé un centre culturel, l'Alma Mater, pour les Italiennes et les étrangères, avec l'appui du conseil municipal, de la commission régionale pour l'égalité des chances et de syndicats. Des banques, des entreprises et des chambres de commerce participent également, selon les projets. Le centre a aussi demandé des subventions européennes pour des projets spécifiques. Son objectif est d'améliorer le statut social des immigrées vivant à Turin et de les encourager à mettre en pratique leurs compétences. Il propose les activités suivantes :

Requalification professionnelle et cours de langue : plusieurs formations à la médiation culturelle ont été organisées ces dernières années, en partenariat avec d'autres institutions. Le centre propose aussi des cours d'italien, adaptés au niveau d'instruction des participantes (en 2003, 180 immigrées ont participé à ces formations).

Intégration au marché du travail : le centre organise à l'intention des immigrées des sessions d'information sur les mécanismes et instruments utiles permettant d'accéder au marché du travail italien. Il propose aussi des conseils d'ordre juridique et une aide à la formation et à la recherche d'emploi. En 2002, en collaboration avec la municipalité de Turin et les syndicats, il a soutenu et suivi un projet d'intégration des femmes immigrées dans le secteur bancaire, qui bénéficie d'un statut plus élevé que celui du travail ménager. Une formation aux métiers de la banque a été mise en place, à l'issue de laquelle 12 femmes non ressortissantes d'un pays de l'UE ont obtenu un contrat de longue durée comme employées dans des banques italiennes. D'autres projets ont suivi, notamment une formation de spécialiste en informatique afin de permettre à 30 immigrées d'accéder à des postes de direction dans des entreprises ou des coopératives. Un service de garderie (pour les enfants non encore scolarisés) est assuré par le centre afin d'aider les femmes en formation ou en recherche d'emploi.

économiques (crainte de paiement irrégulier du loyer, des dégradations, etc.). Elle est en outre exacerbée par le caractère spéculatif du marché immobilier, le faible nombre d'appartements disponibles et le montant élevé des loyers (le loyer moyen mensuel d'une chambre ou d'un studio revient à 300-350 EUR) (Quassoli *et al*, 2001). Le prix des loyers conduit de très nombreux locataires à partager le même logement. Certains propriétaires profitent des difficultés

rencontrées par les immigrés pour proposer des logements qui ne répondraient pas aux normes exigées par la population locale à des prix largement supérieurs à ceux du marché.

Dans de nombreuses régions du Nord industriel, le coût des logements est le principal obstacle au développement du marché du travail local et aux migrations internes. Conscients de ce problème, les employeurs participent à la recherche de solutions en la matière. En outre, la loi 189/2002 leur impose de fournir aux immigrés qu'ils emploient un logement répondant aux critères minimum des logements sociaux. Bien que les immigrés titulaires d'une carte de séjour, ou d'un autre titre de séjour valable au moins deux ans, et un emploi puissent légalement accéder aux logements sociaux aux mêmes conditions que les citoyens italiens, le parc de logements sociaux est bien trop restreint pour satisfaire aux besoins de cette population. Le fait que les immigrés, qui ont souvent une famille nombreuse et des revenus plus faibles, obtiennent un logement social en priorité suscite un certain ressentiment. Pour tenter de remédier à cette situation, plusieurs régions ont durci les conditions d'éligibilité (le Piémont exige des contrats du longue durée) ou instauré un plafond limitant l'accès des immigrés (le Trentin a fixé des quotas).

Ce sont principalement le secteur privé et le monde des partenariats publics-privés qui peuvent apporter des solutions. Au cours des dix dernières années, plusieurs agences servant de modèles à ces partenariats ont été créées. L'une des plus connues est la Casa Amica (voir encadré 3.10). Elles essaient d'acquérir des biens immobiliers afin de les revendre ou de les louer à des personnes qui, par ailleurs, ne disposent pas de revenus ou de garanties suffisants pour acheter ou louer leur logement.

L'agence de location Forlì constitue un autre exemple réussi de partenariat public-privé. En l'occurrence, les autorités locales se sont associées aux employeurs pour acheter – ou louer – des biens immobiliers à leurs salariés. L'agence gère quelque 25 appartements, dont les trois quarts sont réservés à des immigrés ou à des travailleurs temporaires italiens. Les loyers sont prélevés directement sur les salaires. L'agence est financièrement indépendante et emploie les bénéfices qu'elle réalise avec son parc de logements collectifs pour subventionner les appartements loués à des familles d'immigrés.

L'étude de cas a relevé également d'autres initiatives. Le Trentin accorde par exemple des prêts à des entreprises et des coopératives intervenant dans le domaine de la construction et de la rénovation, pour les aider à acheter des logements pour les travailleurs étrangers. La province a ainsi financé des entreprises sur une période de 5 ans afin qu'elles diminuent les loyers demandés à ces travailleurs. Cette mesure a permis en 2003 de louer près de 80 appartements à des travailleurs immigrés.

Encadré 3.10. **Casa Amica : association sans but lucratif favorisant l'accès au logement**

La Casa Amica a été créée en 1993 par un consortium de 16 organismes publics et privés ayant pour chef de file la province de Bergame et regroupant syndicats et associations. Son objectif est de faciliter l'accès au logement des Italiens défavorisés et des immigrés. Quatre banques ont soutenu ce projet, qui comptait 76 partenaires en 2003.

L'association effectue des recherches sur la situation locale en matière de logement et lance des projets pour répondre aux besoins. En 2000 – après avoir perçu un capital d'amorçage de la part de la fondation Cariplo – elle a démarré son projet le plus ambitieux visant à construire des lieux d'hébergement provisoire et à créer une agence immobilière à but non lucratif. Elle participe à l'achat et à la rénovation d'immeubles destinés à être loués à des familles monoparentales et intervient également dans un projet rassemblant plusieurs villes de petite taille portant sur la construction d'un immeuble de 27 appartements réservés à la location à des familles immigrées ou italiennes défavorisées.

La Casa Amica gère 132 appartements dans la province de Bergame. Elle propose quatre types de contrats : un bail classique, un prêt hypothécaire qu'elle garantit elle-même, la prise en charge des frais de logement pour les logements collectifs, un bail avec option d'achat. Son parc immobilier a déjà accueilli plus de 1 000 personnes.

La Casa Amica n'est pas uniquement une agence immobilière. Elle joue également un rôle de médiateur auprès des propriétaires pour les inciter à louer leurs biens, elle suit et soutient les locataires et intervient le cas échéant entre les immigrés et leurs voisins pour désamorcer les conflits.

Depuis octobre 2002, le Trentin autorise les entreprises à installer des dortoirs (*foresteria*) sur leur site, considérés comme des espaces industriels. Le nombre de lits par dortoir est fixé par la loi. Une entreprise de 60 personnes peut ainsi construire un dortoir de 12 lits maximum. Les salariés, y compris les immigrés, peuvent y loger un an renouvelable une fois. Trois dortoirs de ce type ont été construits depuis 2003. Ces structures ne peuvent constituer un logement définitif puisqu'elles sont désignées pour un seul travailleur et ne permettent pas le regroupement familial. Ces constructions n'entrent pas dans le cadre d'un projet social mais d'une réforme de l'urbanisme. En Italie, les zones résidentielles et industrielles sont en effet strictement définies. La possibilité de construire ces dortoirs rompt par conséquent avec ces principes rigides. La réglementation ne comporte aucun critère social, tel que le nombre de personnes par lit ou la disponibilité de services de consommation dans les zones industrielles.

La province propose également des subventions de loyer et des prêts hypothécaires bonifiés pour aider les acteurs privés du secteur de la construction, de la rénovation et de l'achat de logements. Les opérations reposent sur le principe de la revente ultérieure : une coopérative achète et rénove un appartement et fixe son prix final. S'il peut honorer les traites, l'immigré intéressé par l'achat verse un acompte initial afin de diminuer les remboursements hypothécaires. En 2002, 41 % des demandes de prêts bonifiés ont été déposées par des immigrés.

La municipalité de Trente a par ailleurs lancé un projet géré par une association sans but lucratif, Patto Casa, pour aider des groupes de population défavorisés, en particulier des immigrés, à se loger, en s'inspirant de structures existant déjà en Italie. Patto Casa joue un rôle de médiateur entre les propriétaires et les familles défavorisées, dont les immigrés, qui ne peuvent fournir de garantie. Elle signe le bail et sous-loue le logement à un prix inférieur à celui proposé sur le marché aux étrangers. Elle fournit en outre des conseils sur les problèmes de logement, couvrant les aspects juridiques, la recherche d'une location ou d'un bien à acheter, la demande de prêts hypothécaires, les conventions bancaires ou encore les notaires et autres professionnels du secteur. Ce type d'initiative de médiation et de garantie avait déjà été tenté sans succès dans d'autres villes (à Pérouges et Florence, par exemple) en raison des réticences des propriétaires à louer à des étrangers.

Patto Casa prévoit également d'acheter et de réhabiliter les appartements destinés à des familles défavorisées, dont celles des immigrés, et de garantir les prêts hypothécaires demandés par les immigrés. En cas de défaut de paiement ou de départ de l'emprunteur, l'association se chargera d'en trouver un autre aux mêmes conditions.

Dans le Piémont, le Cicsene (*Centro Italiano di Collaborazione per lo Sviluppo Edilizio delle Nazioni Emergenti*, Centre italien de coopération pour le développement et la construction de nations émergentes) a essayé de reproduire le succès obtenu en France avec la construction de complexes d'habitations autonomes. En 1995, il a été l'un des principaux promoteurs du projet Diogène financé par l'UE, la région et la municipalité de Turin, qui a servi à constituer une réserve financière pour les associations qui se portent garantes auprès des propriétaires en louant des appartements pour les sous-louer ensuite à des familles immigrées. Cette réserve permet de couvrir un arriéré de loyer de trois mois maximum, plus les éventuels frais de justice ou dommages causés par les locataires. Seuls 40 baux ont pour l'instant été signés dans ce cadre.

Les organisations caritatives et religieuses proposent également des hébergements ou des locations aux immigrés. Le Sermig, à Turin (voir

encadré 3.2), a été l'un des premiers centres d'accueil du pays. Grâce à l'étroite collaboration existant entre les associations bénévoles et les organisations caritatives, à Turin, les immigrés peuvent accéder à 240 lits mis à leur disposition par des associations catholiques, 160 appartements et 16 préfabriqués fournis par des associations de bénévoles laïques et 10 appartements gérés par Caritas. Par ailleurs, des coopératives et des associations s'occupant de logement jouent essentiellement un rôle de garant.

À Milan, l'essentiel des efforts en la matière consiste à apporter un hébergement d'urgence. La municipalité a néanmoins loué 500 appartements à une association qui les a rénovés grâce à un financement accordé par la région lombarde et les attribue à des familles défavorisées. Les immigrés en occupent 15 %. Il n'existe pas de grandes agences immobilières sociales permettant un accès au marché locatif privé en proposant des services de médiation et de garantie auprès des propriétaires. Certaines coopératives ou associations privilégient toutefois la rénovation d'appartements destinés à être loués à des immigrés. Ainsi, la coopérative Dar possède actuellement 130 appartements qu'elle loue à un prix abordable pour cette population.

Compte tenu de la diminution du nombre de logements sociaux et des faibles taux de rotation, il faut trouver des solutions dans le secteur privé. Les employeurs s'intéressent à la question, mais même avec la participation des autorités locales et des banques, la plupart des projets concernent un nombre de logements limité. Si les employeurs jouent un rôle moteur en louant des logements pour leurs salariés, les autorités locales doivent particulièrement veiller à protéger les travailleurs des abus liés à ces relations de dépendance.

Conclusions et pistes de réflexion

Même si la politique d'immigration est élaborée au niveau national, la province du Trentin, la région de Turin et la ville de Milan ont adopté des initiatives locales, très différentes, pour intégrer les immigrés au marché du travail. Le rôle primordial des services municipaux en la matière a été démontré, d'une part en raison d'un transfert plus large des pouvoirs au sein du service public, d'autre part, parce qu'il est désormais admis que l'intégration est mieux gérée au niveau local.

Les autorités locales accordent une importance considérable à leur rôle institutionnel en soutenant et en organisant l'intégration des immigrants. Cela transparaît dans la création de services spéciaux pour les étrangers, les travaux de recherche et d'analyse qu'elles financent et les nombreux projets auxquels elles participent. Toutefois, cette politique conduit parfois à l'instauration d'un système gouverné davantage par les priorités institutionnelles que par les immigrés. La manière dont les institutions locales

perçoivent les besoins des populations immigrées est fortement influencée par les parties prenantes politiques (l'opinion publique) et économiques (les acteurs sociaux).

La coopération étroite entre les employeurs et les autorités locales joue un rôle clé dans les différentes politiques d'intégration au niveau local qui ont été étudiées. Les acteurs économiques locaux peuvent exercer une influence sur les politiques de formation et du logement en les orientant en fonction des besoins immédiats locaux. Les autorités et les institutions locales peuvent par ailleurs établir des projets sur une plus longue période. Les associations d'entrepreneurs ont été parmi les premières à envisager de fournir des services aux immigrés et à investir en conséquence.

C'est la raison pour laquelle l'existence d'une collaboration ou d'une coordination bien établie avec d'autres intervenants détermine la capacité de chaque autorité locale à assumer la conduite d'une politique d'intégration, en particulier sur le marché du travail. Même si le rôle de chacun des types de gouvernement local – autonome, provincial, municipal ou régional – détermine les politiques possibles, des facteurs comme le financement, la concurrence ou la coopération entre services administratifs, l'homogénéité ou les conflits politiques, les relations avec la société civile et la répartition des responsabilités ont un impact sur les projets et les interventions.

Compte tenu de leur extrême diversité, ces initiatives peuvent-elles avoir une incidence significative sur l'intégration des immigrés au marché du travail ? Si l'on définit l'intégration comme la *participation* au marché du travail, les trois territoires étudiés enregistrent un taux de réussite élevé. Le taux d'activité des immigrés répond à la demande, essentiellement toutefois au niveau le plus bas de l'échelle professionnelle, dans des emplois peu qualifiés. Dans les trois territoires, les contrats de travail de courte durée prédominent. Vu le nouveau cadre juridique d'attribution des permis de séjour et de leur renouvellement, les immigrés ne sont guère en position de négocier. Les initiatives destinées à améliorer la mise en adéquation de l'offre et de la demande – en particulier dans les secteurs peu qualifiés où il existe peu d'obstacles à l'entrée des immigrés – peuvent garantir cette participation et empêcher les expulsions.

Si l'on entend par intégration un emploi de qualité présentant les mêmes conditions pour les travailleurs immigrés que pour les Italiens, les expériences réussies sont plus rares. La plupart du temps, les immigrés, comme les Italiens, réussissent à trouver un emploi par le biais de leur réseau de connaissances et de contacts. Ces pratiques affectent grandement l'efficacité des services officiels en matière d'accès à l'emploi ou de mise en adéquation, par l'administration, de l'offre et de la demande. Elles soulignent en outre l'importance et la valeur des projets renforçant les dimensions horizontale et

verticale des relations sociales des immigrés dans la mesure où ce capital peut se transformer en une meilleure position sur le marché du travail (centres sociaux, apprentissages). Ces projets sont souvent modestes et les résultats au regard de l'emploi peuvent s'avérer difficiles à évaluer à court terme, même s'ils se révèlent très significatifs en ce qui concerne la situation de certains immigrés, notamment des femmes employées à des tâches domestiques.

Les services de l'emploi déploient encore bien des efforts pour s'adapter à cette approche individualisée. Les formations professionnelles connaissent le même problème. Elles semblent en effet davantage répondre à une volonté des institutions qu'à la demande réelle. Même lorsqu'elles sont adaptées au marché du travail, elles tiennent peu compte des particularités des immigrés, de leur niveau d'études et de leurs besoins.

Le travail indépendant apparaît comme une activité recherchée par les immigrés qui, tout comme les Italiens, le considèrent de manière positive. Les initiatives les plus efficaces en la matière semblent induites par les mécanismes du marché (par exemple, la nécessité pour les chambres de commerce ou les associations professionnelles de recruter des étrangers pour remplacer la population vieillissante et toujours moins nombreuse des entrepreneurs italiens). Les principaux obstacles sont liés à la lourdeur des démarches administratives et à la difficulté d'accéder au crédit. C'est toutefois dans ce domaine que l'on réalise le plus d'investissements.

Le système italien de gestion de la politique locale d'intégration des immigrés est tributaire de facteurs institutionnels qui limitent les possibilités d'évolution : *a)* la prédominance du FSE dans les formations professionnelles et l'importance du rôle accordé aux régions et aux priorités nationales ; *b)* la coopération sur les projets résultant du système de mise en concurrence pour obtenir les fonds destinés à l'intégration ; *c)* le fait que les services municipaux coordonnent l'hébergement et l'orientation des immigrés sur le plan social. Ce système reflète la division des différents acteurs sociaux, le poids de la société civile très présente en Italie, et le rôle prédominant des partenaires sociaux dans l'orientation de la politique économique locale. En fin de compte, les autorités locales parviennent difficilement à le contrôler compte tenu de la multitude de parties prenantes, de sous-traitants et de prestataires de services extérieurs concernés.

Ce modèle de gouvernance présente néanmoins des atouts pour l'intégration des immigrés, tels que la souplesse et un potentiel d'évolution rapide. Il a permis l'émergence de nombreuses solutions différentes qu'un acteur unique n'aurait pu mettre en place. Il contraint par ailleurs les autorités locales à coordonner les actions et à rationaliser l'utilisation de leurs maigres ressources pour en optimiser les effets. Ce chapitre a répertorié un certain nombre de bonnes pratiques. Toutefois, leur éventuelle transposition est

davantage subordonnée au cadre institutionnel de coopération dans lequel elles ont vu le jour, qu'à leur statut ou à leur contenu. Et c'est bien là toute la difficulté.

Notes

1. Pour plus d'informations, voir OCDE (2003) et OCDE (2004).
2. Selon l'OCDE (2004), en 2003, le ratio emploi-population dans l'Europe des 15 atteignait 64.8 % et la moyenne OCDE 65 %, tandis que les taux d'activité étaient respectivement de 70.3 % et 69.8 %.
3. L'enquête trimestrielle sur la population active ne fournit pas de données sur le chômage par nationalité ou pays de naissance; il n'existe par conséquent aucun chiffre fiable sur le chômage des étrangers.
4. D'après l'OCDE (2003), alors que dans le Sud, l'économie souterraine se traduit surtout par la présence de nombreuses entreprises non déclarées, dans le Nord, elle se caractérise par l'emploi de travailleurs non déclarés par des sociétés ayant pignon sur rue.
5. En juillet 2002, le gouvernement et les partenaires sociaux ont signé le « Pacte pour l'Italie », dont les objectifs sont les suivants : *a)* créer un marché du travail moderne et efficient; *b)* réduire l'économie souterraine; *c)* renforcer l'enseignement et la formation; *d)* réduire la pression fiscale, en particulier sur les familles à faible revenu; *e)* adopter une stratégie axée sur l'offre en ce qui concerne les politiques régionales du Mezzogiorno (OCDE, 2003).
6. Syndicat italien des chambres de commerce, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture. Pour plus d'informations, voir http://excelsior.unioncamere.net.
7. *Source :* Unioncamere (*www.unioncamere.it*).
8. Par exemple, en 2002, le décret annuel n'a été approuvé qu'à la mi-octobre et a autorisé l'entrée de 20 500 personnes. Cette année-là, seuls 10 000 visas ont été délivrés dans le cadre du système des quotas. En outre, des décrets spéciaux ont été votés pour permettre l'entrée de travailleurs saisonniers (33 000 en février, 6 400 en mars, 6 600 en mai, 10 000 en juillet, chiffres auxquels s'ajoutent 3 000 travailleurs indépendants en mars).
9. Les étrangers qui détiennent depuis au moins un an un permis de travail salarié ou indépendant, d'étudiant ou de religieux, ou une carte de résidence (art. 29), peuvent déposer une demande de regroupement familial pour : *a)* leur conjoint; *b)* leurs enfants à charge; *c)* des parents à charge. Les parents âgés de plus de 65 ans peuvent immigrer en Italie dans le cadre du regroupement familial uniquement s'ils peuvent prouver qu'ils n'ont pas, dans leur pays d'origine, d'enfant qui puisse les prendre en charge. Les frères et sœurs et les autres membres d'une même famille ne peuvent bénéficier du regroupement familial.
10. Selon l'OCDE (2005), le pourcentage de demandeurs déboutés reste très élevé (près de 90 %), mais beaucoup parviennent à obtenir un permis pour raisons humanitaires, délivré à la discrétion du bureau des étrangers de la police locale.
11. Pour plus d'informations, voir le site : *www.immigrazione.provincia.tn.it/cinformi*.
12. *Italia Lavoro* est une agence du ministère du Travail et des Affaires sociales créée en 1997 afin d'élaborer des politiques actives en faveur de l'emploi centrées

particulièrement sur les groupes vulnérables vivant dans les régions durement touchées par le chômage.

13. Voir les circulaires du ministère du Travail 84, 91 et 98/2001.

14. Cet Objectif de l'UE concerne l'intégration au marché du travail ou le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée ou de ceux qui risquent de souffrir du chômage de longue durée, le renforcement des qualifications initiales et l'intégration des jeunes au marché du travail, ainsi que l'intégration au marché du travail ou le retour à l'emploi des individus en voie d'exclusion.

15. Ernst & Young Financial Business Advisors, Ernst & Young Business School et *Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo (CIES)*.

Bibliographie

Ambrosini, M. et F. Berti (2004), *Immigrazione e lavoro*, Franco Angeli, Milan.

Ambrosini, M. (2003), « Work », rapport IRES.

Campani, G. (1993), « I reticoli sociali delle donne immigrate in Italia », *in* Università degli Studi di Roma La Sapienza (dir. pub.), *Immigrazione in Europa, solidarietà e conflitto*, Dipartimento di Sociologia, CEDISS, Rome.

Caritas (2004), « Immigrazione: Dossier Statistico 2004 ».

Chaloff, J. (2004), « De l'émigration de travail au recrutement de travailleurs : le cas de l'Italie », *Migration et emploi – Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*, OCDE, Paris.

Chaloff, J et F. Piperno, (2004), « Italy » *in* Niessen, J. Y. Schibel et R. Magoni (dir. pub.), *International Migration and Relation with Third Countries: EU and US Approaches*, Groupes des politiques de migration.

Italia Lavoro (2004), « Ricerca Azione: Analisi delle esperienze regionali relative ai nuovi ingressi per quota per motivi di lavoro di immigrati. Ipotesi per la sperimentazione di un modello di gestione », Rome.

Lemaître, G. (2003), « La regolazione dei flussi migratori internazionali », CNEL, Documenti 29, *Atti del Seminario di Studio « Regolazione dei flussi migratori: tra programmazione e precarietà degli interventi »*, 3.12.2003.

OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Italie*, Paris.

OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.

OCDE (2005), *Tendances des migrations internationales* : Sopemi – Édition 2004, Paris.

Organisation internationale pour les migrations (2005), « Al servizio degli immigrati: Modalità di intervento e professionalità presenti all' interno dei Centri per l'impiego », Rome.

Provincia Autonoma di Trento (2003), « L'immigrazione in Trentino. Rapporto annuale 2003 », CINFORMI, Assessorato alle Politiche Sociali. Servizio per le Politiche Sociale.

Quassoli, F., Bohnish, Gabas, Gasa et Jansen (2001), « Housing Policies, Problems and Coping Strategies in Bologna, Frankfurt, Barcelona and Groningen », in *Social Exclusion as a Multidimensional Process: Sub-cultural and Formally Assisted Strategies of Coping with and Avoiding Social Exclusion,* Commission européenne, Bruxelles.

Reyneri, E. (1998), « The Role of the Underground Economy in Irregular Migration to Italy: Cause or Effect? » in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25,2.

Ricerche et Progetti (2003), « Ricerca di mercato e analisi dei Servizi per il Lavoro rivolti alle imprese esistenti nella Provincia di Torino », in *Notizie R&P – Ricerche e Progetti* 10, 2.

Triandafyllidou, A. et M. Veikou, (2001), « Immigration Policy and its Implementation in Italy: The State of the Art in Migration Pathways » in A. Triandafyllidou (dir. pub.) *A Historic, Demographic and Policy Review of Four Countries of the European Union*, *Commission européenne, Bruxelles*.

Zanfrini, L. (2003), « Employment Needs of Firms and Planning of Flows », rapport IRES.

Zanfrini, L. (2004), « Il lavoro degli immigrati a Milan », contribution présentée lors d'une visite d'étude de l'OCDE à Milan, le 24 juin 2004.

ISBN 978-92-64-02897-5
De l'immigration à l'intégration
Des solutions locales à un défi mondial
© OCDE 2007

Chapitre 4

Le parcours vers l'emploi des réfugiés : exposé des stratégies locales appliquées à Londres

par
Anne E. Green

Londres, qui compte parmi les « villes globales », constitue le moteur du système migratoire britannique. De nombreux projets y ont été élaborés pour favoriser l'intégration des immigrés au marché du travail et pour accueillir les réfugiés. Au niveau local, ces derniers sont souvent aidés par des associations d'immigrés et des organismes de proximité susceptibles d'offrir un soutien aux nouveaux arrivants. Ces organisations ont mis en place, en partenariat avec le secteur public, des programmes novateurs d'enseignement et de formation, dont des projets de reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger. Cependant, l'étalement de ces services sur plusieurs années a conduit à un système relativement morcelé dont le financement s'effectue à relativement court terme et dont le renouvellement demeure incertain. Les partenariats et les réseaux jouent par conséquent un rôle majeur pour garantir la coordination et la pérennité des programmes de soutien aux réfugiés dans la capitale britannique.

Introduction

Londres, qui se classe parmi les « villes globales », se distingue du reste du Royaume-Uni par sa taille, la diversité de sa population et sa structure économique. Moteur du système migratoire britannique, elle affiche une immigration nette de jeunes et de personnes en début de carrière, et une émigration nette d'individus plus âgés. Elle constitue également un pôle de l'économie internationale et de l'immigration mondiale. Londres *intramuros* (*Inner London*) abrite en effet la population la plus diversifiée d'Europe. La ville est la principale destination au Royaume-Uni des migrants de l'intérieur et étrangers. Elle est ainsi qualifiée de « région escalator » car elle offre des possibilités uniques au Royaume-Uni d'accéder à une grande variété d'emplois spécialisés et à la mobilité sociale (Fielding, 1992). En outre, dans le passé, Londres a toujours accueilli un grand nombre de réfugiés. De 2000 à 2002, la moitié au moins de ses immigrés ont été des demandeurs d'asile. D'ailleurs, elle compte la plus forte concentration de réfugiés et de demandeurs d'asile du pays (GLA, 2004). En tant que groupe, les réfugiés rencontrent des problèmes particuliers pour accéder au marché du travail. Bien que le Department of Work and Pensions (DWP – ministère du Travail et des Retraites) ne publie pas de chiffres officiels sur le chômage des réfugiés, on estime que leur taux de chômage atteint 36 % – soit plus de six fois la moyenne nationale (DWP, 2003). Dans les documents présentés au Groupe spécial sur le travail et les retraites au sujet des services offerts aux minorités ethniques par le ministère, le Refugee Council (Commission des réfugiés) cite des études antérieures faisant état d'un taux de chômage des réfugiés compris entre 60 et 90 % (Refugee Council, 2003).

Ce chapitre étudie l'efficacité de la mise en œuvre à l'échelon local d'initiatives destinées à améliorer l'intégration des réfugiés au marché du travail (et plus généralement, à la société) à Londres. Certaines sont analysées plus précisément afin de voir la manière dont les acteurs politiques, économiques et ethniques des administrations locales définissent leur politique dans ce domaine et de donner une idée des réussites et des échecs des mesures qui ont été prises. Ces remarques se fondent sur des informations recueillies lors de visites et d'entretiens menés dans le cadre de l'étude de cas, ainsi que dans toute autre source documentaire disponible. Dans de nombreux cas, l'absence de statistiques sur les actions, et plus spécialement sur les résultats, limite la portée des évaluations.

Il faut souligner qu'au Royaume-Uni, les demandeurs d'asile ne peuvent travailler que lorsqu'ils ont obtenu le statut de réfugié. La situation concernant l'activité des demandeurs d'asile a changé en juillet 2002, avec la suppression de leur autorisation de travailler sur le territoire, hormis bénévolement. Par conséquent, bien que de nombreuses initiatives soient destinées à la fois aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, l'aide à l'insertion sur le marché du travail de ces derniers doit être accordée dans une optique de long terme et non promouvoir un accès immédiat.

Compte tenu de l'ampleur de l'immigration à Londres et du nombre de personnes venues d'horizons différents qui sont en cause, il y a lieu de proposer des mesures plus spécialisées que celles convenant à d'autres régions ou d'autres villes du pays : en effet, la concentration des réfugiés permet des initiatives impossibles à mettre en place ailleurs. Cependant, les questions influant directement sur la situation des réfugiés au regard de l'emploi, comme la reconnaissance des qualifications, la nécessité de refaire des formations ou la mise en concordance de l'offre et de la demande, sont considérées comme plus pertinentes d'une manière générale.

Cadre législatif et politique de l'intégration

Afin de mieux comprendre le contexte de mise en œuvre des initiatives à Londres, il est important de connaître le cadre législatif et politique de l'immigration et de l'intégration des immigrants au Royaume-Uni. La politique migratoire a connu ces dernières années des changements rapides au niveau national. Des stratégies aussi nouvelles qu'importantes concernant l'immigration, les réfugiés et les demandeurs d'asile ont été annoncées en février-mars 2005 et reprises dans les projets de loi débattus lors de la session parlementaire 2005-2006. D'une manière générale, les tendances migratoires, ainsi que celles relatives aux demandes d'asiles, définissent le contexte de l'élaboration des politiques migratoires. Elles sont présentées en détail ci-après.

Tendances migratoires

L'immigration est un sujet complexe. Malgré une certaine amélioration de la collecte des données[1], certaines formes d'immigration restent difficiles à mesurer (Salt et Clarke, 2005). D'après l'Enquête sur la population active (EPA) du troisième trimestre 2005, 4.8 millions de personnes dans tout le pays (soit un peu plus de 8 % de la population totale) et 2 millions de personnes à Londres (28 % des Londoniens) sont nées à l'étranger. À l'échelle nationale, 36 % de ces immigrés sont nés en Asie, 26 % dans d'autres pays d'Europe et 21 % en Afrique. L'enquête souligne également que 44 % des immigrés d'âge actif arrivés au Royaume-Uni entre 2000 et 2004 se sont installés à Londres, alors que 9.4 % seulement des autochtones d'âge actif vivent à Londres (Centre for Research and Analysis of Migration, 2005)[2]. Si l'on observe les

chiffres de la citoyenneté, on constate que depuis quelques années, le Royaume-Uni est devenu un pays d'immigration nette, le solde migratoire étant négatif pour les Britanniques mais positif pour les ressortissants étrangers qui sont de nationalités très diverses. Au troisième trimestre 2004 (avant l'élargissement de l'UE), on dénombrait près de 2.86 millions d'étrangers (4.9 % de la population) au Royaume-Uni, dont 43 % d'Européens, 25 % d'Asiatiques et 17 % d'Africains (Salt et Clarke, 2005)[3].

Les immigrants au Royaume-Uni empruntent diverses filières. Comme le présent chapitre est consacré aux réfugiés, nous insisterons ici sur la filière de l'asile. Jusque dans les années 1990, le Royaume-Uni recevait relativement peu de demandes d'asile et accordait le statut de réfugié à une forte proportion des demandeurs. Au cours de la décennie 90, plusieurs facteurs ont provoqué des changements dans ce domaine. L'effondrement du communisme en Europe centrale et orientale et la guerre en Yougoslavie ont entraîné un exode de population, et l'afflux de nombreux demandeurs d'asile au Royaume-Uni (et dans d'autres pays d'Europe occidentale). Des États en faillite, comme la Somalie et l'Afghanistan, sont ensuite apparus sur la scène. Le Royaume-Uni a reçu un grand nombre de demandeurs d'asile originaires de ces deux pays. D'autres éléments ont conduit également à une hausse des demandes, notamment la baisse des tarifs aériens internationaux, le développement des réseaux de trafic très complexes associés à la criminalité organisée, et une plus grande connaissance dans les pays en développement (grâce à la télévision par satellite par exemple) de la relative prospérité de pays comme le Royaume-Uni. Le pays apparaissait plus attirant que d'autres pays de l'UE en raison de son économie relativement forte offrant un véritable gisement d'emplois, de la diffusion internationale de la langue anglaise et de la réputation de tolérance dont jouit la société britannique.

Avec l'accroissement du nombre des demandeurs d'asile, en particulier depuis la fin des années 1990, les délais de traitement des dossiers se sont allongés. Des individus sans réel besoin de protection pouvaient ainsi souvent rester dans le pays plusieurs années et s'y établir véritablement, ce qui rendait difficile leur renvoi dans leur pays d'origine. Cet ensemble de facteurs a conduit nombre d'immigrants économiques potentiels à choisir la solution de l'asile, si bien que de 2000 à 2002, le Royaume-Uni a enregistré constamment le plus grand nombre de demandes d'asile (en termes absolus) de tous les pays de l'Union européenne. Cependant, à la suite de l'adoption de diverses lois et réformes, mais aussi dans le sillage des tendances internationales, en 2004 le nombre de demandeurs d'asile était tombé à 40 000 (y compris les personnes à charge) – soit 60 % de moins qu'en 2002 (environ 100 000).

En ce qui concerne le débat sur l'immigration et l'intégration au Royaume-Uni, il faut tout d'abord noter que les données relatives aux migrations internationales sont limitées : le nombre d'immigrants est sous-

évalué et l'intégration n'est pas prise en compte correctement dans les données secondaires. Dans ces dernières en effet, les catégories les plus utilisées[4] sont « pays de naissance » et « groupe ethnique ». La plupart des données officielles et de recherche ne précisent pas la nationalité actuelle et n'établissent pas de distinction entre les personnes arrivées récemment et les citoyens/résidents[5] de la deuxième ou troisième génération. Cela traduit et permet de comprendre le fait que le terme de « minorités ethniques »[6] soit au Royaume-Uni très proche de celui d'« immigrés », lui-même étroitement lié à « groupes raciaux » ou « noirs ». Pour le grand public (et probablement surtout en dehors des grandes villes), le terme « immigré » désigne toute personne qui n'est pas blanche et qui, plus particulièrement ces dernières années, est originaire des Antilles, d'Asie ou d'Afrique. C'est ainsi que, dans le langage populaire, le terme d'« immigré » peut s'appliquer à des personnes nées au Royaume-Uni (Wrench et Modood, 2000).

Capitale du Royaume-Uni, Londres compte environ 7.5 millions d'habitants, dont près de 3.4 millions de résidents actifs. Démographiquement et économiquement active, elle se caractérise par des départs de migrants internationaux et des flux d'entrées plus significatifs. Cette immigration internationale nette conjuguée à l'accroissement naturel de la population a entraîné une augmentation de la population plus rapide dans la capitale que dans le reste du pays. Les immigrés restent concentrés à Londres, phénomène qui s'accentue de plus en plus. Londres *intramuros* compte ainsi cinq fois plus d'étrangers que si cette population était répartie uniformément sur l'ensemble du pays (Salt, 2005).

Un supplément du journal *The Guardian* de janvier 2005, intitulé « London: The World in One City » laissait entendre que la capitale pouvait facilement se targuer d'être la ville offrant le plus de diversité au monde[7]. En 2005, plus de 2 millions de Londoniens (environ 30 % de la population totale) étaient nés hors du Royaume-Uni[8], dont 7 % en Irlande, 12 % dans un autre pays de l'Europe des 15, 6 % dans un pays de l'Europe des 25, 6 % dans un autre pays extracommunautaire, 12 % en Amérique ou aux Antilles, 26 % en Afrique, 17 % dans le sous-continent indien, 11 % en Asie et 3 % en Australasie ou dans le reste du monde. Vingt-neuf pour cent des Londoniens appartiennent à une minorité ethnique, soit près de cinq fois plus que la moyenne nationale. Selon les projections, à moyen terme, les personnes de couleur et les minorités ethniques devraient représenter plus de 80 % de la croissance de la population active de Londres.

La population immigrée de Londres (c'est-à-dire les personnes nées en dehors du Royaume-Uni) présente un profil différent de celle vivant du reste du pays : les immigrés y sont plus souvent originaires de pays en développement et appartiennent plus souvent à des minorités ethniques ou religieuses. La probabilité est généralement plus forte pour eux que pour les

immigrés du reste du pays d'être des nouveaux venus ou des ressortissants étrangers. La structure par tranche d'âge de la population immigrée de Londres diffère fortement de celle des Londoniens nés au Royaume-Uni : en effet, les actifs y sont très fortement représentés et la proportion d'enfants est faible (6 %, contre 26 % pour la population autochtone). Elle reflète ainsi les schémas migratoires classiques selon lesquels les personnes émigrent avant d'avoir des enfants. S'il est difficile d'estimer avec précision le nombre de réfugiés vivant à Londres et au Royaume-Uni, il est néanmoins probable que ceux de Londres représentent la majorité des réfugiés vivant dans le pays. Leur installation massive dans la capitale s'est en effet déroulée sur une période plus longue que dans toute autre région du pays. En outre, leurs nationalités et leurs groupes ethniques et linguistiques sont plus diversifiés à Londres que dans le reste du Royaume-Uni (GLA, 2004).

Politique migratoire

Le gouvernement britannique souscrit fermement au principe de l'immigration gérée, associé à des mesures rigoureuses destinées à remédier aux abus du système de droit d'asile (indiqués plus loin) et à l'immigration illégale, tout en s'efforçant de promouvoir la tolérance et l'ouverture à l'égard des immigrés légaux. L'adoption d'une politique « d'immigration gérée » admet de manière explicite le rôle potentiel de l'immigration pour remédier aux insuffisances du marché du travail. Il s'agit d'une libéralisation de l'immigration économique par des moyens formels et, partant, de la reconnaissance de la contribution nette des immigrés à l'économie, en particulier dans des métiers clés et dans certains emplois non qualifiés.

En 2005, plusieurs filières d'immigration gérée définies en fonction du marché du travail ont été proposées aux personnes d'origine extracommunautaire : *i)* des permis de travail (permis délivré à une personne pour accomplir un travail précis en un lieu précis[9]) – principal moyen de gérer l'immigration de main-d'œuvre d'origine extracommunautaire au Royaume-Uni[10] ; *ii)* le *Highly Skilled Migrant Programme* (Programme relatif aux immigrants très qualifiés, reposant sur un système à points), pour faciliter l'entrée dans le pays de ces immigrants et répondre aux besoins du marché du travail – il concerne surtout les métiers de la finance, de la gestion d'entreprise, des TIC et du domaine médical ; *iii)* le *Seasonal Agricultural Workers' Scheme* (SAWS, Plan relatif aux travailleurs saisonniers dans l'agriculture), qui s'adresse surtout aux jeunes et dont dépend fortement l'économie locale de certaines régions rurales, et le *Sector Based Scheme* (SBS, Plan sectoriel), qui concerne les secteurs dans lesquels la demande de main-d'œuvre paraissait importante – à l'origine, le tourisme et l'agro-alimentaire[11]. D'autres immigrants sont arrivés comme étudiants ou touristes ou dans le cadre de la formation de famille ou du regroupement familial, et certains ont

trouvé une place sur le marché du travail. Malgré l'importance des permis de travail et des autres filières d'entrée sur le territoire dans le cadre d'une immigration de travail gérée, dans la mesure où nous nous intéressons ici surtout aux réfugiés, il convient de présenter en détail l'évolution du système du droit d'asile.

Le Royaume-Uni a été l'un des premiers signataires de la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés. Aux termes de sa législation sur le droit d'asile, toute personne déposant une demande d'asile est traitée selon ses mérites personnels par des travailleurs sociaux expérimentés. Si la crainte du demandeur de subir des persécutions au sens prévu par la Convention de Genève est fondée, le statut de réfugié lui est accordé. Si son cas n'est pas prévu par la Convention, il est envisagé de lui octroyer une autorisation de séjour de trois ans pour raisons humanitaires. Tous les demandeurs de droit d'asile peuvent faire appel s'ils sont déboutés en première instance. Ils ne peuvent être expulsés du Royaume-Uni que si cette expulsion ne contrevient pas aux obligations du pays aux termes de la Convention européenne des droits de l'homme. Pendant que l'on statue sur leur sort, les demandeurs sont autorisés à solliciter l'aide du National Asylum Support Service (NASS, Service national d'aide aux demandeurs d'asile)[12], qui assure si nécessaire hébergement et soutien financier.

À la suite de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile dans les années 1990, et surtout de 2000 à 2002, il a été constaté que beaucoup d'entre eux n'avaient pas besoin d'être protégés. Cependant, les cas de renvoi de demandeurs déboutés sont demeurés si rares que la confiance du public dans l'intégrité du système a été fortement ébranlée.

Le gouvernement a réagi en prenant des mesures visant à dissuader les candidats dont la demande d'asile est infondée. En 2002, il a introduit des voies de recours depuis l'étranger pour traiter les demandes manifestement infondées déposées par des ressortissants de pays réputés sûrs. Il a défini en 2004 un nouveau délit relatif aux demandeurs d'asile et aux immigrants clandestins pénétrant sur le territoire sans papier et sans motif valable. Cette disposition a entraîné une diminution de moitié du nombre de demandeurs d'asile sans papier qui se sont présentés aux points d'entrée au Royaume-Uni entre le dernier trimestre 2003 et le dernier trimestre 2004. Enfin, la procédure d'appel des décisions, qui figurait parmi les plus complexes d'Europe, a été simplifiée de manière à réduire les délais de traitement des dossiers.

Outre les réformes législatives, il a été décidé également de traiter au moins 80 % des demandes en l'espace de deux mois, afin d'accélérer l'ensemble du processus. Les mesures de protection subsidiaire envers les pays (l'Irak et la Somalie par exemple) dont la situation politique avait permis à leurs ressortissants de bénéficier d'une autorisation de séjour à titre

exceptionnel, ont été durcies. En 2004, l'accès à l'aide juridictionnelle gratuite pour les demandeurs d'asile a été restreint, ce qui a diminué les multiples possibilités d'appel et raccourci les délais de traitement. Des mesures de renforcement des contrôles aux frontières ont été adoptées. La coopération avec les autres pays européens a également joué un rôle prépondérant dans la diminution des demandes d'asile au Royaume-Uni. La fermeture du centre de la Croix-Rouge de Sangatte, qui attirait comme un aimant tous les immigrants clandestins et demandeurs d'asile tentant de gagner le pays par le tunnel sous la Manche, illustre parfaitement les réformes entreprises dans ce domaine. D'autres changements ont été apportés au système du droit d'asile afin de répondre à l'objectif de « point de basculement » fixé par le Premier ministre, selon lequel d'ici à la fin 2005, le nombre des demandeurs d'asile déboutés et expulsés serait supérieur à celui des demandeurs bénéficiant du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Ils comprennent notamment le *New Asylum Model*, nouveau modèle de gestion au cas par cas (la même équipe traitant la demande d'un individu depuis le début jusqu'à la décision finale), ainsi que des mesures destinées à améliorer la qualité des décisions rendues en première instance ainsi que la formation des travailleurs sociaux traitant les demandes d'asile.

L'augmentation du nombre des demandeurs d'asile à la fin des années 90 a accentué la pression sur les services concernés à Londres, dans le Kent et dans d'autres régions du sud-est du pays. Depuis avril 2000, les demandeurs d'asile remplissant les conditions requises pour bénéficier des prestations du NASS et qui ont besoin de moyens de subsistance et d'un hébergement sont logés à l'extérieur de Londres et dans le Sud-Est. Ces « mesures de dispersion » ne donnent pas la possibilité aux demandeurs d'asile de choisir leur lieu d'hébergement, sauf s'ils peuvent subvenir à leurs propres besoins (par l'intermédiaire de leur famille ou d'amis par exemple). Le NASS avait prévu à l'origine d'attribuer les logements du programme de dispersion en fonction des besoins culturels et sociaux des demandeurs dans les quartiers des grandes villes où il existait déjà une diversité ethnique et un réseau de soutien bénévole et communautaire. Mais, dans la pratique, la répartition s'est effectuée surtout en fonction des disponibilités. En septembre 2003, près de 52 000 demandeurs d'asile, y compris les personnes à charge, étaient hébergés par l'intermédiaire du NASS dans tout le pays, avec une forte concentration dans le Nord, les West Midlands et en Écosse[13]. Par ailleurs, 34 000 autres demandeurs d'asile, vivant à Londres pour les trois quarts, recevaient uniquement une allocation de subsistance. La capitale continue par conséquent d'accueillir la plus forte concentration de demandeurs d'asile. Même si l'on sait que les mesures de dispersion ont grevé les ressources des régions de destination, leurs conséquences sur la pérennité des projets situés à Londres n'ont guère été étudiées.

La réforme jugée cruciale au regard de la présente étude concernait la suppression de l'autorisation de travailler en juillet 2002 : jusqu'alors, les demandeurs d'asile qui n'avaient pas fait l'objet d'une décision en première instance dans les six mois étaient autorisés à travailler. Ce droit leur a été retiré car on a considéré que l'accès au marché du travail constituait un facteur d'attraction, encourageant les immigrants économiques potentiels à demander asile au Royaume-Uni. Cette décision reflétait également la volonté des ministres d'établir une distinction nette entre demandeurs d'asile et migrants économiques et ainsi de renforcer la confiance de la population dans l'efficacité des contrôles de l'immigration, au lieu de mélanger les deux catégories[14]. Tous les demandeurs d'asile peuvent travailler bénévolement et le gouvernement a pour politique de soutenir l'intégration au marché du travail de ceux dont la demande a abouti.

La nature et l'orientation de la politique du Royaume-Uni dans le domaine de l'immigration et du droit d'asile pourraient changer dans un avenir proche. En février 2005, reprenant à son compte la politique de l'immigration gérée, le gouvernement a en effet présenté un plan stratégique sur cinq ans portant sur le droit d'asile et l'immigration (Home Office, 2005a). Les mesures phares concernant l'immigration et le marché du travail sont les suivantes : *i)* un système à points transparent à l'intention des personnes arrivant au Royaume-Uni pour travailler ou étudier; *ii)* des cautions financières pour les catégories où des abus ont été avérés afin de garantir le retour des migrants dans leur pays d'origine; *iii)* l'autorisation de s'installer durablement dans le pays, qui est accordée uniquement aux travailleurs qualifiés, toute personne désireuse de s'établir définitivement sur place devant passer une épreuve d'anglais et de connaissance du Royaume-Uni; *iv)* des amendes forfaitaires infligées aux employeurs pour chaque travailleur clandestin employé. Le système à points cité en *i)* est destiné à simplifier le système actuel. À la place, il est proposé un système comprenant quatre niveaux : 1er niveau – personnes hautement qualifiées (qui peuvent entrer au Royaume-Uni sans offre d'emploi préalable); 2e niveau – personnes dont les qualifications sont supérieures au 2e niveau des *National Vocational Qualification* (NVQ, qualifications professionnelles nationales); 3e niveau – immigrants peu qualifiés (à supprimer progressivement); 4e niveau – catégories spéciales (footballeurs et journalistes par exemple). Il est prévu de confier à un organisme consultatif indépendant l'ajustement du système à points associé à ces niveaux en fonction des éventuelles pénuries de main-d'œuvre et de l'évolution du marché du travail. Cet organisme sera mis en place par le gouvernement et le Skills for Business Network (Réseau des compétences pour les entreprises)[15].

En ce qui concerne le droit d'asile, le plan stratégique réitère l'attachement du gouvernement à la Convention de Genève. Il propose

toutefois de ne plus accorder aux réfugiés le droit de s'installer immédiatement au Royaume-Uni, mais une autorisation temporaire de cinq ans. En cas d'amélioration suffisante de la situation dans leur pays d'origine, ils seraient censés y retourner. Ce n'est que dans le cas contraire qu'ils seraient autorisés à s'établir au Royaume-Uni. Or, ces changements se traduiraient par une plus longue période d'incertitude pour les immigrés (ainsi que pour les employeurs).

Politique du marché du travail dans l'optique de l'intégration

Depuis 1997, la politique du marché du travail du Royaume-Uni est fortement axée sur l'offre. L'activité est en effet considérée comme le moyen par excellence de sortir de l'exclusion. De nombreuses initiatives ont par conséquent été prises pour accroître le taux d'activité et l'employabilité. Les programmes New Deal (pour les jeunes, les personnes âgées de 25 ans et plus, les plus de 50 ans, les parents isolés, les handicapés, les conjoints ou concubins et d'autres groupes de population), destinés aux chômeurs de longue durée et aux catégories exclues du marché du travail, constituent la pièce maîtresse de la politique de retour à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale[16]. Ces programmes s'appuient notamment sur des conseillers personnels chargés d'orienter individuellement les personnes concernées. Soucieux d'offrir des services plus souples répondant davantage aux besoins individuels, le ministère du Travail et des Retraites a défini en 2004 l'évolution possible de l'aide apportée par Jobcentre Plus afin qu'elle soit plus personnalisée : l'introduction de davantage de souplesse dans les programmes permettra de mieux satisfaire les besoins locaux spécifiques. Pour valoriser le travail, un salaire minimum national a été adopté, ainsi que plusieurs prestations liées à l'exercice d'un emploi. Il faut toutefois souligner que le coût de la vie est particulièrement élevé à Londres (notamment dans le domaine du logement). Or, les impôts et les allocations étant fixés à l'échelle nationale (avec quelques ajustements régionaux pour tenir compte justement de la différence des coûts de logement), on peut craindre qu'à Londres, le système des impôts et des allocations ait un impact différent sur les mesures d'incitation au travail du fait du coût plus élevé du logement, des taxes municipales, des garderies et du transport (Strategy Unit, 2004). S'agissant des compétences, le « long cortège » des travailleurs peu qualifiés présents sur le marché du travail préoccupait le gouvernement depuis longtemps. Aussi, en 2003, a-t-il élaboré une stratégie nationale des compétences pour améliorer l'accès à la formation des personnes peu ou pas qualifiées (DfES, 2003).

Pour en venir spécifiquement aux migrants, plusieurs niveaux d'aide à l'intégration au marché du travail sont proposés aux immigrés et aux réfugiés. L'on sait que, depuis que le droit de travailler leur a été retiré en juillet 2002, les demandeurs d'asile ne peuvent plus bénéficier de ce système. En ce qui

concerne l'accès aux prestations : *i)* les réfugiés peuvent percevoir toutes les prestations de sécurité sociale dans la mesure où ils remplissent les conditions normales d'admission ; *ii)* toute personne titulaire d'une autorisation définitive de séjour peut bénéficier des prestations liées au revenu au même titre que les citoyens du Royaume-Uni, et *iii)* les immigrés ressortissant d'un pays tiers sont soumis aux contrôles de l'immigration et ne peuvent bénéficier des prestations liées au revenu, mais ils peuvent prétendre aux prestations contributives s'ils payent les cotisations correspondantes au régime de la National Insurance.

L'intégration au marché du travail des réfugiés non occupés pour le moment passe par la promotion des services Jobcentre Plus (actuellement, près de la moitié seulement des réfugiés les utilisent), l'instauration de partenariats plus solides associant les organismes de proximité et le secteur associatif, dont l'Ethnic Minority Outreach Work, la participation d'intervenants intermédiaires et la fourniture de services répondant aux besoins des réfugiés usagers. L'accès au soutien et aux programmes de Jobcentre Plus est en cours d'amélioration et un Refugee Operational Framework (Cadre opérationnel pour les réfugiés) a été élaboré en 2005.

Il convient de rappeler ici quelques caractéristiques de Jobcentre Plus concernant particulièrement la nature et le type de soutien auxquels peuvent prétendre les réfugiés selon toute probabilité. Premièrement, les activités de Jobcentre Plus intéressent en priorité les bénéficiaires de l'allocation chômage ou des prestations pour les inactifs. Deuxièmement, et par voie de conséquence, elles s'adressent essentiellement aux personnes peu qualifiées. Un nombre extrêmement élevé d'emplois à pourvoir administrés par le Jobcentre Plus concernent des domaines n'exigeant qu'un faible niveau de qualification[17]. Troisièmement, Jobcentre Plus est un organisme guidé par un objectif : parvenir à trouver un emploi aux personnes les plus difficiles à insérer. Celles qui appartiennent à certains sous-groupes (minorités ethniques[18], parents isolés, etc.) ou vivent dans des quartiers défavorisés (répertoriés par code postal) lui permettent de gagner davantage de points. Les services de Jobcentre Plus concernent donc avant tout les personnes faiblement qualifiées qui peuvent prétendre à des prestations et non les migrants hautement qualifiés qui ne font pas valoir de droit à prestations.

Outre les réformes présentées ci-dessus, la *Refugee Employment Strategy* (Stratégie pour l'emploi des réfugiés, DWP, 2005) et la *National Strategy for Refugee Integration* (Stratégie nationale pour l'intégration des réfugiés, Home Office, 2005b)[19] proposent les mesures suivantes : *i)* remplacer le versement automatique d'un complément de revenu à tous les réfugiés par un système de prêt destiné à favoriser l'intégration ; *ii)* mettre en place un système de mentorat offrant aux réfugiés nouvellement arrivés un soutien personnalisé intensif, avec un travailleur social SUNRISE (*Strategic Update of National Refugee*

Integration Services) attitré, qui les aidera à trouver du travail, à mettre leurs compétences à jour et à définir des objectifs d'intégration à long terme (ainsi que le prévoient les Plans d'intégration personnalisés).

Ces initiatives s'inscrivent dans le cadre d'un programme interministériel qui requiert la coordination de plusieurs administrations et d'un large éventail d'agences de soutien afin de garantir que les réfugiés puissent « contribuer pleinement et de manière positive à la société ». Il est entendu que l'intégration est un processus complexe dont les résultats peuvent se mesurer de très nombreuses façons. À cet égard, huit indicateurs ont été sélectionnés qui portent sur les trois thèmes suivants : réalisation du potentiel, contribution à la collectivité et accès aux services. Les huit indicateurs sont : *i)* l'emploi; *ii)* l'apprentissage de l'anglais; *iii)* le bénévolat; *iv)* le contact avec les organismes de proximité; *v)* les normes de logement; *vi)* l'adoption de la nationalité britannique; *vii)* la dénonciation du harcèlement racial, culturel ou religieux; *viii)* l'accès à l'éducation. Dans la mesure où cette politique privilégie l'intégration par l'emploi, l'intégration au sens propre ne peut véritablement commencer que lorsque le demandeur d'asile a obtenu le statut de réfugié. Au niveau local, certains se sont inquiétés de ce décalage, soulignant que du point de vue des personnes concernées, l'idéal était de favoriser une intégration commençant dès le premier jour, et que l'impossibilité de travailler (sauf bénévolement) risquait de nuire à l'intégration à long terme. Il existe à ce sujet des tensions entre d'une part les objectifs des travailleurs sociaux qui, au sein des associations et des groupes locaux de réfugiés, s'occupent des individus (bien souvent sans se soucier de leur statut juridique)[20] et, d'autre part, la politique nationale du gouvernement qui ne veut pas galvauder la notion de l'asile.

En résumé, à la suite d'une augmentation sans précédent du nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile depuis le début des années 90, avec un pic au début du XXI^{e} siècle, la politique adoptée par le contexte de l'action des pouvoirs publics a connu de profonds changements. Les principales caractéristiques de l'action gouvernementale concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile au cours de la dernière décennie sont les suivantes (Zetter et Pearl, 2005) : *i)* dissuasion des candidats dont la demande d'asile est infondée; *ii)* rapidité et rigueur dans les procédures de détermination des statuts; *iii)* maîtrise des dépenses publiques affectées aux réfugiés et demandeurs d'asile; *iv)* coordination et centralisation de la politique et de sa mise en œuvre; *v)* éloignement des demandeurs d'asile des quartiers aux conditions de logement difficile de Londres et du Sud-Est : *vi*) élaboration d'un programme « d'immigration gérée » pour les immigrants économiques en fonction des besoins du marché du travail et des pénuries de main-d'œuvre, et *vii)* élaboration de mesures favorisant l'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile titulaires d'une autorisation de séjour.

Le cadre de gouvernance de Londres

Le cadre de gouvernance de Londres est déterminant pour la mise en œuvre de la politique migratoire britannique au niveau local[21]. Le paradoxe de la capitale est en effet de présenter « une administration faible et une croissance économique forte »[22]. La faiblesse de son administration tient en partie au système de gouvernance relativement morcelé et non figé, caractérisé par les tensions entre le système des *boroughs* (districts) et le système métropolitain. Des réformes majeures ont été appliquées en 1965, 1986 et 2000. En 1986, la suppression du Conseil du Grand Londres a privé la capitale d'un échelon de gouvernance majeur qui englobait la ville tout entière. Un échelon administratif couvrant l'ensemble de la ville a été réintroduit en 2000 avec l'élection du premier maire (réélu en 2004) et des 25 membres de l'Assemblée du Grand Londres (GLA)[23]. Les composantes clés de l'administration locale demeurent les 32 *boroughs* très puissants (plus la *City*) dont les attributions incluent l'enseignement (au niveau des écoles), le logement, les services sociaux et l'aménagement local. Outre les mesures prises par les *boroughs* au niveau local et par l'Assemblée du Grand Londres et le maire au niveau de la ville tout entière, la politique définie au niveau de l'administration centrale du Royaume-Uni intervient également dans l'intégration des réfugiés et des autres immigrés dans la capitale. Le Home Office est chargé de réguler l'immigration et de travailler avec le public et les associations pour bâtir une société sûre, juste et tolérante. Le ministère du Travail et des Retraites gère le programme de réforme du système de l'aide sociale, tandis que Jobcentre Plus fournit aide et conseils sur l'emploi et la formation aux personnes aptes à travailler, et soutien financier à celles qui ne le sont pas. Le ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle (DfES) s'occupe de l'enseignement et des compétences. Enfin, le ministère de la Santé et cinq autorités stratégiques dans ce secteur sont chargés de la santé publique à Londres.

Sous la tutelle de l'Assemblée du Grand Londres, la London Development Agency (LDA) est chargée de : *i*) promouvoir l'efficience, l'investissement et la compétitivité des entreprises à Londres; *ii*) promouvoir l'emploi à Londres, et (iii) renforcer le développement et la mise en œuvre des compétences utiles pour l'emploi à Londres. Toutefois, la LDA n'est pas un simple bailleur de fonds pour financer l'apprentissage et l'acquisition de compétences. Ce financement est assuré par cinq Learning and Skills Councils (LSC) locaux (chargés de la planification et du financement de l'enseignement et de la formation professionnels), par le Higher Education Funding Council for England, par Jobcentre Plus, par le Government Office for London, par Business Link (qui conseille les porteurs de projet et les personnes venant de créer leur entreprise), par 26 Sector Skills Councils différents et par les autorités locales (les *boroughs*). La London Development Agency s'efforce

d'influencer ces différents organismes par le biais d'actions en partenariat, d'orienter les financements pour combler les insuffisances et de tester des idées. Elle travaille par ailleurs avec plusieurs organisations d'intérêt public et des organismes professionnels. Ainsi, la London Skills Commission, pilotée par la LDA et les Learning and Skill Councils de Londres, œuvre pour le compte des entreprises et des particuliers en planifiant et en mettant en place des programmes conjoints pour l'emploi et les compétences qui répondent aux besoins locaux et régionaux. La Commission correspond à une alliance stratégique entre les principaux organismes des secteurs public, privé et associatif qui ont uni leurs efforts pour créer un marché du travail plus dynamique et plus équitable. Élaboré sous l'égide de la London Skills Commission, le Framework for Regional Employment and Skills Action (FRESA) prévoit les modalités de collaboration entre les principaux organismes de financement et de planification de Londres pour que la ville puisse conserver et renforcer sa position de métropole internationale de premier plan en Europe. Le FRESA constitue à la fois un programme d'action répertoriant les étapes à suivre pour parvenir à un marché du travail sain et un accord définissant la collaboration qui permettra de mieux répondre aux besoins réels et de proposer à l'avenir une action coordonnée[24].

À Londres comme dans le reste du pays, toutes sortes d'acteurs nationaux, régionaux et locaux différents s'occupent des différents aspects de l'intégration des immigrés – et regroupent notamment des agences de l'administration centrale et des départements ministériels, des agences régionales, l'administration locale et des ONG. Les organismes communautaires de réfugiés (OCR) et le secteur associatif jouent également un rôle important. Ces nombreux intervenants forment une mosaïque complexe, surtout lorsqu'il est question de financer des activités car, pour un projet ou une initiative donné, il faut souvent mobiliser plusieurs sources de financement.

Depuis la mi-2006, avec l'accord du Home Office, le maire de Londres a initié un travail de coopération sur l'intégration des réfugiés dans la capitale. Un nouvel organe, le Board for Refugee Integration in London (BRIL) le seconde dans sa tâche. Le BRIL réunit divers décideurs clés des organismes publics, des organismes de proximité et du secteur associatif, notamment le Home Office, la Metropolitan Police Authority, Jobcentre Plus, la London Housing Federation, le London National Health Service, le London Children & Young People's Forum, le London Voluntary Service Council et le Refugee Council, ainsi que deux réfugiés délégués au Refugee Advisory Panel[25], comité consultatif sur les réfugiés auprès du maire de Londres. Le premier objectif du BRIL est l'élaboration d'une stratégie à l'échelle de la ville, qui doit être rendue publique fin 2007. Il s'agira d'une réflexion sur la manière dont les différentes agences et collectivités peuvent collaborer en s'intéressant essentiellement à

cinq domaines : la formation pour l'emploi et l'entreprise, le logement, la santé, la sécurité des communautés, les enfants et les jeunes (y compris l'enseignement).

Les immigrés et les réfugiés sur les marchés du travail britannique et londonien

Le marché du travail lui-même est un autre facteur à prendre en compte lors de l'adoption d'initiatives locales en faveur de l'intégration des réfugiés à Londres. L'OCDE a qualifié de « relativement solides » les derniers résultats économiques du Royaume-Uni, avec un taux de croissance du PIB de 3.1 % en 2004 et un taux de chômage de 4.7 %. Cette croissance économique, associée à la flexibilité du marché du travail, explique largement la reprise de l'immigration pour motifs économiques au Royaume-Uni.

Londres se distingue du reste du pays par une forte croissance économique parallèlement à un niveau d'emploi peu élevé. La production par habitant y est de 46 % plus élevée que dans le reste du pays, alors que le taux d'emploi, d'environ 70 %, est comparable à celui du Nord-Est (la région la plus pauvre de l'Angleterre). Hormis cette similitude, le problème principal à Londres n'est sans doute pas la maximisation de la demande, comme c'est le cas dans le Nord-Est. Il existe en effet des liens étroits entre les emplois situés dans la capitale et les habitants des régions avoisinantes. Par conséquent, la croissance économique de Londres n'a pas permis l'insertion sociale de tous les habitants, en particulier ceux de Londres *intramuros* car le non emploi y demeure plus élevé que dans d'autres régions. Aussi les immigrés maîtrisant mal l'anglais et peu qualifiés sont-ils susceptibles de rencontrer des difficultés particulières pour s'intégrer au marché du travail dans Londres *intramuros* que dans quelques autres parties du pays.

Londres est divisée d'un point de vue économique, social et géographique. La présence d'un nombre disproportionné de personne aux deux extrémités de l'échelle des revenus souligne l'extrême inégalité du marché du travail londonien. Cette situation entraîne une très grande précarité, 38 % des enfants de Londres (55 % dans Londres *intramuros*) vivant dans la pauvreté.

Londres doit par conséquent s'efforcer d'associer ses habitants (quel que soit leur pays de naissance ou leur groupe ethnique) à sa croissance économique. Cela signifie lever les barrières empêchant l'activité et doter les habitants des compétences leur permettant de trouver leur place sur le marché du travail. Sur ce point, précisons que la structure de l'emploi à Londres diffère également de celle du Royaume-Uni : la part des emplois dans les services y est supérieure à la moyenne nationale, en particulier dans les TIC, les services aux entreprises et les activités de création, tandis que les

professions non manuelles de haut niveau (directeurs et professions libérales) sont surreprésentés par rapport à la moyenne nationale. Malgré cette « intellectualisation » de l'emploi, on observe parallèlement une demande constante de main-d'œuvre pour des postes peu qualifiés. La polarisation du marché du travail londonien rend difficile la progression professionnelle des personnes occupant des postes situés au bas de l'échelle. Par ailleurs, compte tenu du coût de la vie plus élevé dans la capitale, le salaire minimum national y vaut relativement moins, en termes de revenu, que ce qu'il vaut ailleurs. Les emplois faiblement rémunérés ne s'avèrent donc pas forcément aussi attrayants à Londres que dans d'autres régions, comparés à la « sécurité » du revenu que peuvent procurer les allocations.

Expérience des migrants et des réfugiés sur le marché du travail

Actuellement, les immigrés réussissent plus ou moins bien à s'insérer sur le marché du travail. Ils sont présents en nombre disproportionné aux deux extrémités de l'échelle des compétences : à la fois dans les professions libérales et les métiers peu qualifiés. C'est particulièrement le cas à Londres car la capitale attire à la fois des immigrés hautement qualifiés, et d'autres beaucoup moins, arrivés depuis peu et parfois loin d'être « employables ». La place des immigrés sur l'échelle des compétences tient à plusieurs facteurs : *i)* leur mode d'entrée au Royaume-Uni – ceux entrés de manière légale semblent mieux s'insérer sur le marché du travail ; *ii)* leur niveau d'instruction – ce sont les immigrés qui possèdent les plus hauts niveaux de formation, et des qualifications transposables au Royaume-Uni qui réussissent le mieux sur le marché du travail ; *iii)* leur maîtrise de l'anglais – élément crucial pour l'intégration au marché du travail – elle peut en effet réduire considérablement l'écart entre les autochtones et les immigrés ; *iv)* le nombre d'années écoulées depuis l'immigration – généralement, les résultats au regard du marché du travail s'améliorent au fil des années ; *v)* l'acculturation (Home Office, 2002). D'autres facteurs plus difficiles à quantifier peuvent également entrer en ligne de compte.

Compte tenu de ces différents facteurs et caractéristiques, il n'est pas possible, ni même utile, de mettre en place une politique générale pour tous les travailleurs migrants ou pour les réfugiés plus particulièrement. À partir de cas particuliers, le SERTUC (Southern and Eastern Region Trades Union Congress) a identifié plusieurs situations propres aux immigrants de Londres sur le marché du travail[26]. Premièrement, une catégorie d'immigrants arrivent dans la capitale avec de bonnes connaissances en anglais et de bonnes compétences techniques – ils pourront connaître une forte mobilité professionnelle transversale et un degré raisonnable de mobilité ascendante compte tenu du dynamisme du marché du travail londonien, de la diversité des emplois et de la pénurie de certaines compétences. Deuxièmement, les

travailleurs migrants qui maîtrisent mal l'anglais et n'ont que peu (ou pas) de qualifications techniques ou académiques (ou du moins aucune qui soit reconnue et directement transposable) éprouvent beaucoup plus de difficultés sur le marché du travail londonien. « Il est fréquent pour un travailleur migrant de se retrouver piégé dans un poste peu qualifié et mal rémunéré, tel que ménage dans des bureaux, emploi dans l'agroalimentaire ou plonge dans les restaurants. Les migrants de cette catégorie connaîtront une très forte mobilité transversale, en ce sens qu'ils pourront passer par exemple d'un restaurant à un autre ». Nombre de travailleurs immigrés n'accèdent pas directement au marché du travail et « dépendent d'intermédiaires, d'amis, de membres de leur famille et de "chefs de réseaux" pour travailler. Si cet état de fait peut représenter une forme de soutien, il enferme en fait souvent les immigrés dans une situation sans issue. Il existe un grand nombre d'emplois mal rémunérés à Londres et les immigrés sont effectivement victimes de mauvaises pratiques et de violations du droit du travail, en particulier dans l'économie informelle[27]. Il existe toujours des ateliers clandestins (*sweatshops*) à Londres, dans les quartiers nord et est, spécialisés dans la fripe par exemple. L'exploitation des femmes est évidente dans l'industrie du sexe. Si les possibilités de travailler dans la distribution ne manquent pas, les salaires y sont souvent très bas, le temps de travail très long ou non garanti et les possibilités d'avancement limitées ».

Certains services londoniens – en particulier ceux qui se situent tout en bas de l'échelle du marché du travail – reposent, semble-t-il, sur la main-d'œuvre bon marché fournie par l'économie informelle. D'après les études menées sur l'emploi d'immigrés clandestins dans la restauration et l'habillement, on constate que le recours à des clandestins dans la restauration répond à une pénurie de main-d'œuvre, tandis qu'il s'agit davantage d'une question de coûts dans l'habillement (dérobade généralisée quand il s'agit de verser le salaire minimum national) (Ram, Edwards et Jones, 2002). Au niveau national, les mesures adoptées par le gouvernement pour lutter contre le travail clandestin comprennent une panoplie d'instruments en ligne à l'intention des employeurs, destinée à leur faire mieux comprendre leurs obligations juridiques, les avantages à employer des immigrés en situation régulière ainsi que les peines encourues en cas de violation des lois relatives à l'emploi d'immigrés, et à leur donner une information de meilleure qualité sur les papiers qu'ils doivent demander aux immigrés de fournir. Le Trades Union Congress (TUC) a lui aussi souligné les conditions d'exploitation qui règnent dans le secteur de l'emploi illégal (Anderson et Rogaly, 2005). On ne sait pas combien d'immigrés travaillent clandestinement[28]. Les chiffres concernant les immigrés issus des nouveaux États membres de l'UE sont sujets à caution car nombre d'arrivants ne se sont pas déclarés. Un rapport officiel indique toutefois une diminution de l'emploi clandestin parmi les

ressortissants de ces pays (Portes et French, 2005). Par ailleurs, nombre d'immigrés autorisés à travailler au Royaume-Uni passent de la légalité à l'illégalité et inversement, de même que les employeurs. Il a par conséquent été recommandé de privilégier les mesures incitatives plutôt que punitives afin d'encourager l'emploi formel (Copisarow et Barbour, 2004). D'où les problèmes et la confusion provoqués par le manque de précision des définitions qui obèrent les tentatives d'estimations de l'emploi clandestin[29]. En novembre 2003, le secrétariat d'État au Travail et aux Retraites a reconnu qu'il y avait 1.8 million de numéros de sécurité sociale de trop en circulation, mais on ne sait pas combien d'entre eux ont été attribués à des autochtones travaillant dans le secteur informel ni combien ont été attribués à des travailleurs immigrés. Ce que l'on sait, en revanche, c'est que, législation et application de la loi mises à part, la pénurie de main-d'œuvre dont souffre une part importante, et relativement vigoureuse, de l'économie londonienne crée des conditions propices à l'emploi clandestin. Selon la plupart des méthodes retenues pour calculer l'ampleur de l'économie informelle au Royaume-Uni, celle-ci croît plus rapidement que l'économie formelle (Small Business Council, 2004). Un journaliste a résumé la situation de la manière suivante : «… les chiffres sont problématiques. On peut toutefois en déduire, sans risque de se tromper, que l'emploi clandestin est tout à fait considérable, plus qu'on ne le pensait jusqu'à présent, et qu'il constitue un facteur essentiel de la compétitivité économique britannique » (Lawrence, 2005).

Les recherches sur le vécu des réfugiés ont mis en évidence un taux d'activité relativement bas et une tendance au « déclassement professionnel » parmi ceux qui travaillent, ce qui conduit à penser que leurs compétences ne sont pas pleinement utilisées, en particulier pour ceux qui exerçaient une profession libérale avant d'émigrer (voir, par exemple, Dumper, 2002). Les informations relatives aux recherches d'emploi témoignent également de ce déclassement (Bloch, 2002). Par ailleurs, les postes offerts aux réfugiés sont souvent beaucoup moins diversifiés que ceux qu'ils ont pu occuper avant d'arriver au Royaume-Uni.

La Greater London Assembly a entrepris une analyse approfondie des résultats au regard du marché du travail londonien en fonction du pays d'origine et de l'appartenance ethnique à partir des données de l'enquête sur la population active et du recensement de 2001. Les réfugiés ne sont pas répertoriés comme tels, mais cette étude offre néanmoins une mise en contexte de la diversité des expériences vécues par les différents groupes de population sur le marché du travail (Spence, 2005). Les principales caractéristiques de la situation économique des individus en fonction du pays d'origine sont présentées dans le tableau 4.1. On constate ainsi que 61 % des immigrés avaient un emploi en 2002-2003, contre 74 % des Londoniens nés au

Tableau 4.1. **Situation économique par pays d'origine, Grand Londres, 2002-2003**

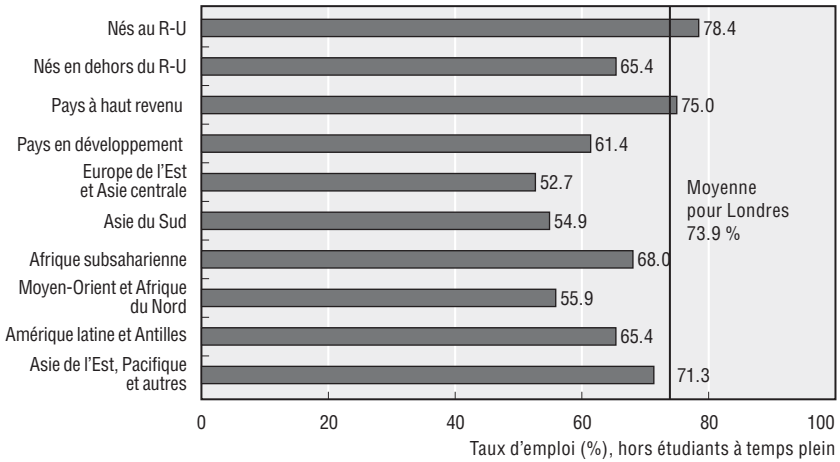
	Pays d'origine			% total			% d'immigrants sur le total
	Tous pays	Nés au R-U	Nés en dehors du R-U	Tous	Nés au R-U	Nés en dehors du R-U	
Toutes les personnes d'âge actif	**4 719 000**	**3 084 000**	**1 634 000**	**100**	**100**	**100**	***34.6***
Actifs	3 534 000	2 428 000	1 106 000	74.9	78.7	67.7	*31.3*
pourvus d'un emploi	3 285 000	2 284 000	1 001 000	69.6	74.1	61.2	*30.5*
pourvus d'un emploi (hors étudiants à temps complet)	*3 149 000*	*2 191 000*	*957 000*	*73.9*	*78.4*	*65.4*	*30.4*
Chômeurs	250 000	144 000	106 000	5.3	4.7	6.5	*42.3*
Économiquement inactifs	1 184 000	656 000	528 000	25.1	21.3	32.3	*44.6*
Malades ou handicapés	261 000	152 000	109 000	5.5	4.9	6.7	*41.7*
S'occupant de leur foyer/ famille	405 000	202 000	203 000	8.6	6.5	12.4	*50.1*
Étudiants	320 000	193 000	126 000	6.8	6.3	7.7	*39.6*
Autres	199 000	109 000	90 000	4.2	3.5	5.5	*45.2*

Source : Enquête annuelle locale sur la population active 2002-2003 ; Spence (2005).

Royaume-Uni. Même si les allochtones constituent 35 % de la population d'âge actif de la capitale, ils représentent 42 % des chômeurs et 45 % des inactifs.

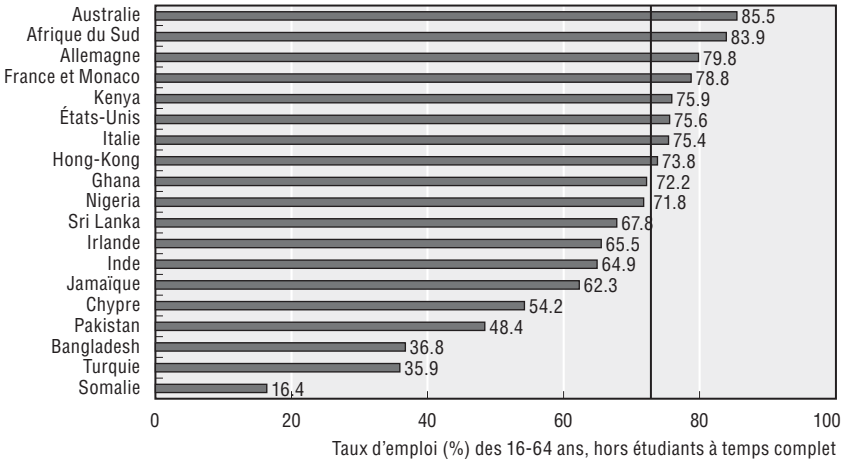
Une ventilation plus détaillée des taux d'emploi des habitants d'âge actif par pays d'origine (voir graphique 4.1[30]) montre que les ressortissants des pays étrangers à haut revenu affichent un taux d'emploi de 75 %, alors que celui des personnes originaires d'un pays en développement est de 61.4 % et le taux moyen de 73.9 %. Les données du recensement 2001 permettent d'affiner la ventilation par pays (voir graphique 4.2) : alors que le taux d'emploi des ressortissants australiens et sud-africains dépasse les 83 %, il n'est que de 16.4 % pour les personnes nées en Somalie. Sur le plan sectoriel, les allochtones sont massivement présents dans l'hôtellerie et la restauration. En ce qui concerne les métiers, ils sont excessivement nombreux à exercer des métiers de base (ouvrier d'usine de transformation, conducteur de machine, prestataire de services à la personne, etc.). Cette apparente concentration masque toutefois l'extrême diversité et les contrastes entre les résultats au regard du marché du travail. Ainsi, dans la catégorie des ressortissants de pays en développement, certains groupes (les Somaliens par exemple) sont très largement exclus du marché du travail. En rapprochant ces chiffres des données sur l'origine des demandeurs d'asile et des réfugiés, on constatera probablement que ces groupes rassemblent une forte proportion de réfugiés.

Graphique 4.1. **Taux d'emploi (population d'âge actif) des habitants du Grand Londres par pays de naissance, 2002-2003**



Source : Enquête annuelle locale sur la population active 2002-2003.

Graphique 4.2. **Taux d'emploi des grands groupes de population immigrée à Londres, 2001**



Source : Recensement 2001, tableaux C0116 et C0116a commandés.

Obstacles à l'intégration des réfugiés au marché du travail

Les difficultés éprouvées par les immigrants pour entrer et évoluer sur le marché du travail britannique, nombreuses et de diverses natures, reflètent leur propre diversité. Les réfugiés se heurtent en particulier à des obstacles (questions juridiques et interdiction de travailler tant que leur demande

d'asile n'a pas abouti, par exemple) qui peuvent rendre leur accès au marché du travail plus difficile encore. Ils rencontrent en outre les mêmes obstacles que les autres groupes d'immigrés, tels que problèmes techniques (reconnaissance des qualifications, par exemple), accès aux prestations sociales, méconnaissance du marché du travail et des démarches de recherche d'emploi, manque d'expérience professionnelle appropriée et discrimination. D'une manière générale, la plupart ont, semble-t-il, des difficultés à acquérir des rudiments d'anglais et manquent de compétences linguistiques plus approfondies. Dans les études (Bloch, 2002), le défaut de maîtrise de la langue est cité de manière récurrente comme un frein à la participation aux formations et à l'activité ainsi qu'à la mobilité sur le marché du travail. Pourtant, l'emploi est essentiel pour le bien-être psychologique des réfugiés et son absence est étroitement liée à l'exclusion.

En ce qui concerne les obstacles à l'emploi, il convient d'établir une distinction entre : *i)* ce sur quoi peuvent intervenir les réfugiés et les autres immigrés – acquérir un savoir, renforcer leurs compétences et changer d'attitude et *ii)* les facteurs qu'ils ne maîtrisent pas. Dans le premier cas, les nouveaux arrivants peuvent méconnaître la diversité des possibilités d'emploi, la législation relative à l'égalité des chances et à l'emploi pour les recherches d'emploi et sur le lieu de travail, la concurrence pour un même poste, les pratiques sur le lieu de travail, le jargon des procédures, la manière de décrire les qualifications acquises dans leur pays d'origine, la possibilité de transférer leurs compétences et la manière d'accéder à une formation au Royaume-Uni. Au regard des aspects pratiques de la recherche d'emploi en particulier, ils peuvent pâtir de leur méconnaissance de la langue propre à ce domaine, de la manière dont les postes se libèrent et dont ils sont rendus publics, du style de rédaction d'un CV et d'une lettre de candidature au Royaume-Uni, des candidatures sur Internet, des techniques d'entretiens (téléphoniques par exemple) et d'autopromotion (ils ont parfois des difficultés transculturelles à accepter les notions d'autopromotion ou de défense de leurs propres intérêts). Parmi les problèmes comportementaux ou psychologiques susceptibles d'empêcher leur intégration au marché du travail figurent la désorientation (qui peut être la conséquence d'une angoisse, du stress ou d'un traumatisme dans le cas des réfugiés[31]), la perte d'identité et d'estime de soi, le manque de motivation – provoqué par de longues périodes d'inactivité faute d'emploi ou de formation, le manque de réseaux liés à l'emploi, le sentiment d'être victime d'une discrimination et d'être rejeté et exclus, qui peut contribuer à miner encore davantage leur confiance en eux. Face à ces difficultés, faire appel à des immigrés bien établis, présentés comme modèles aux nouveaux arrivants, peut être un moyen de leur redonner confiance en leur permettant de bénéficier de conseils et de confronter leurs expériences.

Dans le cas des « facteurs qu'ils ne maîtrisent pas », les réfugiés et les autres migrants peuvent rencontrer des difficultés d'accès – par exemple, les cours d'anglais ne sont pas dispensés dans leur communauté ou ne correspondent pas à leur niveau ou, si une formation correspondant à leurs besoins leur est proposée, son prix, ou les frais de garde d'enfant, de déplacement ou d'inscription sont prohibitifs et les empêchent d'y participer. Ils peuvent être confrontés aux préjugés ou à la discrimination de la part d'employeurs réticents à embaucher des étrangers ou qui refusent de reconnaître leurs qualifications et compétences. Les réfugiés en particulier peuvent pâtir de la médiocrité de la communication entre les Refugee and Community Organisations (RCO), Jobcentre Plus et les employeurs. À cet égard, à la lumière des éléments repris par la Stratégie pour l'emploi des réfugiés et la Stratégie nationale pour l'intégration des réfugiés, il faut noter que, d'après les études menées auprès de réfugiés dans toute l'Europe (Jonker, 2004), les personnes interrogées ont déclaré avoir eu le sentiment de recevoir peu ou pas d'aide utile de la part des organismes publics, alors que le secteur associatif leur a apporté un réel soutien dans leurs tentatives d'insertion sur le marché du travail. Cela tenait, selon eux, à une méconnaissance des besoins propres aux réfugiés, de la valeur de leur diplôme, de la focalisation des organismes sur le secteur de faibles revenus et des lois et réglementations strictes qui ne sont pas conçues pour les réfugiés. Un homme interrogé au Royaume-Uni décrivait son expérience au centre pour l'emploi local de la manière suivante : « les Jobcentres sont de drôles d'endroits, ils ne vous demandent pas quelles sont vos compétences, mais se contentent de voir quels sont les postes disponibles, qui sont souvent d'un bas niveau et peu rémunérés. »

Les obstacles à la pleine intégration au marché du travail concernent non seulement ceux qui ne travaillent pas encore, mais aussi ceux qui occupent déjà un emploi. Par exemple, les spécialistes d'un domaine précis employés à un poste sous-qualifié peuvent souffrir d'un manque de motivation et de l'inutilité de compétences qu'ils n'utilisent plus désormais. De même, certains immigrés effectuent de longues journées de travail en étant mal payés (ce que l'on appelle le « syndrome du champ de fraises ») et, compte tenu de leurs difficultés financières et/ou de leur manque de temps, perdent la possibilité, l'énergie ou la motivation nécessaires pour suivre des formations afin de progresser sur le marché du travail.

L'enquête menée auprès des employeurs (IES, 2004) a réitéré l'importance accordée à l'enseignement de l'anglais en rapport avec l'emploi et à l'expérience professionnelle. Concernant ce dernier point, tout en soulignant la valeur potentielle du travail bénévole et des stages professionnels, l'étude réalisée auprès des réfugiés (Jonker, 2004) a montré que beaucoup pensent que les employeurs sous-estiment les qualifications et l'expérience

professionnelle déjà acquises. Il est par conséquent nécessaire de sensibiliser davantage les employeurs à la condition des réfugiés, comme en témoigne leur demande de disposer d'un document précisant clairement que le réfugié est autorisé à travailler. Cependant, alors que le législateur se propose de modifier les textes, ce qui prolongera la période d'incertitude quant à l'autorisation de séjourner au Royaume-Uni, il est intéressant de rapporter les propos du directeur d'une agence rwandaise : « les demandeurs d'asile autorisés à travailler[32] ne trouvent que des emplois (de ménage) peu rémunérés. Ils n'ont pas accès à l'emploi à proprement parler car les employeurs pensent qu'ils vont être renvoyés chez eux » (Jonker, 2004). L'enquête auprès des employeurs (IES, 2004) a également mis en évidence les effets délétères des médias rapportant les sentiments des employeurs tandis que, d'après les enquêtes auprès des réfugiés, beaucoup déplorent que la classe politique et les médias donnent une image négative des immigrés, et des réfugiés en particulier. Les différents aspects évoqués ici illustrent quelques-unes des difficultés rencontrées pour parvenir à instaurer un équilibre entre tolérance et ouverture à l'égard de l'immigration légale, d'une part, et adoption de mesures strictes pour lutter contre l'immigration illégale, d'autre part.

Initiatives locales : répondre aux problèmes d'intégration des réfugiés

L'analyse des initiatives locales présentée ci-après suit une approche thématique : elle s'intéresse surtout aux principaux outils retenus pour favoriser l'intégration au marché du travail londonien, tels que l'accès à l'éducation et à la formation, les cours d'anglais, la reconnaissance des qualifications, l'adaptation au marché du travail britannique, l'accès à l'emploi et au mentorat, l'encouragement de l'esprit d'entreprise, le soutien à la création d'un capital social et communautaire et la signalisation/la poursuite de l'orientation.

Il importe toutefois de souligner que nombre des initiatives spécifiques destinées à supprimer les obstacles auxquels se heurtent les réfugiés à Londres sont élaborées et gérées dans le cadre de partenariats intégrés – comme en témoignent les projets mis en place sous l'égide du partenariat Renewal, qui rassemble les *Refugee and Community Organisations* (RCO) et les organismes publics de l'ouest de Londres (voir encadré 4.1).

Le programme Renewal illustre l'importance d'une stratégie intégrée de partenariat pour la gestion de l'intégration des réfugiés. Elle suppose en effet de résoudre de nombreux problèmes interdépendants sur le long terme et ne peut être menée à bien sans coordination. Pour le partenariat, il est indispensable de considérer les facteurs d'intégration sociale au même titre

Encadré 4.1. **Renewal**

Renewal est un programme de sept ans encadré par cinq personnes, qui court jusqu'en 2007, le Ealing Primary Care Trust étant l'organisme chargé de rendre des comptes.

Financement : subvention de 6 millions GBP (environ 8.9 millions EUR) versée dans le cadre du SRB6 (budget alloué par l'État pour la réhabilitation de certaines zones) par l'intermédiaire de la London Development Agency (LDA), plus une rallonge estimée à 10 millions GBP (environ 14.8 millions EUR).

Couverture géographique : ouest de Londres – districts de Brent, Ealing, Hammersmith & Fulham, Harrow, Hillingdon et Hounslow, soit au total 1.38 million d'habitants, dont de 60 000 à 69 000 réfugiés et demandeurs d'asile (4.7 % de la population).

Partenaires : les Refugee Forums des districts (*boroughs*) et le WESTREP (qui rassemble les forum de l'ouest de Londres), les autorités locales, les NHS Primary Care Trusts, Connexions London West, London West LSC et l'Association of London Government

Objectifs :

- aider les réfugiés de l'ouest de Londres ;
- supprimer les obstacles à l'accès aux services de santé, à l'emploi et à la formation, et ceux affectant les jeunes ;
- renforcer les capacités des *Refugee and Community Organisations (RCO)* ;
- modifier progressivement la manière dont les services publics répondent aux besoins des réfugiés.

Activités :

- financement de projets – de petite, moyenne et grande envergure ;
- renforcement de capacités ;
- facilitation de la constitution/mise en place de partenariats ;
- recherche et typologie ;
- défense de la cause des réfugiés au niveau infrarégional et au-delà.

que l'insertion économique et de les aborder dans le cadre d'un véritable partenariat avec les réfugiés. Du point de vue des RCO, ce programme présente l'avantage de s'inscrire dans la durée, alors que dans ce domaine, les projets sont souvent de court terme. Il offre en outre un certain soutien au renforcement des capacités, activité qui prend du temps et nécessite une aide sur plusieurs années. À terme, Renewal estime que l'officialisation des RCO sera déterminante pour assurer la pérennité de services de l'emploi efficaces pour les réfugiés.

Accès à l'éducation et à la formation

L'accès à l'éducation et à la formation est indispensable à l'intégration des réfugiés, notamment à leur adaptation au marché du travail britannique. Il est généralement admis que le Royaume-Uni dispose d'un système de formation relativement souple et ouvert, offrant des possibilités d'apprentissage toute au long de la vie, après la fin de la scolarité obligatoire. Ce fait devrait jouer en faveur des réfugiés. Pourtant, il peut être difficile de bien comprendre son fonctionnement et de choisir le cursus approprié du fait même de la flexibilité et de l'ouverture de ce système.

Le *Refugee Education Training and Advisory Service* (RETAS, Service de formation et de conseil pour l'éducation des réfugiés) propose des guides et des services aux réfugiés. À titre d'exemple, le « Handbook on Education for Refugees in the UK » (Manuel sur l'éducation des réfugiés au Royaume-Uni) fournit des informations générales et une présentation du système éducatif britannique et indique les sources permettant d'obtenir des renseignements complémentaires. Il couvre les thèmes suivants : *i)* une présentation générale du système éducatif britannique – écoles, enseignement après 16 ans, enseignement supérieur; *ii)* les réfugiés et l'éducation – définitions, implications des directives et conseils relatifs à l'enseignement; *iii)* les enfants réfugiés et l'éducation; *iv)* l'éducation après 16 ans – présentation des différentes possibilités; *v)* l'enseignement de l'anglais – types de cours et qualifications; *vi)* le premier cycle universitaire – diplômes, conditions d'entrée, inscriptions, financement; *vii)* les études universitaires supérieures.

Le RETAS a vocation à aider les réfugiés de plus de 16 ans à accéder à l'éducation, à la formation et à l'emploi (y compris le travail indépendant). Les services de conseils en éducation fournis par son équipe de conseil en 2003 s'adressaient à la fois aux individus et aux prestataires de services. Ses activités comprenaient orientation et conseil personnalisés, sessions collectives pour les réfugiés et les demandeurs d'asile dans les locaux des *Refugee and Community Organisations (RCO)* et dans les *colleges* locaux[33], formation des prestataires de services et aide financière aux usagers[34]. D'après les estimations, plus de 2 000 réfugiés et demandeurs d'asile bénéficient chaque année de l'aide du RETAS.

À une échelle plus réduite et plus locale, les RCO visent à faciliter l'accès de leurs membres à la formation. Citons par exemple le projet *Hillingdon Somali Women's Group ICT Training Project*, lancé en janvier 2002 en partenariat avec l'Uxbridge College, dans un centre social local. Ce dernier est situé non loin d'un quartier où sont logés de nombreux réfugiés. Un grand nombre des participants sont donc des réfugiés. Ce projet est destiné à offrir une formation aux TIC et d'autres types de formation (de niveau débutant pour la plupart), notamment des cours d'anglais, un soutien scolaire et des

préparations à l'emploi adaptées aux femmes réfugiées du voisinage afin de les aider dans leurs démarches en vue d'exercer un emploi. L'Uxbridge College pratique des activités d'ouverture et son personnel fournit des prestations de tutorat dans le centre social. Il existe également des guichets où l'on peut obtenir des conseils sans prendre rendez-vous. Les femmes peuvent ainsi se former dans un environnement accueillant et bénéficier dans le même temps d'une aide professionnelle qui peut les orienter vers différentes formations (de niveau débutant pour la plupart). Autre exemple, la Tower Foundation, au sud-est de Londres, propose une formation aux habitants du quartier (des réfugiés en grande majorité) débouchant sur le niveau 2 du NVQ (National Vocational Qualification) dans le domaine de la santé et des services à la personne (permettant d'accéder à des postes d'aide-soignant). Ces deux projets reposent sur des formations dispensées dans un contexte local et familial, à des habitants qui peuvent se montrer réticents ou inaptes à suivre les formations classiques, du moins dans un premier temps.

Même si certains projets proposent surtout des formations permettant d'acquérir les qualifications nécessaires pour exercer des métiers précis, d'autres mettent davantage l'accent sur l'acquisition des compétences vraisemblablement utiles pour trouver un emploi (même c'est rarement leur seul objectif). Citons à cet égard le *Women's Textiles and Dressmaking Project*, coordonné par l'Arab Group à Hounslow et en banlieue. L'Arab Group soutient la communauté arabe par le biais de différents projets dans l'éducation, l'emploi, l'action sociale, les activités culturelles et le sport. Le *Textiles and Dressmaking Project* a été financé par une subvention du programme Renewal. Il comprenait trois sessions de neuf heures par semaine, réparties entre avril 2002 et mars 2005. Il visait à accroître la formation et les compétences des femmes arabes (dont des réfugiées) du voisinage, à leur enseigner la couture comme moyen de gagner davantage d'autonomie, et à perfectionner les compétences des usagères afin d'augmenter leurs chances de trouver un emploi. Quarante deux femmes ont participé à ce projet et dix-huit ont obtenu une qualification professionnelle formelle dans le domaine de la mode et de la confection. Huit emplois ont été créés pour les participantes dans des manufactures de toile de lin et de tissu d'ameublement, deux femmes ont ouvert leur propre atelier et huit autres ont été embauchées dans une usine de vêtements. Ce projet a permis d'autonomiser les femmes réfugiées du voisinage et leur famille (essentiellement en renforçant leur confiance en elles) et de diminuer le chômage latent.

Du point de vue de l'évaluation, ce projet a clairement identifié ses objectifs, ses produits et, surtout, ses résultats. Rétrospectivement, il a été noté que l'absence de crèche a freiné la participation des femmes – son aménagement aurait pu être inclus dans la demande de subvention. Si les formations personnalisées, notamment celles destinées à renforcer la

confiance en soi et les stages professionnels donnent généralement de bons résultats, il a fallu pour ce projet précis consacrer beaucoup de temps et d'efforts pour convaincre les employeurs de prendre les participantes en stage (surtout lorsqu'elles portaient le voile).

Les formations et l'aide proposées aux immigrés et aux réfugiés reposent souvent sur différents types d'activités et de supports. Illustrant cette approche générale, le projet de formation et d'emploi à grande échelle du RAAD (soutenu par Renewal) regroupait plusieurs formes de soutien y compris des formations destinées à accroître les perspectives d'emploi. Le soutien proposé comprenait le développement des compétences, l'aide à la recherche d'emploi et la collaboration avec des employeurs pour élargir les possibilités d'embauche des participants (voir encadré 4.2).

Aide à l'apprentissage de l'anglais

A Londres, il existe un grand nombre de cours d'anglais langue étrangère (ESOL)[35]. Le budget alloué à ces formations et leur nombre ont augmenté de manière significative ces dernières années. Près de la moitié des cours d'anglais langue étrangère assurés dans tout le pays sont dispensés à Londres (KPMG, 2005). Toutefois, selon un rapport sur Londres rédigé par la Strategy Unit en 2004, le volume des demandes dans cette ville dépasse largement celui de l'offre. Bien que celle-ci soit encore assez morcelée, le Regional Skills Partnership (Partenariat régional pour les compétences) s'est attaché à coordonner une approche plus stratégique de la prestation de services et de leur financement. L'une des questions essentielles est de savoir si ces cours répondent aux besoins des apprenants et aux impératifs économiques[36] – en termes de niveau (débutant, intermédiaire, spécialiste), de contenu (terminologie utilisée sur le lieu de travail) et de disponibilité (géographique et temporelle). Depuis que l'État, les syndicats et les employeurs ont mis l'accent sur l'importance de maîtriser l'anglais[37] et que le Home Office a confirmé en 2004 que les ressortissants étrangers devraient posséder une connaissance de l'anglais au moins équivalente au niveau 3 (Entry Level 3) pour obtenir la nationalité britannique, on a noté une progression de la participation aux cours d'anglais dispensés dans le cadre de certains projets.

Oser s'exprimer en anglais et le faire avec aisance sont des atouts considérés comme indispensables à l'intégration sociale. En outre, cela élargit l'éventail des débouchés sur un marché du travail très axé sur les services. À cet égard, la maîtrise de l'anglais pratiqué dans un contexte d'activité économique apparaît primordiale. Le vocabulaire spécialisé employé dans un garage est toutefois différent de celui que l'on utilise dans un hôpital, d'où la nécessité d'adapter les cours aux attentes des utilisateurs et les formations à l'anglais langue étrangère aux besoins sectoriels et professionnels. Ainsi, par exemple, les professionnels réfugiés ont souvent besoin de programmes

Encadré 4.2. **RAAD, projet de formation et d'emploi à grande échelle**

Lancé en septembre 2002, ce projet basé dans l'ouest de Londres répondait aux objectifs suivants :

1. aider les réfugiés et les demandeurs d'asile à accéder à l'information sur la formation, la recherche d'emploi et les possibilités d'installation comme travailleur indépendant ;
2. collaborer avec les employeurs afin de les sensibiliser davantage aux compétences et au potentiel offerts par les réfugiés et les demandeurs d'asile ;
3. instaurer des partenariats avec les institutions proposant des formations aux réfugiés.

Il comprenait les activités suivantes :

- formation aux TI comprenant aussi des cours d'anglais langue étrangère ;
- information, conseils et orientation des réfugiés concernant la formation et le travail indépendant ;
- sessions personnalisées de recherche d'emploi ;
- rédaction de CV ;
- préparation aux entretiens d'embauche ;
- renforcement de la confiance en soi et coaching ;
- aide à la reconnaissance des compétences déjà acquises ;
- programme de formation de bénévoles ;
- mentorat assuré aux RCO pour l'élaboration de normes identifiées par un label (kite mark) en matière de conseils et d'orientation.

Approche holistique – soutien aux individus, aux organisations et aux entreprises – tentative d'accroître les demandes d'embauche de réfugiés et de rendre ces derniers plus employables, deux facteurs jugés indispensables à la réussite du projet.

Produits – à ce jour, 111 emplois ont été créés dans divers domaines (médecine, industrie, secteur associatif, services aux clients et distribution) et 329 qualifications obtenues (anglais langue étrangère, informatique, conduite d'un chariot élévateur, etc.).

Les résultats du projet sont extrêmement variés : insertion sociale, amélioration du modèle parental pour les enfants, renforcement de la confiance en soi et aide à l'intégration au marché du travail de réfugiés membres de professions libérales.

d'anglais de haut niveau. L'expérience acquise au travers du programme Renewal montre que ces formations, associées à des programmes spécialisés comprenant sessions d'adaptation et stages en entreprise, donnent de bons résultats. Afin d'adapter les cours d'anglais aux besoins des apprenants, l'initiative *English Language On-line* a été lancée à l'essai dans les quartiers sud de Londres. De la même façon, *Bilingual Vocational*, installé à Croydon, organise des cours plus spécialisés dans l'apprentissage de la langue pratiquée dans des contextes professionnels précis, et s'efforce de cerner le vocabulaire dont les immigrés auront vraisemblablement besoin. D'après les informations recueillies lors des visites sur le terrain, bien que les capacités en anglais des migrants (qui varient selon l'emploi considéré) et le niveau précis ainsi que la nature des compétences en anglais exigés par les employeurs soient hétérogènes, les formations linguistiques devraient surtout permettre aux apprenants de pouvoir se débrouiller rapidement dans un contexte professionnel, plutôt que d'accroître au maximum leur connaissance de l'anglais, si cela doit freiner leur entrée sur le marché du travail.

Bien qu'il ne s'adresse pas spécifiquement aux réfugiés, le Centre for Filipinos (CF) – organisation caritative destinées aux Philippins et à leur famille vivant à Londres et au Royaume-Uni en général, qui possède deux centres dans la capitale, l'un à Camden, l'autre à Hammersmith & Fulham – illustre le rôle que jouent les formations en anglais langue étrangère des immigrés qui ne peuvent assister aux cours traditionnels par manque de confiance en eux et par manque de temps en raison de la longueur de leur journée de travail. Le CF a donc créé l'école du dimanche qui propose des cours d'anglais langue étrangère aux travailleurs philippins et à leur famille, des formations aux technologies de l'information, des sessions d'information, de conseils et d'orientation et des ateliers de renforcement de l'estime de soi. Grâce à un financement FSE/LDA, les cours d'anglais devaient être associés à des cours d'informatique à partir de 2005, afin de s'inscrire davantage dans un contexte professionnel.

Reconnaissance des qualifications

Il est indispensable que les qualifications (et les formations) des immigrants et des réfugiés soient reconnues afin que ceux-ci puissent recevoir le soutien, les informations et les conseils nécessaires à leur insertion sur le marché du travail britannique. Cette reconnaissance peut de surcroît mettre en évidence leurs qualifications (et compétences) par rapport aux besoins de certains secteurs où sévit une pénurie de main-d'œuvre.

Le *National Academic Recognition Information Centre for the UK* (UK NARIC) est un organisme privé chargé par le DfES de publier des directives officielles sur les équivalences entre qualifications britanniques et qualifications obtenues à l'étranger[38]. Il est financé à la fois par le DfES et par des entreprises

privées. Il gère une base de données mondiales sur les qualifications qui lui permet d'évaluer les qualifications acquises dans le reste du monde et de déterminer leur niveau par rapport à leurs équivalents britanniques.

Les services de l'UK NARIC occupent une place essentielle dans nombre de projets, qui visent à une intégration professionnelle plus large que la simple reconnaissance des qualifications. C'est le cas par exemple du *Migrants and Refugees Qualifications Project*. Couvrant tout Londres, ce projet rassemble les cinq LSC de la capitale, la LDA, l'UK NARIC, ainsi que le Government Office for London, Jobcentre Plus, City & Guilds, le London Open College Network, le National Institute of Adult Continuing Éducation et le Kingston Racial Equality Council. Il est destiné à recenser les compétences et les qualifications transposables des immigrés (et réfugiés) autorisés à travailler au Royaume-Uni et à aider cette population à réaliser tout son potentiel sur le marché du travail. Le résultat à produire spécifié dans le cahier des charges du projet est l'accès d'un millier d'immigrés aux services du NARIC sur toute la durée du projet. Fait intéressant : ce projet revêtait également une dimension économique dans la mesure où il privilégiait les secteurs souffrant d'une pénurie de compétences, comme le bâtiment, l'ingénierie ou l'enseignement. Il se déroulait en quatre étapes. La première concernait « l'identification » des usagers admissibles (souvent par le biais des Information Advice and Guidance Partnerships). Ces usagers étaient orientés vers l'UK NARIC, qui les aidait à remplir le Questionnaire sur les compétences des immigrants[39]. Au cours de la deuxième étape, « comparabilité des qualifications », le NARIC compare les qualifications avec leur équivalent britannique et informe la personne concernée des résultats. Lors de la troisième étape, « analyse des compétences », l'immigré reçoit un document du NARIC répertoriant les formations complémentaires à effectuer pour valider ses compétences d'après les critères britanniques. Enfin, la quatrième étape, « orientation et soutien local et médiation active », comprend conseils et orientation individualisés, élaboration d'un plan de développement personnel, proposition de renforcement des compétences (connaissance élémentaire de l'anglais langue étrangère, formation professionnelle, théorique, etc.) et mise en place de stages professionnels. Le DfES admet que, pour évaluer l'impact du projet et se faire une idée plus précise des résultats obtenus, il aurait été intéressant de suivre les participants au fil des différentes phases, puis dans les études/formations/emplois qui ont suivi.

Une personne peut se révéler déjà qualifiée pour travailler dans le secteur souhaité ou bien avoir besoin d'un complément de formation, pour mettre ses compétences à niveau ou apprendre l'anglais. D'après les analyses effectuées sur ce projet, de nombreux immigrés au Royaume-Uni possèdent les qualifications qui font défaut dans certains secteurs. Cependant, en retenant uniquement les « qualifications », on ne prend pas forcément en compte les

« compétences » dont peuvent se prévaloir les immigrants et dont le terme de qualifications ne rend pas nécessairement compte. Quoi qu'il en soit, les qualifications sont plus simples à comparer et à répertorier que les compétences, et l'importance accordée par nombre d'employeurs aux compétences immatérielles et à l'expérience professionnelle pertinente en plus des qualifications continue de poser un grave problème aux immigrés. Aussi, hormis dans les secteurs/métiers souffrant de pénuries très fortes, la reconnaissance des qualifications ne suffit peut-être pas pour permettre aux immigrés d'accéder à un emploi correspondant à leurs compétences.

Adaptation à la société et au marché du travail britanniques

Selon le *RETAS Refugee Arrival Project*, les réfugiés se situent généralement dans la tranche d'âge des 32 à 45 ans. La plupart ont déjà travaillé. Or, même s'ils doivent parfois effectuer une formation complémentaire, celle-ci suffit rarement à leur donner accès au marché du travail. En revanche, ils ont besoin de connaître leurs droits civiques, de comprendre le marché du travail britannique, son mode de fonctionnement ainsi que le processus de recrutement, et nécessitent un accompagnement sur la voie de l'insertion dans l'emploi. Même si une tendance se dessine qui montre que ce besoin d'accompagnement est de plus en plus pris en compte et qu'il est y répondu, il semble jusqu'à présent que les initiatives portant sur les questions plus générales de l'adaptation à la société et au marché du travail britanniques soient moins bien développées.

Pour s'orienter et s'adapter au marché du travail, les réfugiés ont besoin d'acquérir des compétences en matière de recherche d'emploi (en effet, rares sont ceux qui savent comment faire acte de candidature au Royaume-Uni), de bénéficier d'une aide à la rédaction d'un CV (qui peut être un concept totalement inconnu pour certains) ainsi que de conseils sur le comportement à adopter lors d'un entretien d'embauche. Pour remédier à certaines de ces difficultés, le *RETAS Employment Service* propose des cours d'orientation et de recherche d'emploi de deux semaines tout au long de l'année, comprenant une présentation du marché du travail britannique, une évaluation du parcours professionnel de chacun et la rédaction d'un CV. Pour mieux appréhender les différences interculturelles, les réfugiés doivent parfois effectuer un stage d'initiation à la vie professionnelle non rémunéré. Le RETAS rencontre toutefois des difficultés à trouver ce type de stages dans le secteur privé. Les ONG et le secteur associatif les acceptent plus facilement. Une stratégie possible consisterait à passer du bénévolat au secteur privé, mais tous les postes n'existant pas dans le secteur associatif, cette option n'est pas envisageable dans tous les cas. Les réfugiés (et les autres migrants) peuvent également avoir besoin d'aide pour apprendre l'anglais « des affaires », qui n'est pas toujours inclus dans les formations à l'anglais langue étrangère.

Autre exemple d'initiative visant à faciliter l'adaptation au marché du travail britannique, parallèlement à d'autres formes d'enseignement, de formation et d'acquisition d'expérience professionnelle, le *Bridge to Work Project* dépend du Continuing Education and Training Service (CETS) de Croydon et est financé par le Single Regeneration Budget (SRB)[40]. Il rassemble chaque année 45 personnes ayant acquis une expérience professionnelle à l'étranger, dont environ 30 % sont des réfugiés ou des demandeurs d'asile. Il a pour objectifs d'aider les étudiants à trouver un emploi dans le domaine de leur choix, de fournir des équivalences pour les qualifications, de renforcer l'estime de soi, d'améliorer les compétences linguistiques et relationnelles, de familiariser les étudiants avec la culture du travail au Royaume-Uni et de réfléchir à certaines questions d'ordre culturel, de trouver des stages d'initiation pratique au travail, de financer des formations complémentaires et/ou une requalification, de développer les compétences en TI, de proposer des conseils et des orientations en matière de carrière et d'apporter une aide dans tous les aspects de la recherche d'emploi. Près de 30 % des participants effectuent un stage. Bien qu'il n'existe aucune statistique sur les stages par sous-groupe de participants ni sur des programmes directement comparables, la proportion de personnes qui trouve un stage se révèle inférieure aux attentes. Le coordinateur en charge du volet « initiation pratique au travail » s'efforce donc de faire connaître davantage le projet aux employeurs et à d'autres organisations afin d'obtenir un plus grand nombre de stages[41]. En général, un ou deux étudiants trouvent un emploi pendant la durée du projet, les autres quelque temps après (après avoir suivi une formation complémentaire et/ou acquis davantage d'expérience professionnelle).

Accès à l'emploi

À un niveau stratégique, l'Employability Forum, groupe d'encadrement indépendant[42] qui promeut les compétences et l'expérience des réfugiés au Royaume-Uni, s'est mobilisé avec les décideurs et les employeurs pour répondre aux principales questions touchant à l'emploi des réfugiés. Grâce à la coordination d'un groupe d'action intégrant un réseau d'employeurs, le Forum a encouragé la réforme des politiques et pratiques afin que les réfugiés bénéficient de l'égalité d'accès à l'emploi. Le Forum a fait pression pour que les réfugiés obtiennent des documents précisant clairement qu'ils sont autorisés à travailler, qu'on leur attribue un numéro de sécurité sociale et qu'ils puissent ouvrir plus facilement un compte bancaire. Dans le même temps, il a organisé des réunions avec les agences s'occupant de réfugiés et autres associations afin de veiller à ce que les personnes travaillant au contact des réfugiés fassent passer des messages forts en direction d'un public plus large composé d'employeurs, de décideurs et d'organisations professionnelles.

En ce qui concerne les soutiens plus spécialisés apportés aux immigrés et aux réfugiés pour l'accès à l'emploi, les initiatives les plus probantes semblent toucher les personnes possédant une spécialisation professionnelle (comme le montre le projet *Bridge to Work*). On aurait pu penser que les réfugiés s'intégreraient plus facilement dans les professions non réglementées (l'ingénierie par exemple), que dans les professions réglementées (comme la médecine), mais ce n'est pas nécessairement le cas. Les premières présentent l'avantage de ne pas imposer aux immigrés de suivre un long et coûteux processus de requalification. Ils peuvent au contraire chercher du travail immédiatement. Toutefois, le parcours d'accès à l'emploi dans ces professions n'est pas forcément évident et, selon l'expérience préalable de la personne concernée, peut s'avérer complexe et imprévisible.

Dans le secteur de l'ingénierie, le RETAS a lancé le projet *Action for the Capital's Refugee Engineers* afin de réduire le fort taux de chômage touchant les ingénieurs réfugiés habitant à Londres, alors que le secteur souffre d'une pénurie des compétences. Le projet vise à proposer des formations, l'acquisition de compétences pour la recherche d'emploi et des ressources afin d'aider les ingénieurs qualifiés à trouver un poste correspondant à leurs qualifications. L'*Employment Resource Handbook for Refugee Engineers* a été publié en décembre 2004 (Rogic et Feldman, 2004). Ce manuel se veut un guide concis à l'intention des réfugiés ingénieurs de profession qui recherchent du travail dans leur secteur. Il comprend des renseignements essentiels pour sensibiliser les réfugiés à la culture de la recherche d'emploi au Royaume-Uni, et présente le secteur et les métiers de l'ingénierie dans le pays. La première édition de ce manuel portait sur le droit des réfugiés à l'emploi – autorisation de travailler des personnes ayant le statut de réfugié, documents attestant cette autorisation, autorisation de travailler des demandeurs d'asile[43], numéro de sécurité sociale, etc. Le manuel comporte également des sections portant notamment sur le système éducatif et les qualifications d'ingénieur au Royaume-Uni – avec une présentation détaillée des qualifications, des conditions d'accès aux formations d'ingénieur, de la reconnaissance des qualifications étrangères, du métier d'ingénieur au Royaume-Uni – qui explique le fonctionnement de cette profession non réglementée, les différents diplômes d'ingénierie, les démarches pour adhérer à des organisations professionnelles, etc. La section consacrée au secteur de l'ingénierie au Royaume-Uni apporte des précisions sur la pénurie de compétences que connaît ce secteur et les différentes catégories d'ingénierie et présente un panorama de l'économie londonienne. Les informations pratiques portent sur la manière de chercher un poste (notamment, où chercher), l'expérience professionnelle (parcours possibles dont le travail temporaire, les formations avec stage, le bénévolat), des questions sur les compétences, les connaissances et les qualités personnelles, l'explication des

exigences du poste et la manière de postuler (types et rédaction de CV, entretiens d'embauche avec des exemples de questions posées). Le guide comprend également plusieurs études de cas et des annexes répertoriant les organisations professionnelles d'ingénieurs, les ressources internet spécialisées, les journaux et magazines diffusant des offres d'emploi dans ce secteur, les organisations d'aide aux réfugiés, etc.

Pour en venir aux professions réglementées, le Refugee Council, faisant preuve de circonspection, cite le chiffre d'un millier de médecins réfugiés au Royaume-Uni qui ne peuvent pas travailler en raison de problème de qualifications, et ce malgré la solide expérience qu'ils ont pu acquérir dans leur pays. D'après les estimations de la British Medical Association, en 2003, il manquait au National Health Service (NHS) 20 000 médecins et consultants. Afin d'aider les médecins à trouver un emploi, le RETAS a défini un plan de requalification des médecins, auquel participe l'équipe pour l'emploi d'Éducation Action. Celle-ci fournit un premier avis sur les requalifications dans le domaine médical et débouchés au sein du NHS. Vient ensuite une phase de mentorat au cours de laquelle un médecin britannique encadre un médecin réfugié. Dans ce secteur, il apparaît indispensable d'associer des mesures d'accompagnement à la reconnaissance des qualifications.

En se fondant sur les initiatives présentées ci-dessus, Education Action International et d'autres partenaires élaborent un nouveau programme d'orientation, le PRESTO *(Professional Refugees into Employment through Support, Training and On-Line Learning)*. Financé par le programme EQUAL de l'UE, il évalue et diffuse les formules innovantes de formation et d'aide à l'emploi destinées aux professionnels ayant statut de réfugié et propose, aux réfugiés en particulier, des modèles d'autonomisation adaptés aux secteurs de la santé, de l'éducation et de l'ingénierie. Il s'adresse aussi aux populations vulnérables, dont les femmes.

Plus généralement, certaines *Refugee and Community Organisations* s'efforcent d'aider leurs membres à s'insérer dans l'emploi. Ainsi, l'Iranian Association, organisation caritative créée en 1984 pour faciliter l'installation et l'intégration des réfugiés iraniens au sein de la société britannique, a demandé le financement de l'*Advice, Guidance and Outreach Employment Project* dans le cadre du programme Renewal. En collaboration avec d'autres partenaires, tels que le West Thames College et Jobcentre Plus, Renewal finance des services de conseil et d'orientation distingués par un label de qualité, des formations à la rédaction de CV et aux techniques d'entretien d'embauche ainsi que des systèmes de mentorat, afin de compléter plusieurs cours qui existent déjà (informatique, anglais langue étrangère et arithmétique).

Ainsi que le montrent clairement les projets *Women's Textiles and Dressmaking* et *Bridge to Work* présentés plus haut, la mobilisation des employeurs et le placement de stagiaires dans les entreprises s'avèrent souvent difficiles. Pour sa part, le Centre for Filipinos s'attache à tisser des liens avec les employeurs. Fort de son succès auprès des entreprises créées par des membres de la même communauté dans un petit nombre de niches sectorielles, il tisse désormais des liens avec un fournisseur internet afin de promouvoir les compétences des stagiaires et de conduire davantage d'employeurs à apporter leur soutien et à proposer des stages.

Mentorat

Le mentorat est un élément essentiel de plusieurs des initiatives citées ci-dessus : une personne accompagne le développement et l'apprentissage d'une autre personne dans une relation de confiance et de sympathie. Pour accroître les chances de succès de ce système, mentors et mentorés doivent suivre une formation. Le Refugee Council a ainsi formé 90 mentors bénévoles et les a mis en relation avec des réfugiés en quête d'emploi. Après plusieurs rencontres en face à face, mentors et mentorés sont restés en contact par le biais du courrier électronique.

Des organismes spécialisés dans l'emploi, l'éducation et les questions relatives à l'intégration des réfugiés au Royaume-Uni (comme Education Action International, RETAS et RWA) ont mis en place différents programmes de mentorat adaptés aux besoins des réfugiés. Dans le secteur de la santé, les mentorés ont déclaré que ce système leur avait été extrêmement profitable. Leurs mentors leur ont en effet facilité l'accès au NHS et ont guidé leurs premiers pas. Les sessions de mentorat du programme destiné aux médecins réfugiés ont pour objet de conseiller ces derniers sur le système de santé britannique, les carrières médicales, l'inscription à l'Ordre des médecins, les procédures de recrutement, la spécialisation et les débouchés, de faciliter l'accès des médecins réfugiés à des stages hospitaliers, aux emplois et à la formation continue, et de les aider à trouver un poste approprié. Le programme *Mentoring for Employment* apporte une aide plus générale. Il s'adresse aux réfugiés au chômage et aux demandeurs d'asile autorisés à travailler, qui dépendent actuellement de l'aide sociale mais sont en recherche d'emploi et. D'autres programmes de mentorat – tels que ceux destinés aux femmes ou aux enfants réfugiés – ne concernent pas uniquement l'emploi : ils visent plutôt à faciliter l'adaptation à la culture britannique et, à ce titre, peuvent avoir des implications en termes de facilitation de l'intégration au marché du travail, le moment venu.

Encourager et soutenir l'entrepreneuriat

De tout temps, les immigrés qui créaient leur entreprise sont restés concentrés dans leur propre communauté et ont axé leurs activités sur les marchés ethniques. Cependant, d'après des études menées auprès des entreprises appartenant à des membres de la communauté noire ou des minorités ethniques de Londres (LDA, 2005) (sans distinction de générations), ils ont réorienté leurs activités, quittant les marchés de niche et les marchés ethniques pour un marché plus général et international au cours des dix dernières années. Les entreprises créées par des individus appartenant à une minorité ethnique deviennent ainsi plus complexes et se diversifient, même si elles demeurent relativement concentrées en termes de localisation géographique et de secteur d'activité. En 2004, on dénombrait à Londres 66 000 entreprises détenues par des membres de la communauté noire ou des minorités ethniques, soit 20 % des entreprises de la capitale, employant plus de 560 000 personnes[44]. Selon les estimations, elles ont dégagé un chiffre d'affaires de 90 milliards GBP (environ 133 milliards EUR), soit 11 % du chiffre d'affaires réalisé par l'ensemble des entreprises londoniennes. Du point de vue de la taille, ces entreprises se situent toutefois tout en bas de l'échelle : 53 % d'entre elles emploient moins de cinq personnes. De surcroît, elles se lancent souvent sur des marchés déjà saturés ou opposant peu d'obstacles à l'installation. Ces résultats ont été corroborés par les entretiens réalisés par la London Development Agency (LDA, 2004) auprès de 172 réfugiés, qui ont montré que leurs entreprises se concentraient dans les transports (taxi), la restauration, les magasins bon marché, les services/produits de niche ethniques, les cybercafés et les petits travaux du bâtiment (LDA, 2004).

Dans le cadre de sa mission d'aide à la préservation et à l'accroissement de la richesse et de la prospérité, la LDA a le plus grand intérêt à encourager et soutenir l'entrepreneuriat. Elle lutte également activement contre les handicaps économiques et joue un rôle stratégique de pilote dans la promotion de la concurrence, de l'investissement et de l'efficience des entreprises. Parmi les projets d'investissement et d'aide aux entreprises de la LDA figurent City Growth Strategies, Access to Finance, Regional Venture Capital Fund, Young Enterprise, LDA2, les programmes de maintien dans l'emploi du personnel des entreprises et d'investissement de capitaux étrangers et Business Link. D'autres s'adressent plus particulièrement à la communauté noire et aux minorités (ainsi qu'aux réfugiés appartenant à ces populations), notamment le *Procurement Development Programme* destiné à aider et à armer les PME afin qu'elles puissent remporter les appels d'offres du secteur public.

Si, au Royaume-Uni, les entreprises de la communauté noire et des minorités ethniques affichent généralement de bons résultats, les immigrés

entrepreneurs rencontrent néanmoins des difficultés particulières, telles que la méconnaissance des réglementations et de la culture d'entreprise britanniques, ainsi que des services d'aide aux entreprises auxquels ils peuvent s'adresser. Le RETAS propose ainsi des formations à la création d'entreprise portant plus spécialement sur les questions et l'information concernant l'environnement des petites entreprises. L'accès au financement peut aussi poser problème aux entrepreneurs immigrés/réfugiés.

Soutien à la création d'un capital social et communautaire

Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, la plupart des *Refugee and Community Organisations* interviennent non seulement dans l'aide à l'apprentissage de l'anglais, à l'éducation, à la formation et à l'emploi, mais aussi dans la création d'un capital social et communautaire. La West London Refugee Employment & Training Initiative (RETI), association installée à Hounslow, travaille avec les demandeurs d'asile et les réfugiés de l'Ouest de Londres dans le but de faire baisser le taux de chômage élevé touchant les communautés de réfugiés. Elle fournit d'une part des emplois, des formations et des conseils sur la création de petites entreprises et, d'autre part, des conseils sur les allocations logement et les prestations d'aide sociale et sur les questions relatives à la toxicomanie. Elle collabore avec les écoles, Jobcentre Plus et la Hounslow Economic Development Unit. Les bénéficiaires apprécient sa « proximité » et son caractère informel. Le programme Renewal soutient l'idée selon laquelle les RCO devraient occuper une place prépondérante dans tous les programmes de formation et d'aide à l'emploi destinés aux réfugiés parce qu'ils forment des réseaux de proximité qui partagent une même langue ainsi que les mêmes références culturelles et peuvent échanger leurs expériences et s'entraider.

Financé par le FSE, les cinq Learning and Skills Councils (LSC) de Londres, l'Association of London Government et la LDA, le *Global Grants Programme* (voir encadré 4.3) fournit une aide au financement sous forme de modestes subventions accordées à des projets de petite taille conçus par des ONG, des associations ou des organismes de proximité[45]. Au travers d'interventions constructives, ces projets ont pour objectif de lever les barrières à l'embauche et d'aider les personnes concernées à prendre pied sur le marché du travail, améliorant ainsi l'égalité des chances et favorisant l'insertion sociale au sens large. Outre des activités classiques de formation, de développement des compétences et de conseils en matière d'emploi, les actions entreprises pour « conduire les gens vers l'emploi » passent par le renforcement de l'estime de soi, le renforcement de la motivation, l'acquisition de compétences par le biais de tâches pratiques (ne nécessitant pas forcément de connaître l'anglais dans un premier temps) et la constitution d'un capital social. La focalisation sur « l'engagement » (dans un premier temps, dans le domaine artistique, musical

Encadré 4.3. **Global Grants : critères d'admission, résultats et projets exemplaires**

Les principales caractéristiques de Global Grants sont les suivantes :

Organisations susceptibles de recevoir les subventions : petites organisations non gouvernementales n'employant pas plus de 2 personnes en équivalent temps plein et disposant d'un revenu n'ayant pas dépassé 60 000 GBP (environ 88 600 EUR) au cours du dernier exercice financier échu.

Montant maximum de la subvention : 10 000 GBP (environ 14 800 EUR)

Procédure de demande de subvention : par souci de simplicité, cette procédure comporte un formulaire court à remplir et une simple évaluation – démarche qui fait partie du processus de renforcement des capacités.

Nombre d'organisations touchant la subvention : 299 dans le cadre du programme 2002-2003 et plus de 300 dans le programme 2003-2004.

Bénéficiaires : la priorité est donnée aux projets destinés à/associant des personnes handicapées, des parents isolés, des membres des minorités ethniques rencontrant le plus de problèmes sur le marché du travail, des réfugiés et des demandeurs d'asile, des anciens délinquants et des personnes vivant dans les quartiers les plus défavorisés. De mars 2002 à novembre 2003, 90 % des bénéficiaires étaient issus de la communauté noire et des minorités ethniques. Près de 60 % des bénéficiaires sont des réfugiés.

Produits : les 2 205 projets réalisés en 2002-2003 ont donné les résultats suivants : 272 personnes ont trouvé un emploi à plein-temps, 209, un emploi à temps partiel, 334, un autre type d'emploi (non précisé), 111 se sont installées à leur compte, 334 exercent une activité bénévole (considérée comme une expérience utile pour trouver un emploi) et 945 ont poursuivi des études ou suivi une formation.

Projets exemplaires :

- *Society for the Advancement of Black Arts :* promotion du développement et de la diversité culturelle par les arts - 15 jeunes ont participé pendant 6 mois à un programme de formation aux relations publiques et à la gestion des médias et de l'événementiel.
- *50+ Elderly Asian Club :* organisation bénévole/de proximité qui propose des programmes de formation dans une optique d'emploi, organise des ateliers et conseille les personnes âgées des communautés noires et des minorités locales.
- *African Empowerment Group :* formation de cinq femmes pour la création d'une entreprise de proximité de peinture et décoration.
- *Latin American Integration Community Centre :* réduire l'isolement des mères et renforcer leur employabilité grâce à des cours d'anglais langue étrangère.
- *Cameroon Asylum Seekers Association :* formation à la création de sites internet pour les travailleurs indépendants.
- *Shree Kutch Satsang Swaminarayan Community Centre :* mise en place d'un programme pilote au centre communautaire de Woolwich afin de doter les personnes de compétences en matière d'installations de sécurité – il s'agit d'un exemple de projet ayant permis à des chômeurs de se réinsérer sur le marché du travail et ayant profité à l'ensemble de la communauté.

ou théâtral) signifie que globalement, on s'attache surtout aux résultats « immatériels », comme l'estime de soi et la motivation, mesurés en termes de « distance parcourue ». Ces projets concernent en priorité les petits groupes communautaires au niveau de la base car ils sont les plus aptes à pouvoir intervenir auprès des populations victimes de l'exclusion et à leur offrir un cadre sécurisant et confortable, établissant ainsi un lien indispensable avec les organisations au service de tous.

Signalisation

La réussite ou non des initiatives présentées dans les sections précédentes dépend non seulement de la manière dont elles atteignent leurs objectifs mais aussi de la façon dont elles parviennent à « signaler » aux immigrés et aux réfugiés qu'ils peuvent bénéficier : *i)* d'un soutien mieux adapté et/ou plus complet fourni par d'autres organisations (autres ONG ou organismes officiels) et *ii)* d'une aide dans d'autres domaines touchant également à l'intégration, tels que la santé ou le logement. Ce sujet revêt une importance particulière à Londres compte tenu du dynamisme de la capitale et de la prolifération des organisations/activités axées sur l'intégration au marché du travail des immigrés et des réfugiés.

Théoriquement, le fait que de nombreuses organisations soient en concurrence pour obtenir des crédits, de toute façon limités, provenant d'une même source ou de sources de financement différentes pourrait les inciter à consacrer davantage d'énergie à la signalisation (puisqu'un seul projet ou une seule organisation ne peut apporter tout le soutien nécessaire) ou au contraire les conduire à négliger totalement cette activité (les ressources étant inévitablement consacrées aux projets susceptibles de donner des résultats immédiats ou qui permettront de pérenniser l'activité).

Actuellement en développement, le projet PRESTO, dont il a déjà été question plus haut, offre un rare exemple d'une activité (planifiée) mettant délibérément l'accent sur la collaboration et non la concurrence. Il rassemble de nombreuses associations clés, naguère concurrentes, dans le domaine de la constitution de partenariats. Pour ce faire, une stratégie d'orientation a été définie, qui récapitule les différentes voies qu'il est possible d'emprunter pour la fourniture de services par l'ensemble des partenaires. (Les partenaires de PRESTO sont Education Action International [RETAS], l'Islington Training Network, le British Refugee Council, la London Metropolitan University, la Refugee Women's Association, la London Advice Service Alliance, Careconnect Learning, l'Employability Forum, la Refugees and Asylum Seekers Initiative for Skills Employability Ltd, Eventsforce Solutions Ltd, l'Islington Enterprise Agency et le Manor Garden Welfare Trust.) Un travail en collaboration est également prévu pour faciliter l'insertion progressive des réfugiés dans l'emploi en tissant des liens avec les institutions

professionnelles, les employeurs et les centres de formation et en renforçant la coopération avec le NHS, les institutions d'ingénierie et le DfES.

Efficacité globale et cohérence des actions menées au niveau local

Londres foisonne de projets et d'initiatives locaux destinés aux réfugiés. Ils se sont généralement développés de manière fragmentée au gré des organisations et ont fini par former un système complexe (trop parfois). Cette situation reflète par ailleurs la complexité de l'économie de Londres, et plus particulièrement, la complexité, le dynamisme et l'évolution des structures de gouvernance (le « désordre institutionnel »). En conséquence, il est difficile (notamment pour ceux chargés de définir une stratégie et d'autant plus pour les nouveaux arrivants qui tentent de se repérer et de se frayer un chemin dans ce système) de se faire une idée précise de la portée globale des mesures et initiatives destinées à faciliter l'intégration au marché du travail et à la société en général.

Le secteur privé (les responsables de PME notamment) se heurte à la complexité du secteur public et du cadre législatif. Le travail effectué auprès des employeurs souligne la nécessité pour le secteur public de s'organiser afin de faire preuve de transparence et de cohérence, et de mobiliser les chefs d'entreprise sur le long terme. Les tentatives relativement fréquentes de rationaliser et, partant, de simplifier les structures en place peuvent se révéler contreproductives (à court terme du moins) parce qu'elles sèment la confusion. Par ailleurs, les changements législatifs prévus concernant l'octroi aux réfugiés, en première instance, d'une autorisation de séjour temporaire, et non plus permanente, risquent de renforcer davantage le sentiment d'incertitude.

Face à cette complexité, plusieurs partenariats infrarégionaux de niveau intermédiaire ont été instaurés afin d'apporter une certaine coordination. Le programme Renewal, mis en place dans l'ouest de Londres, en est un exemple. Il a adopté une approche stratégique structurée visant à associer les RCO et le secteur public par l'intermédiaire des Refugee Forums des districts. L'évaluation à mi-parcours réalisée en 2004 a montré la réussite des projets proposés (renforcement de la capacité des Refugee Forums, octroi de petites subventions, développement des possibilités de travail bénévole, création de liens entre l'école et les communautés, travail auprès des jeunes, etc.), ainsi qu'une capacité à instaurer des partenariats entre plusieurs secteurs. Il a ainsi facilité le travail en réseau entre les RCO. Il a par ailleurs réussi à gagner le respect et la confiance des communautés de réfugiés et des secteurs public et associatif : il est perçu désormais comme un « intermédiaire honnête ». L'évaluation a toutefois souligné qu'il fallait être plus attentif à la création de liens plus étroits avec les autres parties prenantes.

Le programme Renewal est une entité stratégique qui se situe au niveau infrarégional. Mais à l'échelle de Londres tout entière, la LDA a créé en 2004 LORECA (London Refugee Economic Action) (voir encadré 4.4), organisme pilote en matière d'emploi, de création d'entreprise et de formation pour les réfugiés et les demandeurs d'asile de Londres. On peut résumer son action en disant que LORECA facilite l'élaboration d'une approche stratégique coordonnée, en supervisant les entités infrarégionales telles que Renewal :

LORECA → Renewal → Refugee Forums → RCO → Réfugiés

Il s'agissait de fonder un organisme pilote capable de coordonner le travail effectué par un grand nombre de RCO et d'ONG intervenant auprès des réfugiés et des demandeurs d'asile, et par les institutions gouvernementales locales et nationales. LORECA a pour objectif de s'imposer comme l'organisme le plus à même de parler avec autorité aux pouvoirs publics, organisations patronales, organismes de financement, prestataires de formations et organismes professionnels des besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile. « Une stratégie, pas une prestation », tel est le principe qui guide LORECA : il privilégie une intervention stratégique visant à la coordination des informations et des prestations de services et ne participe pas lui-même à la fourniture de services aux réfugiés et aux demandeurs d'asile.

Les immigrés qui cherchent à s'intégrer au marché du travail ont des besoins multiples et très divers. Une approche davantage tournée vers l'« usager » (autrement dit personnalisée) semble favorisée : les conseils et les services sont adaptés aux besoins individuels, ce qui implique une plus grande flexibilité. D'après les réactions des prestataires et des bénéficiaires, la proximité et le caractère informel d'un grand nombre des petits projets menés à Londres valorisent dans un premier temps, la mobilisation et l'intégration des plus exclus[46]. À ce stade, ce sont souvent les résultats « immatériels » qui importent. Il n'en demeure pas moins que l'évaluation de ces projets est souvent insuffisante et présente un caractère purement formatif. En conséquence, certaines questions subsistent quant à la qualité de certaines prestations.

D'un point de vue social et économique, et particulièrement en ce qui concerne l'insertion des individus dans l'emploi, il est de plus en plus important de privilégier une optique de long terme et d'aider les individus à chercher un emploi durable en adéquation avec ses compétences, et non pas n'importe quel emploi. Toutefois, il ne fait pas de doute que le succès de cette approche repose sur des efforts de collaboration, et non sur la concurrence, sur les aspects communs aux structures cibles des différentes organisations et sur une signalisation claire et précise des services et organisations. À cet égard, certains des projets et initiatives lancés récemment, tels que LORECA, montrent la voie à suivre.

Encadré 4.4. **Activités et objectifs stratégiques de LORECA**

Les activités et objectifs stratégiques de LORECA sont les suivants :

- mieux comprendre les besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile en matière d'emploi, de formation et d'entreprise – en servant d'intermédiaire dans les travaux de recherche et d'évaluation des besoins et en ordonnant de nouvelles études pour combler les déficits de connaissances et de compréhension ;
- planifier de manière stratégique et coordonner les activités de ceux qui, au sein des secteurs public, associatif et communautaire, œuvrent dans le domaine de l'emploi, de la formation et de l'entreprise pour les réfugiés et les demandeurs d'asile – en ordonnant des études pour répertorier les services fournis, en formant des groupes de travail sur les questions clés (enseignement de l'anglais langue étrangère, par exemple), en donnant des conseils sur la mise en place de la stratégie de la LDA en matière de création et de lancement d'activités dans les domaines de l'emploi, la formation et l'entreprise, etc. ;
- améliorer la quantité et la qualité des services en matière d'emploi, de formation et d'entreprise offerts aux réfugiés et aux demandeurs d'asile de Londres – en créant et en mettant en œuvre un système de suivi des résultats des projets entrepris dans ces domaines pour les réfugiés de la capitale, en ordonnant l'audit des projets et des services afin de contrôler leur quantité et leur qualité, en finançant des projets de démonstration limités dans le temps pour répondre à un besoin de services précis, etc. ;
- collaborer avec les employeurs et les organisations patronales pour mieux comprendre leurs besoins et promouvoir la contribution que peuvent apporter les réfugiés et les demandeurs d'asile à la satisfaction de ces besoins – en menant des activités de promotion afin de partager l'information avec les employeurs et les organisations patronales et de faire valoir auprès d'eux les compétences disponibles parmi les communautés de réfugiés de Londres, et en veillant à ce que les PME soient correctement informées des conditions d'embauche des réfugiés (par l'intermédiaire des Business Links, etc.) ;
- déterminer les mesures stratégiques ou les changements d'ordre législatif qui pourraient favoriser la réalisation de ces objectifs, et préconiser leur adoption par le biais des « forums » les plus appropriés – en rédigeant des rapports mettant en évidence les questions ayant des implications s'agissant de la stratégie ou de la législation, et en participant à des forums traitant de ces sujets (à Londres ou aux niveaux national et européen).

Conclusions et pistes de réflexion

Ainsi que le montre clairement la présente étude, les parties prenantes souhaitant améliorer l'intégration des réfugiés au marché du travail londonien sont confrontées à un certain nombre de défis majeurs.

Renforcer l'intégration au marché du travail : mobiliser les employeurs

Vaste et dynamique, le marché du travail de Londres forme une mosaïque complexe de marchés professionnels et sectoriels cloisonnés mais dont certains segments se chevauchent et sont de tailles diverses : certains s'étendent bien au-delà des limites administratives de Londres, tandis que d'autres sont beaucoup plus localisés et concernent uniquement une partie de la ville. Les individus en quête d'emploi tendent à se cantonner sur quelques-uns de ces différents segments.

Comme c'est le cas du marché du travail britannique d'une manière plus générale, le marché du travail londonien est ouvert et flexible, selon les critères de l'UE. Il offre un grand nombre de débouchés permettant de travailler à temps plein sans maîtriser totalement la langue anglaise, dans le secteur tant formel qu'informel. Même si nous n'avons pu obtenir d'estimation de la taille du secteur informel, plusieurs personnes interrogées ont parlé d'un « vaste secteur de l'emploi informel », avec des taux de salaire qualifiés de « très bas » dans certains segments (qui dépendent de la main-d'œuvre immigrée). D'aucuns s'inquiètent de ce que « beaucoup » d'immigrés travaillent dans l'économie informelle et risquent de rester bloqués dans des emplois médiocres pour des raisons d'ordre culturel ou familial. Le rôle des bureaux de placement privés et des agences d'intérim dans le cloisonnement du marché demeure mal compris.

Malgré un taux de non emploi relativement élevé d'après les critères nationaux, le marché du travail londonien se caractérise par des pénuries et des déficits de compétences, particulièrement dans certains secteurs et professions (ingénierie, bâtiment, enseignement et santé). Par conséquent, les réfugiés (et les autres immigrés) hautement qualifiés disposent théoriquement d'un grand choix de possibilités de travail, même si ce n'est pas toujours vrai dans la pratique. Si la contribution au NHS des médecins et infirmières immigrés est parfaitement reconnue, on dénombre encore beaucoup de réfugiés présentant un niveau de qualifications et de compétences équivalent qui occupent des postes sous-qualifiés et peu rémunérés. Relever le défi que constitue l'intégration des réfugiés au marché du travail ne se limite donc pas à faciliter leur accès à ce marché et à augmenter leur taux d'emploi (augmenter l'emploi sur *le plan quantitatif*) ; il convient aussi de mieux affecter et utiliser leurs compétences (renforcer la *qualité* de l'emploi). Cela sera bénéfique à la fois pour les groupes de

population concernés et pour l'économie londonienne. Ne pas pousser les réfugiés vers une activité qui ne leur convient pas mais, au contraire, leur donner le temps et l'aide nécessaires pour arrêter leur choix en matière d'emploi accroît la probabilité qu'ils conservent leur poste[47]. Les syndicats (entre autres) reconnaissent qu'en matière d'emploi, la qualité de l'expérience est importante pour les migrants et qu'il est nécessaire d'élargir leurs droits en la matière dans la capitale. Ils mènent des actions en ce sens pour améliorer la situation.

Bien que beaucoup d'entreprises souffrent d'une pénurie ou d'un déficit des compétences, les employeurs du secteur privé brillent généralement par leur absence dans les initiatives locales concernant l'intégration au marché du travail des réfugiés (et des autres immigrés). Les RCO évoquent les difficultés qu'elles ont pour trouver des stages professionnels en dehors du secteur associatif. Les employeurs qui embauchent des immigrés ou des réfugiés répugnent souvent à parler de leur expérience : compte tenu du climat politique entourant la question de l'immigration, ils estiment qu'en prenant le risque de s'exprimer, ils s'exposent à une publicité négative qui pourrait être préjudiciable pour leur activité. D'où l'absence d'exemples de « bonnes pratiques » qui pourraient inspirer d'autres employeurs. Il convient toutefois de dépasser l'aspect « responsabilité sociale » de l'entreprise afin de rendre public les cas d'employeurs qui travaillent avec des réfugiés et des immigrés – et, notamment, de déjouer le cliché des entreprises détenues par des membres de la communauté noire ou de minorités et spécialisées, dont les produits/les marchés sont associés à des groupes ethniques minoritaires (comme les restaurants indiens, secteur particulièrement prospère au Royaume-Uni). Les organisations doivent collaborer avec les employeurs afin qu'on cesse de les stigmatiser parce qu'ils embauchent et emploient des réfugiés.

Des intervenants à l'échelon local ont déclaré qu'en raison de la complexité et de la lourdeur mêmes du système, les employeurs peuvent très bien contrevenir par inadvertance à la réglementation sur l'emploi. Cette réglementation et les démarches administratives, conjuguées à un climat politique hostile, contribuent à « une accumulation des risques » auxquels s'exposent les employeurs s'ils embauchent des immigrés de fraîche date. L'instabilité des cadres institutionnels alimente l'incertitude au point que, dans un premier temps du moins, les mesures de rationalisation du système d'immigration et de la réglementation relative à l'emploi accentuent la complexité de l'ensemble. Par conséquent, le peu d'implication des employeurs apparaît d'une certaine manière compréhensible même si, de ce fait, ils ne participent pas à l'élaboration des programmes. Pour tenter de remédier à cette situation, on pourrait imaginer une stratégie de « ciblage plus précis » des employeurs, en y associant éventuellement certains secteurs en

particulier (en partenariat avec les Sector Skills Councils) et en nouant des relations avec des *colleges* et des projets précis.

Privilégier et gérer l'acculturation

Alors que la maîtrise de l'anglais est considérée comme primordiale depuis longtemps et que l'on reconnaît la nécessité d'un apprentissage de l'anglais général pour favoriser l'acculturation, on note une prise de conscience croissante parmi les intervenants de l'importance d'une meilleure adaptation de ces formations aux différentes étapes de l'intégration des réfugiés. En effet, si les formations linguistiques générales sont déterminantes pour favoriser l'acculturation aux premiers stades de l'intégration, l'enseignement de l'anglais des affaires ou de l'anglais utilisé plus spécifiquement dans tel ou tel secteur professionnel sont indispensables pour que les réfugiés puissent travailler, et ce d'autant plus que les employeurs valorisent particulièrement les « compétences immatérielles »[48] ou « fondées sur l'expérience en milieu de travail »[49]. D'après certaines observations faites à Londres, il apparaît que l'enseignement de l'anglais est désormais associé à d'autres éléments de formation professionnelle.

Il convient par ailleurs d'inciter les réfugiés à comprendre le fonctionnement de Londres et de la société britannique en général. Si l'acculturation des immigrés et des réfugiés s'effectue de manière plus systématique, ils acquerront plus facilement des « compétences immatérielles » que recherchent les employeurs et dont ils ont besoin. Au niveau national, les projets pilotes mis en œuvre par le Home Office pour l'ajout de l'enseignement de l'anglais aux cours d'instruction civique vont dans ce sens. En outre, à Londres, les formations comprennent souvent une explication du mode de fonctionnement du marché du travail britannique, de la rédaction de CV et de la manière de se présenter lors d'un entretien d'embauche. Le mentorat peut aussi se révéler efficace pour présenter aux migrants la culture du travail dans des professions et des secteurs particuliers. La prise en charge des immigrés hautement qualifiés demeure toutefois insuffisante et ceux-ci continuent de rencontrer des difficultés, notamment pour comprendre les normes culturelles et le fonctionnement de la société britannique. Le peu de moyens qui leur sont offerts (ainsi qu'à d'autres groupes) pour faciliter leur acculturation freine l'acquisition des compétences immatérielles qui accélèreraient leur intégration sur le marché du travail.

Les RCO valorisent tout particulièrement les projets d'ouverture. L'un de leurs atouts est de convier dans un premier temps les réfugiés dans un environnement où ils se sentent bien. Cependant, afin que l'acculturation et l'intégration progressent et aussi pour éviter tout risque de ghettoïsation, il faut encourager les réfugiés à élargir leur horizon et à sortir de la « zone de confort » de leur quartier immédiat et de leur communauté pour se mêler

davantage à la population et relever de nouveaux défis. Cela participe de la même idée que le fait de compléter le capital social qui « unit » par un capital social qui « relie », de manière à parvenir à un meilleur équilibre entre les deux. Par exemple, après avoir passé une qualification NVQ 2 dans un groupe communautaire donné, les immigrés pourraient être davantage incités à suivre une qualification NVQ 3 dans un *college* local ou auprès d'un prestataire classique.

Définir un cadre d'action cohérent

Des intervenants locaux ont déclaré craindre que les restrictions concernant l'emploi des demandeurs d'asile en vigueur depuis 2002 n'envoient des messages contradictoires aux employeurs et au grand public quant à l'apport positif des immigrés à l'économie britannique et au fait qu'ils permettent de remédier à la pénurie de main-d'œuvre. Le gouvernement doit communiquer davantage au niveau local sur le bien-fondé de ces mesures, qui visent notamment à supprimer le flou existant entre l'immigration économique et les demandes d'asile et à accueillir les immigrants économiques en se basant sur un nouveau système à points. La politique nationale consistant à réduire au minimum le délai de traitement des demandes d'asile s'avère aussi essentielle pour l'intégration à long terme des réfugiés. Les parties prenantes locales soulignent en effet que les compétences qui restent inemployées pendant cette période risque de devenir superflues. Le fait que les demandeurs d'asile ne soient pas présents sur le marché du travail est considéré comme une cause de démotivation et de perte de l'estime de soi, et alimente les critiques du grand public, qui voit cette population comme un « poids pour la société ».

Tant le gouvernement britannique que le maire de Londres prônent un discours favorable à la diversité, présentant l'immigration et la diversité comme une « chance ». Londres s'inscrit par ailleurs dans le sillage des autres grandes métropoles du monde qui mènent des travaux utiles sur les questions de réfugiés, de migration et de diversité (Fonds européens pour les réfugiés, 2004). Même si la capitale rassemble le plus grand nombre de réfugiés et d'immigrés économiques du pays, d'autres régions ont adopté une position résolument favorable à l'immigration, comme l'illustre l'initiative *Fresh Talent* lancée en Écosse (Scottish Executive, 2004)[50], qui vise à attirer des migrants afin d'enrayer le déclin démographique qui apparaît dans les projections.

On sait bien toutefois que les bonnes nouvelles ne font pas vendre et les journaux parlent rarement des trains qui arrivent à l'heure. Les médias nationaux, en particulier les tabloïdes, emploient souvent un discours faisant appel aux émotions pour relayer des messages généralement hostiles à l'immigration. L'opinion publique tend souvent à tout mélanger et à tout confondre : i) les minorités ethniques bien établies, ii) les demandeurs d'asile,

iii) les réfugiés et *iv)* le rôle des immigrés dans l'économie et sur le marché du travail. Aux différents niveaux de l'administration, les autorités doivent par conséquent faire en sorte que les messages adressés aux employeurs et au grand public soient plus cohérents et plus solidement argumentés. La LDA et ses partenaires pourraient apporter davantage d'éléments attestant la contribution des immigrés à l'économie d'une manière générale. Commandité par l'équipe internationale de la LDA, un projet en cours portant sur « les avantages concurrentiels de la diversité », qui compare l'expérience de Londres dans les domaines de la diversité et de l'innovation, du commerce, de la qualité de vie, de l'entreprise, des marchés de nouveaux produits, etc.) à l'expérience de New York, Amsterdam et Berlin, devrait commencer à combler cette lacune. Selon une opinion exprimée, et avalisée par les parties prenante locales, il pourrait aussi y avoir intérêt à privilégier davantage la conjugaison de la tradition et de la diversité à Londres. Dans le contexte londonien, la « tradition » conforte la ville quant à ses capacités d'ouverture et à son adaptabilité, tandis que la « diversité » met en avant sa créativité et conduit à une plus grande ouverture encore.

Les publications comme le prestigieux *West London People: An Introduction to Communities and Faiths* illustrent parfaitement la manière dont on peut prôner la diversité tout en contribuant à faire prendre conscience au public de la situation des immigrés et des réfugiés et à faire davantage appel à sa sensibilité sur ce point. Édité par West London Partnerships on Community Cohesion (2005), cet ouvrage présente l'ouest de Londres comme le foyer d'une multitude de gens en intégrant le profil de différents habitants ainsi que leurs réflexions sur ce quartier et leur culture d'origine le cas échéant, et en présentant les différentes religions qui s'y côtoient ainsi que les mythes et les faits concrets relatifs aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Ce type de démarche peut être suivie à son tour de répercussions positives : dès lors qu'on a renforcé la prise de conscience du public et que les comportements commencent à changer, les réticences des employeurs à embaucher et faire travailler des réfugiés ou d'autres migrants peuvent être levées et il devient plus facile de les mobiliser.

Instabilité des cadres

L'instabilité figure parmi les thèmes récurrents mis en évidence lors de la visite organisée dans le cadre de cette étude de cas : instabilité de la gouvernance londonienne, des structures institutionnelles au sens large et des régimes de financement. Elle soulève à son tour des questions concernant l'utilisation rationnelle et efficace des ressources limitées, telles que : *i)* cette instabilité permet-elle de garantir la pérennité des financements et la recherche permanente de projets novateurs plutôt que la simple prestation de services ? ou *ii)* Ce contexte instable entraîne-t-il la prolifération d'organismes

intermédiaires chargés de coordonner les activités de groupes plus petits et formant une interface avec les grandes agences, accentuant encore la multiplicité et la complexité des structures organisationnelles ?

Une grande partie des actions entreprises avec les réfugiés dépend des financements. De nombreuses RCO se font concurrence auprès des mêmes sources (le Fonds social européen, différents organismes du secteur public, la loterie, etc.) susceptibles de leur apporter un financement limité et instable. De toute évidence, il est indispensable de recenser et de rassembler de nouvelles sources si les organisations doivent élargir leur champ d'activités. Même si le Royaume-Uni n'a pas l'habitude de travailler avec des œuvres de bienfaisance, à la différence des États-Unis par exemple, il y aurait néanmoins intérêt à mobiliser davantage ces organisations pour obtenir des financements. De même, les grandes entreprises privées et les organisations patronales pourraient être sollicitées davantage pour participer au financement des formations et aux projets[51] d'acculturation liés au travail, d'autant qu'elles bénéficieront ensuite directement de l'apport économique des immigrés et des réfugiés. L'instabilité des structures nuit cependant à la transparence, à la cohérence et à la détermination que les acteurs du secteur privé souhaitent trouver dans un projet avant de mobiliser des ressources.

L'instabilité des cadres institutionnels et des régimes de financement entretient en outre le court-termisme, qui peut se caractériser par une attention excessive aux mesures à effets rapides, alors que ce sont les résultats durables qui comptent à moyen et long terme. La course au financement, et ce que plusieurs personnes interrogées appellent la « volonté à tout prix d'être novateur », peut avoir une incidence sur la qualité des projets. Le court-termisme des financements peut en effet conduire à privilégier les produits du projet et non ses résultats, alors que seuls ces derniers devraient permettre d'évaluer la véritable efficacité des mesures prises pour l'intégration des immigrés et des réfugiés sur le marché du travail. Dans certains cas (peut-être nombreux), il peut y avoir intérêt à mieux élaborer les systèmes de suivi de manière que la conversion des produits en résultats soit plus visible. Ce n'est que lorsque l'évaluation sera plus systématiquement intégrée dans les projets tout en amont que l'on disposera d'une base de données économétriques permettant d'évaluer de manière fiable « ce qui marche » et d'effectuer une analyse plus circonstanciée pour déterminer les projets vers lesquels orienter les modestes ressources disponibles et la manière de s'y prendre.

Multiplicité des projets et nécessité d'une coordination stratégique

Autre thème récurrent dégagé lors de la visite effectuée pour les besoins de l'étude de cas : la « complexité », qui découle notamment de « l'instabilité » soulignée précédemment. Nombre de personnes interrogées estiment que

Londres pourrait se targuer de l'ampleur de ses ressources en termes d'organismes de proximité ou autres participant à l'élaboration et à la réalisation de projets d'intégration des réfugiés et des immigrés. Les initiatives concernant l'intégration au marché du travail de cette population sont en effet essentiellement organisées à partir de projets et non de façon structurelle. Pourtant, nombre de répondants ont souligné dans le même temps le manque de coordination face à cette complexité. Ce contexte particulier suscite plusieurs questions essentielles : *i)* certains projets font-ils double emploi ? *ii)* Dans quelle mesure les « bonnes pratiques » sont-elles prises en compte ? *iii)* Alors que les ressources sont limitées, une telle multiplicité des projets est-elle financièrement intéressante ? *iv)* Certains groupes de population (notamment ceux qui ne correspondent pas aux critères de Jobcentre Plus) tombent-ils dans le vide séparant les organisations ?

La création, par le maire, du Board for Refugee Integration in London constitue un progrès encourageant sur la voie d'une meilleure coordination stratégique. En rapprochant les principaux décideurs des secteurs public, communautaire et associatif afin d'élaborer une stratégie globale couvrant cinq domaines d'action différents, le nouveau Conseil devrait favoriser la mise en œuvre d'une approche plus globale et fédératrice, tout en veillant à ce que les mesures adoptées correspondent effectivement au contexte local.

Sur un plan plus pratique, certains parmi les petits groupes communautaires apprécient l'aide apportée par les organisations infrarégionales (Renewal dans l'ouest de Londres, par exemple). Bien qu'elle n'en soit encore qu'à ses débuts, la mise en place de LORECA à l'échelle de la ville tout entière pourrait avoir une incidence positive sur l'intégration au marché du travail des immigrés et des réfugiés. En tant qu'organisation-cadre, LORECA aura la possibilité de plaider la cause de ces populations auprès du gouvernement (dont le nouveau Conseil) et du secteur privé. En outre, au fil du temps, il acquerra sans doute suffisamment de poids institutionnel pour réguler de manière non officielle les actions entreprises par les différentes organisations d'aide aux immigrés et aux réfugiés. LORECA est bien placée pour jouer un rôle anticipatif en constituant une solide base documentaire, et pour veiller à l'élaboration des systèmes de suivi correspondants en définissant des critères minimum pour la collecte des données, qui permettront de répondre à des questions comme celles-ci : *i)* quelles sont les interventions présentant le meilleur rapport coût-efficacité ; Sur quelles activités faudrait-il concentrer les ressources ? *iii)* Les personnes accomplissant un travail bénévole trouvent-elles plus rapidement un emploi rémunéré ? *iv)* Quelles sont les dispositifs de fourniture de prestations qui donnent les meilleurs résultats pour les différents sous-groupes ? Que LORECA assume ou non ce rôle, il importe que cette base documentaire voie le jour

pour tirer parti des stratégies efficaces et en assurer la pérennité, et pour diffuser les bonnes pratiques.

LORECA a pour politique de traiter les réfugiés en priorité. Si une certaine hiérarchisation s'impose au début, il pourrait toutefois s'avérer utile de créer un réseau opérant à l'intérieur de la ville et se focalisant sur l'intégration au marché du travail de tous les nouveaux arrivants. De surcroît, compte tenu de la diminution récente du nombre des demandeurs d'asile et de réfugiés dans la capitale, cette orientation plus large pourrait être judicieuse. Qui plus est, il est probable que tous les nouveaux arrivants à Londres (en provenance du reste du Royaume-Uni ou de l'extérieur du territoire) bénéficieront ainsi des informations sur les modalités d'accès au marché du travail, au logement, aux services de santé, ainsi qu'aux autres services offerts dans la capitale.

Notes

1. Issues d'enquêtes (comme l'Enquête sur la population active et l'International Passenger Survey [IPS]) et de dossiers administratifs (sur les effectifs s'étant vu accorder une autorisation de séjour ou la citoyenneté britannique).
2. Pour plus de détails sur les communautés d'immigrés, voir aussi Kyambi (2005)
3. Voir également IPPR (2004)
4. Citées dans les principales sources de données comme l'Enquête sur la population active et le recensement de la population.
5. L'Enquête sur la population active permet toutefois d'établir une certaine distinction entre ces groupes.
6. Au Royaume-Uni, les « minorités ethniques » sont généralement traitées séparément des « immigrants », mais la ventilation de cette catégorie ne permet pas en général de distinguer les autochtones des allochtones.
7. Londres attire des gens du monde entier; plus de 300 langues sont parlées dans la capitale.
8. Même si Londres rassemble très probablement la plus forte proportion d'allochtones de tout le pays, rappelons à titre de comparaison que New York en compte 42 %, Toronto, 49 % et Los Angeles, 61 %.
9. Les employeurs sont l'élément moteur du système des permis de travail. Pour obtenir ce permis, les immigrés doivent posséder les qualifications nécessaires et présenter une attestation d'emploi à leur entrée dans le pays. Les difficultés d'intégration au marché du travail concernent donc plutôt les immigrés ayant emprunté d'autres filières.
10. Le nombre de permis de travail délivrés est passé d'à peine 33 000 en 1995 à 139 000 en 2004. Près des deux tiers de ces derniers ont été octroyés à de « nouveaux » travailleurs étrangers (les autres travaillaient déjà au Royaume-Uni). En 2003, les 85 300 permis de travail et autorisations initiales (les permis délivrés pour la première fois pour le compte d'étrangers déjà présents sur le territoire) délivrés à Londres constituaient à eux seuls la catégorie la plus nombreuse, sur un total de 238 600 travailleurs. Pour plus de détails, voir Salt et Clarke (2005).

11. Pour plus de détails, voir Clarke et Salt (2003) et IPPR (2004). À noter que les quotas du SAWS et du SBS ont été abaissés en 2004/2005, à la suite de l'entrée dans l'UE de 10 nouveaux États. De nombreux immigrés arrivés dans le cadre de ces plans étaient issus de pays qui ont adhéré à l'UE en mai 2004.

12. Le NASS a été fondé par le Home Office dans le cadre de la loi sur l'immigration et le droit d'asile de 1999. Il fonctionne depuis avril 2000.

13. Bien que les demandeurs d'asile ne soient pas autorisés à travailler, il faut noter qu'un grand nombre des quartiers comptant des logements disponibles vers lesquels cette population a été envoyée dans le cadre de la politique de dispersion se caractérisaient par un niveau de dénuement et de non emploi supérieur à ceux du reste du pays.

14. Ce changement permet également de clarifier la distinction entre demandeurs d'asile et réfugiés.

15. Les Sector Skills Councils (Conseils des compétences sectorielles) joueront par conséquent un rôle prépondérant.

16. On dispose de certaines informations sur les performances des programmes New Deal concernant les minorités ethniques. Aucune distinction n'est toutefois faite entre les personnes nées au Royaume-Uni et les allochtones. D'après les données 2002 publiées dans le Volume II d'un rapport préparé par la Commission du travail et des retraites de la Chambre des communes (2005), les minorités ethniques sont surreprésentées dans tous les programmes New Deal : elles représentent 20 % des participants au New Deal pour les jeunes, 14 % des participants au programme New Deal visant les plus de 25 ans et 11 % des participants au programme New Deal destiné aux parents isolés. Au cours de l'année civile 2002, les taux d'insertion professionnelle des minorités ethniques par rapport à la population blanche ont été de 74 % dans le cadre du New Deal pour les jeunes, 86% pour le New Deal concernant les plus de 25 ans et 83 % pour le New Deal concernant les parents isolés. D'après les études menées, l'apparente disparité des résultats pourrait être liée à des facteurs ne dépendant pas directement de l'appartenance ethnique. Dans le cas particulier de Londres, on peut noter s'agissant du programme New Deal conçu pour les plus des 25 ans, que « bien que la parité des résultats soit atteinte à Londres, le fait que la capitale rassemble près de 60 % de l'ensemble des individus ayant terminé ce programme et appartenant à une minorité ethnique, combiné à la performance globale de Londres, a une incidence significative sur les résultats nationaux en termes de parité ».

17. Les employeurs n'ont aucune obligation légale d'informer Jobcentre Plus des postes vacants.

18. Le DWP a élaboré un objectif de Public Service Agreement (PSA) visant à accroître le taux d'emploi des minorités ethniques et de réduire de manière significative la différence entre ce taux et le taux d'emploi global. À cet égard, le DWP a mis en place une Ethnic Minority Employment Strategy (stratégie pour l'emploi des minorités ethniques) articulée autour de trois axes : *i)* renforcer l'employabilité ; *ii)* relier les gens à l'emploi ; et *iii)* promouvoir l'égalité des chances sur le lieu de travail. Jobcentre Plus joue un rôle clé dans sa mise en œuvre. (Pour plus de détails sur l'expérience du marché du travail des minorités ethniques, voir Strategy Unit, 2003.)

19. Elles s'appuient sur des actions en cours, menées notamment par le National Refugee Integration Forum fondé par le Home Office en 2001 pour mettre en œuvre, suivre et élaborer la stratégie du gouvernement intitulée *Full and Equal*

Citizens (Citoyens à part entière et égaux), qui favorise l'intégration des immigrés autorisés à séjourner au Royaume-Uni.

20. Les réponses données par certaines personnes ayant participé à des projets locaux indiquent parfois qu'elles ont eu connaissance dans le passé de délais bien plus longs de traitement des demandes d'asile.

21. En réponse à *Integration Matters*, le maire de Londres (2004) affirme que la stratégie régionale est la « clé du succès » de l'intégration des réfugiés. De plus, en ce qui concerne l'intégration au marché du travail, la National Skills Strategy a mis en évidence l'importante dimension régionale des questions de compétences et montré que ces questions appelaient des réponses à l'échelle régionale et locale.

22. Mis en évidence par le professeur Tony Travers.

23. Autrement dit, « un individu puissant à un niveau supérieur de gouvernance faible ».

24. La création en décembre 2003 des Regional Skills Partnerships (RSP) dans les régions anglaises, après la publication de la National Skills Strategy en 2003, réitère la volonté d'instituer un partenariat.

25. Le Refugee Advisory Panel mis en place par le maire regroupe 50 réfugiés de Londres, représentatifs de la diversité de cette population dans la capitale, afin d'orienter le travail du maire et du Conseil.

26. Dossier préparé par le SERTUC, et daté du 24 février 2005. Il se fonde en partie sur les travaux du Goldsmiths College effectués pour le rapport préliminaire intitulé « Towards a Refugee Employment Strategy ».

27. Les demandeurs d'asile déboutés sont particulièrement susceptibles de se retrouver piégés dans ce type d'emplois.

28. Des recherches sont en cours sur les méthodes de recensement des clandestins au Royaume-Uni (qu'ils travaillent ou non) – voir Pinkerton, McLaughlan et Salt (2004). Fin juin 2005, le Home Office a publié un chiffre estimatif de 430 000 (et une fourchette de 310 000 à 570 000) – voir Woodbridge (2005). On ne connaît pas la proportion de clandestins pourvus d'un emploi.

29. Jusqu'à présent, le Royaume-Uni n'a pas souhaité prononcer d'amnistie générale pour tous les travailleurs clandestins.

30. Pour plus de détails, voir Spence, 2005.

31. Certains réfugiés ont pu connaître la torture ou d'autres traumatismes avant d'arriver au Royaume-Uni, ce qui peut entraîner des troubles psychologiques augmentant le temps nécessaire à leur intégration au marché du travail.

32. Vraisemblablement, le cas cité ici date d'avant la suppression de l'autorisation de travailler pour les demandeurs d'asile.

33. Les sujets abordés pendant ces sessions couvrent le financement de l'éducation des réfugiés, le système éducatif britannique, la requalification professionnelle des médecins, enseignants et infirmières diplômés d'un pays étranger, les jeunes réfugiés et l'accès à l'éducation et à la formation.

34. En 2003, les programmes de subventions comprenaient une Initial Study Grant – octroyée à 63 femmes et 10 handicapés afin de les aider à payer les frais d'inscription, de transport et de garde d'enfant pour pouvoir suivre les cours – et une LADDER Study Grant – attribuée à 160 jeunes demandeurs d'asile pour payer leurs frais de transport jusqu'au *college*, leurs livres et leurs fournitures.

35. La majorité des cours d'anglais langue étrangère sont financés par les LSC. Jobcentre Plus finance également des formations associant cours de langue et compétences professionnelles générales, qui impliquent une étroite collaboration avec les employeurs.

36. Comme les flux migratoires fluctuent dans le temps au Royaume-Uni, il peut s'avérer difficile d'assurer des cours d'anglais langue étrangère.

37. Comme en témoigne un communiqué conjoint publié par le Home Office, le TUC et la Confederation of British Industry (CBI) pour soutenir l'immigration gérée dans l'intérêt de l'économie britannique et répondre aux besoins de formation à l'anglais et à d'autres compétences des immigrés.

38. Le NARIC est un réseau de centres nationaux situés dans les États membres de l'Union européenne, les pays de l'EEE et les pays associés d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Chypre. Chaque centre donne des avis et des informations sur la reconnaissance des diplômes universitaires (équivalences) et des périodes d'études à l'étranger.

39. Ce questionnaire (Migrant Skills Questionnaire) comprend des questions sur la situation personnelle, les antécédents professionnels (deux derniers emplois occupés, rémunérés ou non, avant l'arrivée au Royaume-Uni, métier que l'on souhaite exercer au Royaume-Uni, nombre d'années d'expérience professionnelle), les qualifications (pays dans lequel le diplôme a été attribué, type de qualification, liste des modules de cours, structure de la formation [théorie ou pratique], durée de la formation, niveau d'entrée habituel), la maîtrise de l'anglais (compris/parlé/lu/écrit), les examens d'anglais, ainsi que les domaines dans lesquelles cette langue a été utilisée (niveau débutant, social, professionnel, langue maternelle) et d'autres informations.

40. Le SRB a apporté des ressources qui ont permis de soutenir les projets de rénovation menés en Angleterre par des partenariats locaux. Il s'agit avant tout d'améliorer la qualité de la vie des personnes en difficulté en réduisant l'écart entre les quartiers défavorisés et les autres et entre les différents groupes qui y habitent.

41. Ce projet est en concurrence avec d'autres en ce qui concerne les stages professionnels et, dans certains cas, avec les projets permettant à des étudiants de poursuivre leurs études/de faire des études supérieures.

42. L'Employability Forum est financé par la City Parochial Foundation. Il rassemble des employeurs, des agences du gouvernement et des ministères, des associations et de réfugiés.

43. Le droit de travailler des demandeurs d'asile, s'ils étaient au Royaume-Uni depuis plus de 6 mois et que les autorités n'avaient pas encore statué sur leur sort, leur a été retiré en juillet 2002. Toutefois, ils n'ont pas besoin d'autorisation pour effectuer un travail bénévole.

44. Certaines de ces entreprises sont détenues par des réfugiés, mais leur nombre n'est pas connu.

45. À noter que Global Grants ne s'occupe pas uniquement des réfugiés et des autres migrants.

46. Ce point de vue est corroboré par une étude menée auprès de tous les sans-emploi et de toutes les communautés – voir Ritchie, Casebourne et Rick (2005)

47. Ceci est valable également, dans une moindre mesure toutefois, pour les chômeurs nés au Royaume-Uni dans le contexte d'une politique de l'emploi

mettant l'accent sur « le travail d'abord ». Les pressions pour placer les individus le plus rapidement possible empêchent parfois les conseillers d'aider les immigrés à accéder à des postes d'un meilleur niveau en faisant reconnaître leurs autres qualifications et compétences et en les incitant à renforcer les qualifications qu'ils avaient acquises à l'étranger.

48. Les « compétence immatérielles » sont particulièrement prisées par les employeurs, en sus des compétences techniques et de l'expérience professionnelle. Elles comprennent le sens du travail en équipe, les talents de communication, l'aptitude à résoudre des difficultés, les compétences d'encadrement, de planification et de services aux clients.

49. Comme souligné dans l'IER et IFF Research (2004).

50. Voir également *http://scotlandistheplace.com*.

51. L'investissement de ressources du secteur privé pourrait en outre permettre de repérer et de privilégier les « bons » projets/initiatives, puisque seuls les « meilleurs » pourront continuer à en bénéficier.

Bibliographie

Anderson B. et Rogaly B. (2005), *Forced Labour and Migration to the UK*, TUC, Londres.

Bloch A. (2002) « Refugees' Opportunities and Barriers in Employment and Training », *rapport d'étude n° 179 du DWP*, DWP, Londres.

Centre for Research and Analysis of Migration (2005), « Basic Facts on Immigration to the United Kingdom », *CReAM Fact Sheet* 1, Centre for Research and Analysis of Migration, University College, Londres.

Clarke J. et Salt J. (2003), « Work Permits and Foreign Labour in the UK: A Statistical Review », *Labour Market Trends*, novembre 2003, p. 563-574.

Copisarow R. et Barbour A. (2004), *Self-employed People in the Informal Economy – Evidence, Implications and Policy Recommendations*, Street (UK) and Community Links, Birmingham et Londres.

Department of Education and Skills (DfES) (2003), *Skills Strategy White Paper: 21st Century Skills*, DfES, Londres.

Department for Work and Pensions (DWP) (2004), *Building on New Deal: Local Solutions Meeting Individual Needs*, DWP, Sheffield.

Department for Work and Pensions (DWP) (2003), *Working to Rebuild Lives: A Preliminary Report towards a Refugee Employment Strategy*, DWP, Sheffield.

Department for Work and Pensions (DWP) (2005), *Working to Rebuild Lives: A Refugee Employment Strategy*, DWP, Sheffield.

Dumper H. (2002), *Missed Opportunities: A Skills Audit of Refugee Women in London from the Teaching, Nursing and Medical Professions*, maire de Londres et Refugee Women's Association, Londres.

Fonds européen pour les réfugiés (2004), *Europe Land of Asylum: Reception and Social Inclusion of Asylum Seekers and Refugees in three European Capital Cities*, Rome.

Fielding A.J. (1992), « Migration and Social Mobility: South East England as an Escalator Region », *Regional Studies* 26, 1-15.

Greater London Authority (2004), *Response by the Mayor of London to Home Office Consultation – Integration Matters: A National Strategy for Refugee Integration*, GLA, Londres.

Home Office (2002), *Migrants in the UK: Their Characteristics and Labour Market Outcomes and Impacts*, document hors série 82 RDS.

Home Office (2005), *Controlling Our Borders: Making Migration Work for Britain*, Home Office, Londres.

Home Office (2005), *A National Strategy for Refugee Integration*, Home Office, Londres.

House of Commons Work and Pensions Committee (2005), *Department for Work and Pensions: Delivery of Services to Ethnic Minority Clients*, HMSO, Londres.

IER et IFF Research (2004), *National Employers Skills Survey 2003: Key Findings*, Learning and Skills Council, Coventry.

IES (2004), *Employing Refugees – Some Organisations' Experience*, IES, Brighton.

IPPR (2004), *Labour Migration to the UK: An IPPR FactFile*, IPPR, Londres.

Jonker B. (2004), *Resource Project Refugees' Contribution to Europe – Overall Summary*, Education Action International, RETAS.

KPMG (2005), « KPMG Review of English for Speakers of Other Languages (ESOL) ». Rapport pour le ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle, Skills for Life Strategy Unit et Learning and Skills Council.

Kyambi S. (2005), *Beyond Black and White: Mapping New Immigrant Communities*, IPPR, Londres.

Lawrence F. (2005), « How Many Work Illegally in UK? It's Not Easy to Find Out », *The Guardian,* 11 janvier 2005.

London Development Agency (2005), *Redefining London's BME-owned Businesses*, LDA, Londres.

London Development Agency (2004), « Refugees and the London Economy: Maximising the Economic Potential and Impact of London's Refugee Communities », rapport d'étude préliminaire établi pour la LDA par Michael Bell Associates.

Maire de Londres (2004), *Ready for Business: The Contribution of Black Businesses to London's Economy*, GLA, Londres.

Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) (2005), *Majorities' Attitudes Towards Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey*, EUMC, Vienne.

OCDE (2004), *Tendances des migrations internationales*. OCDE, Paris.

Pinkerton C., McLaughlan G. et Salt J. (2004), « Sizing the Illegally Resident Population in the UK », *rapport en ligne 58/04 duHome Office*.

Portes J. et French S. (2005), « The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market: Early Evidence », *document de travail 18 du DWP*.

Ram M., Edwards P. et Jones T. (2002), *Employers and Illegal Migrant Workers in the Clothing and Restaurant Sectors*, mimeo.

Refugee Council (2003), *The Refugee Council's Evidence to the Work and Pensions Select Committee on the Department for Work and Pension's Services to Ethnic Minorities*, Refugee Council, Londres.

Ritchie H., Casebourne J. et Rick J. (2005), « Understanding Workless People and Communities: a Literature Review », *Rapport d'étude 255 du DWP*. Corporate Document Services, Leeds.

Rogic J. et Feldman P. (2004), *Employment Resource Handbook for Refugee Engineers*, Education Action International, Londres.

Salt J. (2005), « Types de migration en Europe, incidences et enjeux politiques », contribution à la Conférence européenne sur la population 2005, Strasbourg.

Salt J. et Clarke J. (2005), « Migration Matters », *Prospect* 110, 46-51.

Scottish Executive (2004), *New Scots: Attracting Fresh Talent to Meet the Challenge of Growth*, The Stationery Office, Edimbourg.

Small Business Council (2004), *Small Businesses in the Informal Economy: Making the Transition to the Formal Economy*, Small Business Council, Londres.

Spence L. (2005), *Country of Birth and Labour Market Outcomes in London*, GLA, Londres.

Strategy Unit (2003), *Ethnic Minorities in the Labour Market*, Strategy Unit, Cabinet Office, Londres.

Strategy Unit (2004), *London Project Report*, Strategy Unit, Cabinet Office, Londres.

West London Partnerships on Community Cohesion (2005), *West London People: An Introduction to Communities and Faiths*, London Borough of Ealing, Londres.

Woodbridge J. (2005), « Sizing the Unauthorised (Illegal) Migrant Population in the United Kingdom in 2001 », *Rapport en ligne 29/05 du Home Office*.

Wrench J. et Modood T. (2000), « The Effectiveness of Employment Equality Policies in Relation to Immigrants and Ethnic Minorities in the UK », rapport demandé par le BIT, Genève.

Zetter R. et Pearl M. (2005), « Still Surviving and Now Settling: Refugees, Asylum Seekers and a Renewed Role for Housing Associations », Oxford Brookes University, Oxford.

ISBN 978-92-64-02897-5
De l'immigration à l'intégration
Des solutions locales à un défi mondial
© OCDE 2007

Chapitre 5

Les réponses locales apportées à un nouveau problème : l'intégration des immigrés en Espagne

par
Mary P. Corcoran

Avant peu, en Europe, l'Espagne se classera au tout premier rang parmi les pays d'immigration. Son taux d'immigration élevé s'accompagne d'une nouvelle stratégie nationale d'intégration et d'un vaste programme de régularisation. Des partenariats associant ONG, autorités locales et service public de l'emploi ont permis la mise en place de systèmes d'intégration efficaces à Madrid, Barcelone et Lleida, ainsi que la définition d'une notion plus fédératrice de la citoyenneté dans certaines régions. Cela a permis de rationaliser les services proposés aux immigrés. L'exemple de Lleida a démontré que les organisations patronales avaient les moyens d'améliorer les conditions de travail des ouvriers agricoles saisonniers. Cependant, malgré ce dynamisme tout neuf, beaucoup de projets élaborés au niveau local se heurtent à des difficultés pour aider les immigrés à s'intégrer à un marché du travail comptant un nombre croissant d'emplois temporaires et précaires, sans réelles perspectives d'évolution.

Ce chapitre examine le rôle des initiatives locales dans le soutien à l'intégration des immigrés en Espagne, pays qui affiche depuis quelque temps un taux d'immigration élevé. À partir d'études de cas dans les provinces de Barcelone et de Lleida et dans la région de Madrid, il donne une idée des mécanismes mis en place pour faciliter l'intégration économique, sociale et civique des immigrés tout en montrant comment ces initiatives sont associées à des structures de gouvernance plus larges et à des politiques de développement économique et de création d'emplois. L'éventail des territoires examinés dans les études de cas a permis de dégager plusieurs grands thèmes : l'efficacité des différents niveaux de gouvernance, l'expérience des immigrés sur différents types de marché du travail, les différences entre milieu rural et urbain en ce qui concerne la demande et les besoins des immigrés en matière de services, l'emploi, la formation, les prestations sociales et les questions de citoyenneté.

Marché du travail et contexte de l'immigration en Espagne

Principales caractéristiques du marché du travail

D'après les « *Études économiques de l'OCDE : Espagne* » publiées récemment, l'Espagne enregistre une performance remarquable depuis une décennie. L'écart de niveau de vie par rapport à la moyenne des pays de la zone euro a diminué, passant de 20 % à moins de 13 % entre 1995 et 2003. L'assainissement budgétaire, la baisse des taux d'intérêt consécutive à l'introduction de la monnaie unique, les réformes structurelles menées depuis le milieu des années 90 et la brusque poussée de l'immigration ont créé un cercle vertueux de hausse rapide de l'activité soutenue par une forte création d'emplois (OCDE, 2005a).

Ces perspectives positives masquent toutefois certaines difficultés sur le marché du travail. De tout temps, celui-ci s'est caractérisé par un faible taux d'activité et un niveau de chômage assez élevé, en particulier parmi les femmes et les jeunes (voir tableau 5.1). Bien qu'en recul, le taux de chômage global demeure relativement élevé, soit 9.2 % en 2005 (OCDE, 2006). Le taux d'activité s'améliore et, de 1993 à 2003, l'emploi des femmes est passé de 31.5 % à 46.8 %, ce qui classe l'Espagne au deuxième rang, derrière l'Irlande, parmi les pays membres de l'OCDE ayant connu l'augmentation la plus forte dans ce domaine (OCDE, 2005b). Cependant, l'Espagne connaît depuis les années 1990 un taux élevé d'emploi temporaire et une très forte rotation des emplois. Si l'on considère l'ensemble des salariés, les contrats temporaires

Tableau 5.1. **Taux d'emploi et taux de chômage 2000-2004**

	2001	2002	2003	2004
Taux d'emploi				
Total (15-64 ans)	58.8	59.5	60.7	62.0
Hommes (15-64 ans)	73.8	73.9	74.5	74.9
Femmes (15-64 ans)	43.8	44.9	46.8	49.0
Jeunes (15-24 ans)	37.1	36.6	36.8	38.4
Taux de chômage				
Total (15-64 ans)	10.5	11.4	11.4	11.0
Hommes (15-64 ans)	19.8	18.6	17.4	17.3
Femmes (15-64 ans)	15.3	16.4	16.0	15.1
Jeunes (15-24 ans)	20.8	22.2	22.7	22.0

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi 2005.

représentent désormais un tiers de la totalité, contre une moyenne de 13 % dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2005c).

Le système de production espagnol est dominé par les petites entreprises au sein desquelles les activités à forte intensité de main-d'œuvre demeurent importantes. Depuis toujours, leur avantage compétitif repose sur des coûts du travail inférieurs à ceux des autres pays de l'UE. Comme dans plusieurs autres pays d'Europe, il existe en Espagne une économie souterraine, clandestine ou informelle significative. De fait, le marché du travail informel constitue un problème récurrent dans nombre de secteurs. D'après Schneider et Klinglmair (2004), l'économie grise représentait 22.3 % du PIB espagnol en 2002-2003.

Principales caractéristiques des immigrés en Espagne

L'Espagne est en passe de devenir le pays d'immigration par excellence en Europe. La population étrangère y croît à un rythme beaucoup plus rapide que dans les autres États membres de l'Union européenne. Ainsi, en mars 2005, on dénombrait 2 054 453 résidents étrangers, soit une hausse de près de 200 % par rapport aux 719 600 recensés en 1999.

Récemment, les grandes restructurations ayant accompagné la croissance économique du pays ont attiré les immigrants et conduit à l'apparition concomitante de niches professionnelles dégageant des revenus élevés dans les grands centres urbains (nécessitant toute une palette de services de soutien) et d'enclaves informelles, dépendant d'une main-d'œuvre flexible et bon marché (Sassen, 1990). La position géographique stratégique de l'Espagne, passerelle entre l'Afrique et l'Europe, a également contribué à la rendre particulièrement attrayante pour les immigrants ces dernières années (Sole et Parella, 2003), tandis que les anciens liens coloniaux continuent à favoriser l'immigration en provenance d'Amérique latine, dans des

proportions supérieures à celles que l'on observe dans les autres pays européens. Aparicio et Tornos (2003) soulignent à cet égard que « les liens historiques et culturels avec les anciens protectorats et colonies jouent un rôle important dans le choix de l'Espagne comme pays de destination ».

Le tableau 5.2 indique le nombre d'étrangers et d'immigrés présents en Espagne au 31 mars 2005, par continent d'origine. Manifestement, l'Espagne attire des immigrants du monde entier, avec toutefois une prédominance de l'Amérique latine et de l'Afrique. Les Marocains représentent le premier groupe d'immigrés par la taille (396 668). Viennent ensuite les Équatoriens (229 050), les Colombiens (145 656), les Roumains (88 940), les Chinois (73 936) et les Péruviens (73 145). Au total, en mars 2005, 676 220 immigrés étaient des Latino-Américains, soit environ un tiers de la population étrangère totale.

Tableau 5.2. **Immigrés titulaires d'un permis ou d'une carte de séjour en cours de validité, par continent**

	31-03-2005	31-12-2004	31-12-2003
Nbre total d'étrangers	2 054 453	1 977 291	1 647 011
Nbre total d'immigrés[1]	1 531 086	1 478 416	1 232 694
Nbre total d'immigrés extracommunautaires	177 836	168 900	145 833
Afrique	511 961	498 507	432 662
Amérique latine	676 220	649 122	514 485
Amérique du Nord	17 021	16 964	16 163
Asie	146 503	142 762	1 21 455
Océanie	1 211	1 112	1 018
Non précisé	1 072	1 049	1 028

1. Étrangers nécessitant un permis de travail (c'est-à-dire d'origine extracommunautaire)
Source : Observatoire permanent de l'immigration, secrétariat d'État à l'Émigration et à l'Immigration, ministère du Travail et des Affaires sociales, 2005.

Migrants par sexe

Les femmes représentent près de 50 % des immigrés. Cette proportion diffère toutefois selon les groupes ethniques. Le tableau 5.3 rassemble les données sur les étrangers et les immigrés au 31 mars 2005 par sexe et groupe d'âge. C'est parmi les immigrés d'Amérique latine que le pourcentage de femmes est le plus élevé, soit 54.6 %. Il est en revanche le plus faible (34.6 %) parmi les immigrés originaires d'Afrique, d'Afrique du Nord en particulier. En valeur absolue, les principaux pourvoyeurs de femmes immigrées sont le Maroc, l'Équateur, la Colombie et le Pérou. Parmi les pays d'origine des groupes d'immigrés comptant davantage de femmes que d'hommes, citons : la Thaïlande, avec 81.2 % d'immigrées, le Guatemala, 77.1 %, le Kenya, 73.7 % et le Brésil, 70.5 %. Ces chiffres représentent toutefois une très faible part du nombre total d'immigrés. Si l'on observe les tranches d'âge, on constate que la

Tableau 5.3. **Immigrés titulaires d'un permis ou d'une carte de séjour en cours de validité, par continent, sexe et catégorie d'âge, au 31-03-2005**

Continent	Total	% femmes	Catégorie d'âge	
			0 à 15 ans	16 à 64 ans
Nbre total d'étrangers	2 054 453	46.00	280 756	1 662 003
Nbre total d'immigrés[1]	1 531 086	N/a	247 735	1 255 708
Nbre total d'immigrés extracommunautaires	177 863	45.21	22 548	154 050
Afrique	511 196	34.59	110 521	394 505
Amérique latine	676 220	54.58	90 253	572 654
Amérique du Nord	17 021	48.79	1 157	12 746
Asie	146 503	42.14	22 979	120 097
Océanie	1 211	44.63	71	1 004
Non précisé	1 072	31.28	206	652

1. Étrangers nécessitant un permis de travail (c'est-à-dire d'origine extracommunautaire)
Source : Observatoire permanent de l'immigration, secrétariat d'État à l'Émigration et à l'Immigration, ministère du Travail et des Affaires sociales, 2005.

plupart des immigrés sont des personnes d'âge actif : de fait, 80.9 % ont entre 16 et 64 ans. On dénombre 280 756 personnes de moins de 16 ans, soit 13.6 % de la population totale d'immigrés, ce qui correspond à un taux de dépendance relativement bas. Les personnes de plus de 64 ans représentent 5.4 % du total, pourcentage en hausse par rapport à 2003 où elles ne représentaient guère que 1.8 % du total.

Répartition des migrants sur le territoire espagnol

La population étrangère est inégalement répartie sur le territoire. Les trois quarts de ceux que l'on considère comme des immigrés pour raisons économiques se concentrent en effet dans cinq des 17 communautés autonomes : la Catalogne (22.93 %), Madrid (20.64 %), l'Andalousie (11.70 %), Valence (11.56 %) et les Canaries (6.40 %), (voir tableau 5.4).

Il existe une forte concentration d'immigrés dans certains quartiers de Barcelone et de Madrid, de l'ordre de 25 à 32 %. Souvent, en effet, les nouveaux arrivants rejoignent des membres de leur famille déjà installés dans ces centres urbains. Les ressortissants d'Amérique latine et de Chine sont les plus enclins à faire appel à ces réseaux familiaux/sociaux, dans un premier temps du moins, pour trouver logement et travail.

Les immigrés choisissent également d'habiter dans les régions affichant un taux d'emploi élevé et offrant un grand nombre de débouchés, y compris dans le secteur informel. Les immigrés d'Amérique latine et d'Afrique semblent plus attirés que les Espagnols par le taux d'emploi élevé et la forte probabilité de travailler dans le secteur informel ou en indépendant (Amuedo-Dorantes et de la Rica, 2005). On note une faible mobilité parmi la population

Tableau 5.4. **Nombre d'immigrés titulaires d'une autorisation de séjour dans une province ou une communauté autonome au 31-03-2005**

Communauté autonome ou province	Total des immigrés titulaires d'un permis de séjour	% de la population immigrée
Andalousie	240 475	11.70
Aragon	57 865	2.81
Asturies	17 422	0.84
Baléares	95 565	4.65
Canaries	131 566	6.40
Cantabrie	14 540	0.70
Castille-La Manche	54 455	2.65
Castille-et-Leon	59 824	2.91
Catalogne	470 991	22.93
Valence	237 679	11.56
Estrémadure	19 643	0.95
Galice	45 224	2.20
Madrid	424 045	20.64
Murcie	94 216	3.12
Navarre	25 783	1.25
Pays basque	39 309	1.91
La Rioja	16 226	0.78
Ceuta	2 430	0.11
Melilla	4 052	0.19
Non précisé	3 143	0.15
Total	2 054 453	100.00

Source : Observatoire permanent de l'immigration, secrétariat d'État à l'Émigration et à l'Immigration, ministère du Travail et des Affaires sociales, 2005.

active en général. À cet égard, les principaux indicateurs du marché du travail révèlent de grandes disparités selon les régions. D'après l'analyse des données de l'Enquête espagnole sur la population active, les flux d'immigration semblent contribuer à réduire les écarts de taux de chômage entre les régions. On peut par conséquent considérer qu'ils ont des répercussions positives sur la cohésion socio-économique (Amuedo-Dorantes et de la Rica, 2005).

Aparicio et Tornos (2003) indiquent toutefois que la population immigrée devient progressivement plus hétérogène et se répartit davantage sur tout le territoire. On a observé récemment une évolution de la composition de cette population, mais aussi de la manière dont elle s'installe dans le pays : « bien qu'ils restent pour la plupart concentrés dans quelques communautés autonomes et dans les grandes zones urbaines, les immigrés semblent à présent s'installer en nombre significatif dans un nombre croissant de régions du pays. »

Caractéristiques socio-économiques des immigrés en Espagne

Les immigrés affichent généralement des taux d'activité plus élevés que ceux des Espagnols (76.9 % contre 66.7 en 2003) (OCDE, 2005a). Toutefois, leur taux de chômage est supérieur à celui de la population autochtone (14.8 contre 11.0 %), et particulièrement élevé parmi les femmes (18.2 % en 2003).

La probabilité est plus forte, pour les immigrés, de travailler dans certains secteurs, notamment le bâtiment, l'agriculture, l'hôtellerie-restauration et les emplois de maison. Ils sont particulièrement nombreux dans ce dernier secteur : en 2002-2003, près de 16.4 % des travailleurs étrangers occupaient un emploi dans les « services auprès des ménages », soit le pourcentage le plus élevé observé dans les pays de l'OCDE étudiés (OCDE, 2005b). La répartition de la population active immigrée se fait généralement selon le sexe : les hommes travaillent essentiellement dans le bâtiment et l'agriculture, les femmes, dans les emplois de maison, l'hôtellerie ou les soins (CES, 2004). Dans ces secteurs, la probabilité est plus forte, pour les immigrés, d'occuper les emplois intéressant le moins les Espagnols, autrement dit, les emplois salissants, bruyants, dangereux, exercés parfois dans un environnement insalubre[1]. Ils sont en outre davantage susceptibles d'être embauchés de manière temporaire. La probabilité pour les étrangers d'occuper un emploi à durée déterminée s'avère particulièrement forte en Espagne, au Portugal et en Finlande, pays qui présentent tous un taux global d'emplois temporaires élevé (OCDE, 2005b).

Le niveau d'instruction des immigrés se rapproche de la norme nationale; il est même supérieur pour les ressortissants de certains pays, à l'exception des immigrés africains. Sole et Parella soulignent ainsi que les travailleurs étrangers sont généralement surqualifiés pour les emplois qu'ils exercent en Espagne. Ce problème touche principalement les immigrés d'origine extracommunautaire et les femmes (Sole et Parella, 2003).

Immigration clandestine

Relativement vaste, le marché du travail informel espagnol attire depuis toujours un nombre important d'immigrés clandestins. On manque de données sur le nombre exact d'immigrés sans papiers, d'autant qu'ils sont parfois présents dans le pays pendant de courtes périodes (notamment dans l'agriculture et le bâtiment, dans le sud-est du pays et les agglomérations de Madrid et Barcelone). On ne dispose pas non plus de données sur le parcours des immigrés en situation régulière qui peuvent, au fil du temps, passer de l'économie formelle au secteur informel et inversement.

Cependant, d'après l'INEM (Service public de l'emploi espagnol), on devrait pouvoir obtenir une estimation du nombre des clandestins en

calculant la différence entre le nombre d'immigrés déclarés et le nombre de permis de séjour en cours de validité à une date donnée. Au 1er janvier 2004, on comptait ainsi 2 442 211 immigrés enregistrés auprès des mairies, alors que le nombre de permis de séjour en cours de validité au 31 décembre 2003, délivrés à des étrangers non ressortissants d'un pays de l'Espace économique européen, était de 1 240 812[2]. Par conséquent, en soustrayant ce dernier chiffre du nombre d'étrangers déclarés, on obtient le chiffre estimatif de 1 201 399 clandestins. Compte tenu des possibilités d'erreurs de chiffres dans les registres municipaux (*Padrón*), en raison notamment des doubles comptabilisations ou des retards dans la suppression des noms des personnes ne résidant plus dans une ville espagnole et ayant peut-être quitté le pays, et d'après les déclarations du président de l'Institut national de la statistique, il faudrait encore soustraire 150 000 personnes de ce chiffre. On obtiendrait donc une estimation, certes grossière, du nombre d'immigrés clandestins qui serait de un million. Parmi eux, beaucoup ont sans doute profité de la campagne d'amnistie organisée entre février et mai 2005.

Attitude face à l'immigration

L'augmentation récente de l'immigration, le fait qu'un nombre croissant d'immigrés ne soient pas originaires de pays européens et la concentration de cette population dans un petit nombre de zones géographiques sont trois facteurs ayant contribué à les rendre plus visibles et à susciter l'inquiétude de l'opinion publique quant aux conséquences possibles de l'immigration sur le pays.

Cette inquiétude se manifeste régulièrement par des actes racistes et xénophobes. Par exemple, en février 2000, un groupe de résidents a attaqué des Marocains sans-papiers à El Ejido, dans la province d'Almería. Selon les estimations, 10 000 des 45 000 habitants d'El Ejido étaient des travailleurs étrangers, vivant pour la plupart dans des conditions précaires (OCDE, 2004). Cet incident a mis au jour le marché clandestin sur lequel travaillent les immigrés sans papiers et l'exploitation ainsi que la médiocrité des conditions de travail auxquelles ils sont soumis. En août 2000, des cocktails Molotov ont été jetés contre un foyer d'immigrés à Lorca, dans la province de Murcie. Plusieurs centaines de sans-papiers, principalement des Équatoriens, travaillent dans l'agriculture dans la région (Zapata-Barrero, 2003). Selon un rapport publié par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), les violences racistes et xénophobes ne cessent de croître en Espagne, quasiment au rythme de l'augmentation de l'immigration (EUMC, 2004).

On note également dans l'opinion publique une exacerbation des craintes soulevées par le « problème de l'immigration », ces dernières années. Selon Zapata-Barrero, le grand public (à l'exception des employeurs, ce qui

mérite d'être souligné) ne s'est que lentement adapté aux mutations de la société (Zapata-Barrero, 2003). En 2002, 43.4 % des personnes interrogées dans un sondage national déclaraient que les Espagnols étaient très tolérants envers les étrangers. Dans le même temps, 10.1 % affirmaient qu'ils ne l'étaient pas du tout. Les représentants des immigrés et les prestataires de services s'inquiètent également des préjugés et des traitements discriminatoires à l'encontre des immigrés, notamment des femmes occupant des emplois précaires. Les recherches menées par Sole et Parella (2003) ont montré qu'en Espagne en particulier, les immigrés extracommunautaires souffrent de discrimination par rapport aux travailleurs autochtones, du double point de vue de l'accès à l'emploi et des conditions de travail, et ce, quels que soient leur niveau d'instruction, leurs qualifications ou leur expérience professionnelle antérieure (Sole et Parella, 2003).

Il faut néanmoins souligner que ces comportements hostiles sont apparus assez récemment, et résulteraient peut-être de l'évolution des tendances migratoires, qui a renforcé la concurrence avec les Espagnols (Sole et Parella, 2003). Le phénomène a en outre été amplifié par les médias en quête de sensationnel dans les images et les récits qu'ils rapportaient à la population espagnole au sujet de l'immigration (Zapata-Barrero, 2003). Précisons enfin que le nouveau gouvernement, au pouvoir depuis 2004, s'efforce de faire évoluer le débat sur l'immigration afin qu'il ne joue plus sur la peur mais parle de respect et de tolérance.

Contexte gouvernemental

Changements dans la politique nationale d'immigration

Le fait que l'Espagne (tout comme l'Italie, le Portugal et l'Irlande) soit devenue terre d'immigration après avoir connu des taux d'émigration très élevés s'est traduit par une réforme de la politique migratoire, en particulier après le changement de gouvernement survenu en 2004. La période actuelle se caractérise par « un processus de définition d'un cadre institutionnel destiné à gérer la question de l'immigration » (Zapata-Barrero, 2003), et l'on peut ajouter que le cadre global de réglementation est en pleine évolution. Depuis 2004, on a notamment observé une véritable réorientation de la gestion de l'immigration, moins axée sur les restrictions et la prévention que sur les régularisations et l'intégration des immigrés. Cette tendance témoigne d'une plus grande acceptation à l'échelle nationale de l'idée que l'immigration pourrait constituer un atout plutôt qu'un inconvénient pour le pays d'accueil.

L'un des changements institutionnels les plus significatifs a été le transfert des services en charge de l'immigration au ministère du Travail et des Affaires sociales (alors qu'auparavant ils relevaient du ministère de l'Intérieur), avec la création d'un secrétariat d'État à l'Émigration et à

l'Immigration et d'une nouvelle Direction générale à l'intégration des immigrés au sein de ce ministère. D'après des représentants du gouvernement, cette nouvelle structure crée un lien direct entre l'immigration et l'intégration au marché du travail. Auparavant, la politique d'immigration s'inscrivait essentiellement dans une optique d'ordre public, et le durcissement des mesures répressives adoptées par les autorités entraînait invariablement le basculement des immigrés ou des demandeurs d'asile déboutés dans la clandestinité, c'est-à-dire dans les secteurs économiques informels. Aujourd'hui, on s'attache plutôt à combler les pénuries de main-d'œuvre du pays tout en favorisant l'intégration sociale des groupes défavorisés. Dans le même temps, le gouvernement lutte contre « l'économie grise » qui attire et absorbe des clandestins ou amène des immigrés en situation régulière à tomber dans l'illégalité.

Le vaste programme de régularisations des immigrés travaillant dans le secteur informel, qui s'est terminé en mai 2005, constitue un élément essentiel de cette nouvelle stratégie. En mai 2005, on a compté 690 679 demandes de régularisation (chiffre légèrement inférieur à celui estimé par les pouvoirs publics, soit 800 000 immigrés en situation irrégulière, essentiellement parce que la régularisation concernait uniquement les individus titulaires d'un emploi). Dès juillet de la même année, 73 % des demandes (504 786) avaient été traitées. En mai, peu après la clôture de la période de dépôt des dossiers, le gouvernement avait annoncé que 500 000 inspections seraient effectuées afin d'éradiquer le travail clandestin avant la fin de l'année. Les autorités avaient prévu de détacher jusqu'à 1 700 inspecteurs du ministère du Travail et d'augmenter d'environ 11 % les ressources affectées à l'inspection. Les employeurs qui continuaient à embaucher des sans-papiers seraient punis d'une amende. Il leur incombait de prouver qu'ils respectent la loi tandis que les immigrés seraient protégés s'ils étaient embauchés illégalement. Le processus de régularisation nécessitait également l'inscription au régime de sécurité sociale, ce qui a été fait dans 97 % des cas où un permis de travail ou de séjour a été délivré. Cette méthode permet de garantir que les immigrés paient des impôts et cotisent au régime de la sécurité sociale[3].

Fortement décentralisé, le processus de régularisation a été confié aux communes et aux mairies dans toute l'Espagne, tandis que tous les niveaux de la société se mobilisaient ouvertement en faveur de cette évolution de la politique migratoire. Les maires, les employés municipaux, les fonctionnaires des organismes nationaux ou régionaux, les membres des syndicats ou des ONG se sont tous engagés avec enthousiasme en faveur de ce programme. À terme, toutefois, sa réussite dépendra d'un certain nombre de facteurs, dont l'un et non des moindres est que les immigrants régularisés à cette occasion recevront un permis de séjour dont la durée sera limitée à un an. Passé ce

délai, certains risquent de retomber dans la clandestinité s'ils ne parviennent pas à conserver leur emploi.

Outre la régularisation des sans-papiers, un certain nombre de mesures ont été adoptées pour qu'aux niveaux national, régional et local, les autorités unissent leurs efforts afin d'intégrer les immigrés non seulement dans la population active mais aussi dans la société en général.

Une nouvelle politique d'intégration des immigrés au marché du travail

Le secrétariat d'État à l'Émigration et à l'Immigration, par l'intermédiaire de la Direction générale à l'intégration des immigrés, a élaboré un nouveau Plan stratégique pour les citoyens et l'intégration (2006-2009), axé sur douze domaines différents (les réfugiés, l'éducation, l'emploi, le logement, les services sociaux, la santé, les jeunes enfants et la jeunesse, l'égalité des chances, les femmes, l'activité, la sensibilisation et le co-développement). Il prévoit la formulation de lignes directrices sur l'intégration, dont un élément clé est la facilitation de l'accès à l'emploi par diverses interventions. Lors de la préparation de ce plan, le gouvernement a procédé à une large consultation dans le cadre d'une coopération entre les régions, les communes, des universitaires et des organisations s'occupant du bien-être des immigrés. Le plan comprend une proposition de directives sur le renforcement des services publics, tels que la fourniture de logements, et la formation de spécialistes à des compétences interculturelles. Il vise à privilégier les services conventionnels plutôt qu'à créer des organes spéciaux.

Ce plan s'accompagne d'un nouveau cadre de coopération pour la « gestion des fonds de soutien pour les réfugiés et l'intégration des immigrés, ainsi que pour le renforcement de leur formation ». Créé en 2005 et financé par le budget national, il est destiné à créer un modèle de coopération entre l'administration générale de l'État, les communautés autonomes et les conseils locaux afin de promouvoir et d'étoffer les mesures publiques prises dans ces domaines et partant, de renforcer la cohésion sociale. En 2005, un budget de 120 millions EUR a été approuvé. En 2006, ce budget est passé à 180 millions EUR, répartis à parts égales entre les réfugiés et l'intégration d'une part et la formation d'autre part. En 2006, la Catalogne a reçu environ 40.9 millions EUR (22.45 %), l'Andalousie, environ 20.5 millions EUR (11.27 %).

Ce plan et ce cadre de coopération accordent davantage de liberté d'action aux autorités locales et régionales pour la mise en œuvre de projets d'intégration. En 2005, 50 % des fonds alloués aux communautés autonomes devaient être affectés à des projets élaborés et appliqués au niveau local, mais cette part est tombée à 40 % en 2006. Cette mesure et la mise à disposition de fonds publics reflètent la volonté politique d'offrir aux prestataires de services locaux la possibilité de lancer des projets pilotes et de tenter de nouvelles

expériences. Autrement dit, cela devrait développer la culture de l'innovation qui existe déjà en matière de prestation de services. Les programmes expérimentaux ayant fait leurs preuves pourront être généralisés ou appliqués plus largement et d'une manière plus systématique.

L'identification des demandes de compétences et l'accélération du processus de mise en adéquation de la main-d'œuvre et des besoins du pays sont l'une des principales priorités de cette nouvelle stratégie d'intégration. Il est prévu notamment de rationaliser la manière dont les employeurs peuvent déclarer qu'ils ne trouvent pas de citoyen espagnol disponible pour occuper un emploi donné et doivent par conséquent embaucher quelqu'un à l'étranger. L'INEM (service public de l'emploi) a notamment élaboré un projet reposant sur l'établissement d'une liste des postes vacants (*Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura*). Grâce à ce fichier mis à jour chaque trimestre, les employeurs peuvent désormais recruter directement des immigrés pour occuper ces postes, sans devoir au préalable passer une annonce pour attirer des candidats espagnols (comme c'était le cas avant). Même si la législation du travail relève de l'État, la gestion de l'emploi s'effectue au niveau des régions autonomes. En conséquence, le type de postes figurant sur la liste précitée varie selon les endroits. Il appartient aux antennes régionales de l'INEM chargées de superviser le fichier de décider à l'avance si tel ou tel poste peut être légitimement pourvu par un immigré. Ces décisions sont réexaminées chaque trimestre. Le fichier comprend un très grand nombre de postes peu qualifiés, ce qui n'est guère surprenant compte tenu de la répartition de la population active et du fait que les Espagnols sont de plus en plus réticents à accepter des emplois peu qualifiés et mal rémunérés.

Contexte juridique

La dernière réforme de la loi organique 4/2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale[4] a introduit d'importants changements dans la réglementation de l'immigration. Pour la première fois, il devenait possible de modifier la politique migratoire par voie législative. La nouvelle réglementation inclut de profondes modifications des critères et conditions de l'octroi aux étrangers de l'autorisation de résider et de travailler en Espagne. Cette réforme répondait à deux objectifs. Premièrement, accélérer le traitement des demandes d'autorisation concernant les postes impossibles à pourvoir avec du personnel résident (avec la mise en place de la liste répertoriant les postes vacants). Deuxièmement, renforcer les contrôles sur la délivrance de ces autorisations. Les régularisations ont été définies après consultation d'un nouvel organisme, la Commission professionnelle tripartite sur l'immigration (*Comisión Laboral Tripartita de Inmigración*), composée des partenaires sociaux les plus représentatifs à l'échelle nationale et de représentants du secrétariat d'État à l'Émigration et à l'Immigration. Cet

organisme constituera un instrument permanent permettant de parvenir à un consensus social sur les politiques d'immigration.

L'admission de nouveaux immigrants est avant tout subordonnée au besoin de pourvoir des postes et, sauf circonstances exceptionnelles, les immigrants qui veulent travailler en Espagne doivent obtenir un visa dans leur pays d'origine, qui les autorise à travailler ou à chercher un emploi. Aux termes de la loi organique, le permis de travail et le permis de séjour sont indépendants l'un de l'autre et tous les immigrants doivent d'abord déposer une demande de permis de séjour. Il en existe trois types :

1. les permis de séjour touristique traditionnels concernent les séjours inférieurs à 90 jours ;
2. les permis de séjour temporaire, pour plus de 90 jours mais moins de cinq ans, sont délivrés aux personnes qui peuvent subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille ou qui possèdent un permis de travail ou qui résident en Espagne depuis au moins cinq ans. Ils peuvent également être accordés pour des raisons humanitaires. En principe, ces permis ne sont pas accordés aux étrangers ayant un casier judiciaire ;
3. les permis définitifs, délivrés aux étrangers qui ont obtenu un permis temporaire pendant au moins cinq années consécutives.

Pour entrer sur le marché du travail ou exercer quelque activité professionnelle que ce soit, les étrangers de plus de 16 ans doivent également obtenir une autorisation de travailler. En règle générale, un permis de travail vaut autorisation de travailler en Espagne, accordée aux étrangers de plus de 16 ans. La durée du permis de travail doit être inférieure à cinq ans. Il est renouvelable et devient permanent après cinq ans de séjour dans le pays. Il est délivré uniquement si les conditions suivantes sont réunies :

- existence d'une pénurie de main-d'œuvre avérée ;
- incapacité de l'INEM à répondre à ce besoin de main-d'œuvre.

Les étudiants étrangers peuvent désormais demander un permis pour travailler comme salarié ou s'établir comme travailleur indépendant s'ils étudient en Espagne depuis au moins trois ans. Cette mesure permet aux immigrés hautement qualifiés, formés par des institutions espagnoles, d'accéder au marché du travail du pays.

Aux termes de la loi organique 8/2000, un étranger résident a droit au regroupement familial. Les dispositions adoptées en 2004 visaient à accélérer les procédures afférentes. Les étrangers peuvent exercer leur droit au regroupement familial s'ils résident légalement en Espagne depuis un an et s'ils sont autorisés à rester au moins un an de plus. Ils doivent apporter la preuve qu'ils disposent d'un logement correct et de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins. Un(e) conjoint(e) peut obtenir un titre de séjour

à son nom s'il/si elle trouve du travail ou est en mesure de prouver qu'il/elle habite avec son conjoint depuis au moins deux ans. Les enfants peuvent obtenir un titre de séjour à leur nom à leur majorité ou lorsqu'ils obtiennent l'autorisation de travailler.

La loi accorde aux membres de la famille d'un résident étranger les mêmes droits qu'à celui-ci. Tous les étrangers de moins de 18 ans ont par conséquent droit à l'éducation aux mêmes conditions que les Espagnols. Les résidents étrangers jouissent des mêmes droits que les Espagnols en matière d'accès à l'enseignement non obligatoire et au système de sécurité sociale, qui comprend les allocations chômage. L'inscription à la sécurité sociale est désormais un préalable à la validation des permis de travail et de séjour. Tous les étrangers peuvent bénéficier des services médicaux d'urgence, et, indépendamment de leur statut juridique, des mêmes soins médicaux que les Espagnols dès lors qu'ils se sont inscrits dans leur commune de résidence. Tous peuvent accéder aux services sociaux de base, mais les prestations dépendant de la sécurité sociale et l'allocation-logement ne sont versées qu'aux étrangers titulaires d'un titre de séjour, ce qui exclut les immigrés sans papiers. Enfin, pour les postes exigeant des qualifications spéciales, les salariés et travailleurs indépendants étrangers doivent faire reconnaître leurs qualifications par le ministère de l'Éducation et de la Science.

Le gouvernement s'est récemment fixé comme objectif de traiter en un mois les nouvelles demandes de permis et en trois mois les demandes de renouvellement. Le personnel administratif a été renforcé afin d'accélérer les procédures. La création de la nouvelle liste des postes vacants permettra également d'attribuer plus rapidement des permis de travail et de séjour à ceux dont les compétences sont demandées.

Politique de l'égalité et participation des associations d'immigrés

Le cadre de réglementation connaît de nouveaux changements à la suite de l'introduction, en 2003, de la loi sur l'égalité des chances conformément à la directive européenne en la matière. Depuis peu, la loi[5] contient des dispositions garantissant que le principe de l'égalité de traitement et de non discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique sera respecté et effectivement appliqué. Les travailleurs ont désormais le droit de ne plus subir de discrimination fondée sur la race, les origines ethniques ou l'orientation sexuelle ou autre et d'être protégés contre le harcèlement au travail. La loi prévoit également la création d'un organe quasi-public, le « Conseil pour la promotion de l'égalité des chances et la non discrimination contre les personnes pour des motifs racistes ou ethniques », qui s'inspire de la *Commission for Racial Equality* en place depuis plusieurs décennies au Royaume-Uni. Dépendant du ministère du Travail et des Affaires sociales, ce Conseil s'intéresse plus particulièrement à l'éducation, à l'emploi, à la santé,

aux services et aux prestations sociales, au logement, à l'adhésion et à la participation à des organisations syndicales et professionnelles, aux conditions de travail, au développement professionnel et à la formation professionnelle et continue. Il est chargé avant tout d'assister les victimes de discrimination quand elles déposent plainte, de mener des études et de publier des rapports, et de promouvoir des mesures visant à éradiquer la discrimination. D'aucuns s'inquiètent du risque que les liens étroits qu'il entretient avec le gouvernement ne nuisent à sa pleine indépendance ou autonomie dans l'exécution de sa mission. Il doit par conséquent veiller à agir avec la plus grande indépendance possible. Une vaste campagne de sensibilisation du public doit être lancée afin de promouvoir cette nouvelle instance au niveau national et d'affermir son autonomie.

Un autre aspect de la nouvelle politique d'intégration est l'importance croissante accordée aux associations d'immigrés, qui ne sont pas encore très développées en Espagne, peut-être parce que la société civile elle-même ne s'est jamais vraiment exprimée avec force[6]. Le gouvernement s'est néanmoins engagé à renforcer son soutien à ces associations dans le cadre de sa nouvelle stratégie de renforcement des capacités de ces groupes et organismes. Le ministère du Travail et des Affaires sociales a récemment signé une convention avec 17 associations d'immigrés, en espérant qu'elles prendront part plus activement au nouveau Forum pour l'intégration sociale des immigrés (voir encadré 5.1). Créé en 1995, ce Forum a été doté en 2006 de nouvelles responsabilités consultatives et sa composition a été élargie. Outre les associations d'immigrés, il rassemble désormais des responsables administratifs et d'autres organismes qui fournissent des ressources et des services aux immigrés. Il a été mandaté pour formuler des recommandations sur tous les sujets intéressant les immigrés et doit être consulté pour ce qui touche à toute norme ou plan général d'action de l'État ayant une incidence sur l'intégration de cette population. Le nouveau Plan stratégique 2006-2009 pour les citoyens et l'intégration[7] doit notamment lui être soumis.

En résumé, nombre d'éléments témoignent du passage à une approche politique plus intégrée et à une réflexion plus concertée au niveau national, notamment entre les ministères traitant des questions d'immigration, de justice et d'emploi. De surcroît, il est désormais admis qu'en matière d'immigration, la politique de l'Espagne doit s'orienter vers une approche intersectorielle conjuguant immigration et intégration et associant les principaux acteurs aux niveaux national, régional et local.

Décentralisation dans le contexte espagnol

Toutefois, la nouvelle stratégie nationale d'intégration doit être replacée dans le contexte de la décentralisation des structures de gouvernance en place. Depuis 1979, l'Espagne mène un programme intensif de régionalisation.

À cet égard, elle figure aujourd'hui parmi les pays de l'OCDE les plus décentralisés. La gestion de nombreux domaines de politique intérieure incombe aux 17 communautés autonomes, comme Madrid ou la Catalogne et aux deux villes autonomes de Ceuta et Melilla. Les communautés autonomes représentent près d'un tiers des dépenses publiques et emploient deux fois plus de fonctionnaires que l'administration centrale (Mosley, 2004). Elles ont l'entière responsabilité des affaires suivantes : structure de gouvernance, organisation territoriale, promotion du développement régional, planification régionale, politique urbaine, agriculture, aide sociale, santé, éducation et culture.

Dans d'autres domaines, notamment la politique du marché du travail et de l'emploi, les communautés autonomes partagent leurs pouvoirs avec l'administration centrale. En l'occurrence, cette dernière définit la politique et met en place la législation-cadre, tandis que les communautés autonomes sont chargées de sa mise en œuvre. Le service public de l'emploi a notamment été décentralisé. La loi sur l'emploi de 2003 dispose que, désormais, le système national de l'emploi comprendra à la fois l'INEM, agence de l'État dépendant du ministère du Travail et des Affaires sociales, et les services publics de l'emploi des différentes régions autonomes. Si ces derniers sont dotés d'une certaine souplesse et peuvent adapter la politique du marché du travail aux besoins de leur région, ils doivent néanmoins affecter les fonds qui leur sont alloués à des objectifs précis et conformes aux réglementations nationales et ne disposent que d'une marge d'intervention limitée s'agissant des transferts de fonds d'un poste budgétaire à un autre.

Même si la politique d'immigration reste du ressort de l'administration centrale, la décentralisation a entraîné une certaine hétérogénéité des capacités d'action locales et régionales parce que l'accès aux ressources n'est pas uniforme et parce que les initiatives prises à l'échelon national doivent être adaptées aux cadres d'action régionaux. Aparicio et Tornos soulignent que la latitude d'action laissée aux régions s'est traduite par des différences dans le soutien apporté aux immigrés, la Catalogne, l'Andalousie et la communauté de Madrid accordant par exemple davantage d'importance à cette politique que les autres régions dans la mesure où ce sont elles qui accueillent la plupart des immigrés (Aparicio et Tornos, 2000). Les ressources sont plus rares dans les autres régions. Selon Zapata-Barrero, « en Espagne, les efforts consacrés à l'intégration des immigrés sont coordonnés dans une large mesure par des organes municipaux et régionaux. Toutefois, nombre de ces institutions ne disposent pas des infrastructures ni des financements nécessaires, ce qui rend difficile la mise en œuvre de la politique » (Zapata-Barrero, 2003). C'est pourquoi, même lorsqu'il existe un cadre national cohérent ou un ensemble bien défini de bonnes pratiques, la manière dont ils sont appliqués (s'ils le sont) dépend actuellement des conditions et des ressources locales.

Encadré 5.1. **Le Forum pour l'intégration sociale des immigrés**

Conformément aux dispositions de l'article 70 de la loi organique 4/2000 du 11 janvier (amendée par le Décret royal 3/2006 du 16 janvier), le Forum pour l'intégration sociale des immigrés est l'organe de consultation, d'information et de conseil du gouvernement et, le cas échéant, des administrations autonomes et locales en matière d'immigration. Le Forum a les fonctions suivantes :

- formuler des propositions et des recommandations tendant à promouvoir l'intégration des immigrés et des réfugiés dans la société espagnole ;
- recevoir de l'information sur les programmes et les activités menées par l'Administration générale de l'État, les administrations des Communautés autonomes et les administrations locales en matière d'intégration sociale des immigrés ;
- recueillir et canaliser les propositions des organismes sociaux intervenant dans le domaine de l'immigration ;
- préparer un rapport annuel ;
- élaborer, sur demande des organes compétents de l'Administration générale de l'État, des rapports sur les propositions, les plans et les programmes pouvant concerner l'intégration sociale des immigrés.

Le Forum pour l'intégration sociale des immigrés est composé des membres suivants : un président, deux vice-présidents nommés parmi les membres, un secrétaire et 30 membres ayant voix délibérative répartis comme suit :

- dix en représentation des administrations publiques ;
- dix en représentation des immigrés et des réfugiés, au travers de leurs associations légalement constituées ;
- dix en représentation des organismes sociaux de soutien, entre autres les syndicats de travailleurs et les associations professionnelles les plus représentatives intéressées par la question de l'immigration.

Source : Ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, secrétariat d'État à l'Émigration et à l'Immigration.

Initiatives locales : relever les défis de l'intégration

Dans le reste de ce chapitre, nous présentons et évaluons les initiatives et programmes conçus localement pour lever les barrières à l'intégration des immigrés au marché du travail dans les trois régions ayant fait l'objet d'une étude de cas, à savoir Madrid, Barcelone et Lleida. Nous nous intéressons plus particulièrement au rôle des principales parties prenantes régionales et locales, puis nous examinons les principaux types d'instruments utilisés.

L'implication des principales parties prenantes aux niveaux régional et local

Le meso-niveau : les communautés et provinces autonomes

Les administrations régionales de Barcelone et Madrid se sont montrées particulièrement actives dans la définition d'approches stratégiques de l'intégration. Profitant de la souplesse que leur a apportée la décentralisation, elles ont élaboré des systèmes de soutien intersectoriels pour les acteurs locaux, défini de vastes stratégies d'intégration, mis en commun les meilleures pratiques et coordonné la mise en place des programmes. Elles tiennent compte également de la réflexion intersectorielle et stratégique contenue dans le nouveau plan national pour l'intégration.

La région de Madrid (CAM), par exemple, élabore actuellement un nouveau plan d'intégration de la communauté de Madrid (2005-2008), qui vise à organiser un maximum de consultations et se veut le plus exhaustif possible. Les principaux acteurs sociaux participent tous à ces consultations, y compris des spécialistes de l'immigration des universités de Madrid, qui constituent une équipe de soutien technique, des représentants de tous les programmes axés sur les immigrés et des représentants de différents ministères. Ancré dans la communauté, le plan a pour objectif d'utiliser un mécanisme de partenariat pour associer théorie et pratique. La sensibilisation des différents départements de la CAM est également un élément important du processus de planification. L'intégration des immigrés à l'échelon local s'effectue au travers de programmes spécialisés conçus pour les immigrés, les minorités ethniques, les femmes venues d'Europe orientale et les femmes victimes de violences en milieu familial. En 2004, la région disposait pour ce projet d'un budget de 7.27 millions EUR. Elle intègre un fort élément de réflexivité par le biais du retour d'information de ses différents partenaires.

La *Diputació de Barcelona* (gouvernement de la province) s'est aussi engagée à soutenir l'intégration des immigrés dans le cadre d'une vaste politique de développement économique et de promotion de l'insertion sociale dans la région, grâce notamment aux pactes territoriaux pour l'emploi et aux réseaux de productivité au niveau local. Elle a joué un rôle particulièrement utile en prônant la mise en commun des bonnes pratiques entre les localités et fait en outre office de source d'information auprès des municipalités. Elle se compose de représentants élus de 311 communes de la région, auxquelles elle apporte un soutien juridique, économique et technique. Près de 200 de ces communes effectuent actuellement un travail sous une forme ou une autre auprès de groupes d'immigrés, encore que la plupart des activités se déroulent dans les communes accueillant un fort pourcentage d'immigrés, comme Mataró et Santa Columba de Gramenet. La *Diputació* appuie la généralisation des bonnes pratiques répertoriées dans ces

communes et encourage les autres à reprendre à leur compte les programmes ayant porté leurs fruits.

La *Diputació* a également employé efficacement les fonds nationaux et européens pour soutenir la définition et la mise en commun des bonnes pratiques dans la province. Un programme ayant reçu l'appui de l'INEM (voir encadré 5.2) et destiné à insérer sur le marché du travail des groupes présentant des difficultés (comprenant des immigrés) a été appliqué dans 14 communes différentes. L'un des objectifs de ce projet était de mettre au point un programme susceptible de constituer un modèle de bonnes pratiques pour les autres entités de la province. De 2002 à 2004, chaque commune a pu s'approprier une méthode de formation commune, qu'elle a adaptée aux groupes qu'elle souhaitait toucher en priorité. Les prestataires de services ont adopté une approche extrêmement réflexive pour évaluer les services proposés, ce qui leur permet de réfléchir à la façon d'améliorer la méthodologie de ce programme.

Un autre projet, baptisé ELIONOR et financé par le programme EQUAL de l'Union européenne, prévoit la production de guides méthodologiques pour aider les communes à améliorer la productivité des femmes, des immigrés et des jeunes chômeurs de la province (voir encadré 5.3). Le gouvernement provincial a mis en place un partenariat avec plusieurs pactes territoriaux pour l'emploi, une association d'entreprises et l'université de Barcelone, tout en « pilotant » un réseau transeuropéen de partenaires issus d'autres localités et régions (*Diputació de Barcelona*, 2003). Ce projet visait essentiellement à doter les groupes cibles des instruments leur permettant d'accéder au marché du travail local. Il mettait moins l'accent sur la formation et le développement des compétences car un certain nombre des participants inactifs, en particulier les femmes, présentaient déjà un niveau relativement élevé de qualification, tandis que d'autres facteurs étaient considérés comme des freins à leur accès à la vie active, comme la méconnaissance du marché du travail local et les compétences particulières demandées par les employeurs locaux.

La province de Barcelone a par ailleurs activement soutenu les approches multi-agences au niveau local. Forte de l'initiative européenne relative aux pactes territoriaux pour l'emploi et du succès remporté par un pacte créé dans le *Vallés Occidental* dans le milieu des années 1990, la *Diputació* s'est attachée à établir des modèles de développement économique territorial pérennes. Elle a en outre signé vingt nouveaux contrats territoriaux, ou pactes pour l'emploi, par l'intermédiaire desquels un large éventail d'acteurs sociaux acceptent de promouvoir l'emploi par le biais de la participation et de la consultation, de la création de réseaux, de l'amélioration de la qualité des services, de l'évaluation et de l'innovation. Ces contrats se sont révélés utiles pour encourager les agents des différents secteurs et administrations à œuvrer

Encadré 5.2. **Programme expérimental destiné à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des immigrés extracommunautaires**

La Division du développement économique et de l'emploi de la *Diputació de Barcelona* a élaboré un programme d'insertion professionnelle destiné à des groupes rencontrant des difficultés particulières pour s'intégrer dans la population active. Son budget total se montait à 753 940 EUR, financé à 82 % par l'INEM et à 18 % par la *Diputació*. Quatre programmes expérimentaux ont été mis en place. Ils portaient sur l'amélioration de l'activité des femmes, l'insertion professionnelle des plus de 45 ans, la transition de l'école au monde du travail pour les jeunes quittant le système scolaire prématurément et l'aide sociale et l'insertion des immigrés. Ces programmes ont été appliqués en 2002 et 2003 dans différentes communes. Au total, 2 344 personnes ont été contactées, 717 interviewées, 206 ont terminé le programme et 106 sont parvenues à s'insérer sur le marché du travail.

Le volet concernant l'aide sociale et l'insertion des immigrés ciblait les personnes de 25 à 45 ans. Il privilégiait les connaissances pratiques, militantes et participatives et la création de réseaux entre les immigrés et les entreprises/professionnels compétents. C'est celui qui a enregistré le plus fort taux d'insertion, soit 33 % : 479 personnes ont été contactées dans ce cadre, 184 interviewées, 111 ont participé au programme, 58 l'ont terminé et 36 ont réussi à entrer sur le marché du travail

Points forts du programme mis en évidence lors de l'évaluation :

- solidité des mécanismes de coordination, notamment entre les entités locales, la *Diputació de Barcelona* et les services publics de l'emploi ;
- pourcentage relativement élevé d'insertion sur le marché de l'emploi compte tenu des difficultés des groupes cibles ;
- collaboration très poussée entre l'administration municipale et le réseau des entreprises locales (les partenaires étaient l'Association du bâtiment de Catalogne,la Fédération du bâtiment et du travail du bois du CCOO (un syndicat), l'Association des patrons de Cronella et le musée du chocolat).

Points faibles :

- beaucoup d'immigrés sont exclus des programmes de cette nature car ils sont en situation irrégulière ;
- Le moment où se déroulent ces programmes est primordial : mis en place pendant les vacances par exemple, ils recueillent peu de participation.

ensemble à l'intégration des immigrés. Ces pactes ont en outre permis de traiter des questions qui ne sont pas couvertes par les programmes généraux, telles que le soutien aux travailleurs immigrés sans papiers.

Encadré 5.3. **Le projet Elionor**

Piloté par la *Diputació de Barcelona,* ce projet EQUAL associe plusieurs partenaires transnationaux sur l'ensemble de l'Europe. Il a été conçu pour favoriser l'insertion dans l'emploi des inactifs (femmes, jeunes et immigrés) et, en particulier, pour aider les personnes présentant de réels problèmes de qualification. Il comprenait une étude préliminaire des facteurs conduisant à l'inactivité dans chaque localité et la préparation de supports et de méthodologies sur les actions à mener. Il visait à apporter aux groupes concernés des informations sur le marché du travail, son fonctionnement et le type d'emploi le plus fréquemment proposé – en d'autres termes, rapprocher les inactifs (qui n'ont jamais travaillé) du marché du travail et leur fournir les compétences technologiques nécessaires à leur insertion dans l'emploi.

Source : Diputació de Barcelona (2003).

Autorités locales

Les autorités locales jouissent d'une relative autonomie d'action. Les deux communes étudiées dans la province de Barcelone (Mataró et Santa Coloma de Gramenet) disposent d'une grande marge de manœuvre en matière d'élaboration d'initiatives stratégiques et de fourniture de services aux immigrés. Les autorités locales ne possédant pas de compétences particulières concernant les questions liées à l'emploi, elles privilégient essentiellement les questions de cohésion sociale au sens large, en s'attaquant à la précarité et en prenant des mesures d'urgence le cas échéant. Ces deux communes ont néanmoins apporté un soutien dans le domaine de l'accès à l'emploi, qui représente un aspect important de l'action au service de la cohésion sociale à cette échelle.

Les deux autorités locales étudiées sont mues par la volonté de définir une notion partagée de citoyenneté et de cohésion au sein de leur communauté (voir encadré 5.4). Mataró estime par exemple qu'il ne suffit pas d'arrêter une stratégie d'intégration des immigrés si on n'élabore pas également une stratégie de collaboration avec la communauté autochtone afin de l'aider à vaincre ses préjugés contre les immigrés. La commune a ainsi développé des programmes de sensibilisation des autochtones à la diversité ethnique ainsi qu'un nouveau plan sur la citoyenneté axé sur la rationalisation des services, affirmant que tous les programmes locaux devaient réserver un bon accueil aux nouveaux arrivants. Ce plan a été élaboré sous l'égide d'un conseil spécial composé de 35 représentants des élus municipaux, des citoyens et des associations d'immigrés.

Encadré 5.4. **Stratégies de promotion de la citoyenneté commune et de l'interculturalisme à Mataró et Santa Coloma de Gramenet**

a. Nouveau plan pour la citoyenneté de Mataró

À l'instar de nombreuses autres municipalités de la province de Barcelone, Mataró a adopté un pacte pour la nouvelle citoyenneté – *Pla Nova Ciutadania* – en 2001. Ce pacte répond à trois principaux objectifs :

- intégration des nouveaux arrivants dans le respect des principes démocratiques et la garantie des droits et des devoirs des citoyens ;
- normalisation de l'offre de services, égalité des chances et qualité de vie pour tous les citoyens ;
- promotion des changements culturels et sociaux avec l'accord et le soutien de tous les acteurs sociaux et partis politiques.

b. Principes fondant le Plan de développement de coexistence interculturelle de Santa Coloma de Gramenet

De la même façon, les principes sur lesquels repose le Plan de développement de Santa Coloma de Gramenet sont les suivants :

- reconnaissance des droits et des devoirs de tous les citoyens, autochtones ou immigrés ;
- mesures contre l'exclusion sociale, économique et politique (par exemple : pour s'efforcer de lever les barrières ethniques en incitant les employeurs à ne pas s'arrêter à la couleur de peau d'un demandeur d'emploi) ;
- promotion de l'égalité des chances ;
- droit d'adhérer à des associations et de voter aux élections municipales ;
- création d'un lieu d'accueil pour fournir aux immigrants des conseils juridiques et les informer de leurs droits et obligations ;
- promotion de la coresponsabilité entre tous les acteurs de la société.

Pour atteindre les objectifs fixés par ce plan, le conseil municipal de Mataró a proposé 14 programmes d'action destinés à l'intégration des nouveaux arrivants, à la cohabitation avec les autochtones et au respect de la diversité et de la qualité de vie des citoyens. Ces programmes comprennent l'offre d'information sur l'orientation professionnelle (meilleur accès à l'information et aux services), la médiation (faciliter la communication et la connaissance réciproque, permettre une meilleure compréhension entre les nouveaux arrivants et les représentants des services publics), l'hébergement et des actions d'aide à l'intégration professionnelle (formation et intégration

des personnes présentant des difficultés particulières). Ces programmes apportent également un soutien personnalisé et/ou de groupe selon les cas.

L'objectif du programme d'aide au placement, par exemple, est de garantir une formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail des groupes en difficulté, de conseiller et d'orienter les personnes qui souhaitent entrer sur le marché du travail dans de bonnes conditions d'emploi. Il est réalisé avec la participation de l'IMPEM (*Institut Municipal de Promoció Econòmica de Mataró*). En 2004, 21.4 % des utilisateurs des services de l'IMPEM étaient des immigrés. Dans le droit fil du soutien général à la rationalisation, ce programme ne propose pas de services propres aux immigrés. Il les encourage toutefois à recourir aux services municipaux de promotion de l'emploi qui comprennent des conseils personnalisés et de groupe. La municipalité prône une approche intersectorielle et collabore avec d'autres acteurs économiques pour la mise en place de formations professionnelles.

La volonté de Mataró de s'adresser à la fois aux immigrés et aux autochtones se traduit également d'un point de vue pratique par la conception d'un projet emblématique, « l'Institut local de promotion économique ». Cet institut propose une série de programmes d'insertion et de formation aux chômeurs sans distinction entre immigrés et autochtones, et comprend également une pépinière de « jeunes pousses ». Compte tenu du large éventail de services offerts à l'ensemble de la population, et pas seulement aux immigrés, l'Institut est perçu comme une structure au service de la communauté tout entière. Il est ainsi susceptible de constituer un instrument d'intégration sociale et de développement du capital humain au sein de la communauté au sens large, et pas seulement parmi les immigrés.

Tout en suivant *grosso modo* la même stratégie, la municipalité de Santa de Gramenet a opté dans la pratique pour une approche plus ciblée de l'aide aux immigrés. Depuis 2001, le conseil municipal de Santa Coloma de Gramenet mène un programme d'action intégré destiné à prévenir l'exclusion sociale des nouveaux arrivants et à mettre en place des mesures de promotion de l'égalité des chances. Ce programme a été élaboré par le département local des services sociaux et de la promotion économique, en collaboration avec le département du travail du gouvernement régional de Catalogne. La mise en œuvre des actions prévues par le programme a été confiée à une société locale de développement, Grameimpuls S.A, chargée de la gestion de la politique de développement économique et de promotion de l'emploi au niveau local. Cette société oriente son activité vers les membres de la population exclus des services classiques de formation et d'emploi en raison d'un manque de qualification et/ou d'une méconnaissance du contexte local.

La société de développement local de Santa Coloma de Gramenet a l'avantage de disposer d'un éventail relativement large de pouvoirs habituellement réservés aux autorités locales tout en conservant une approche plutôt axée sur le développement économique et les questions d'intégration. Elle mène de nombreuses activités différentes, de l'offre de services de formation et d'éducation et de l'aide sociale aux immigrés à la mise en place de médiation de voisinage, en passant par des mesures destinées à essayer de régulariser l'économie informelle et à influer sur les plans régionaux d'accessibilité. Le directeur est parvenu à s'imposer au niveau local comme un interlocuteur de premier plan sur les questions d'immigration. Il a instauré des relations de confiance avec les employeurs locaux, les organismes de proximité et les représentants de l'État. Cette confiance est à ses yeux indispensable pour faire « bouger les choses » et aider les immigrés à sortir de la précarité.

Les actions locales menées par les villes de Mataró et Santa Coloma de Gramenet corroborent les analyses de Zapata-Barrero et Gómez et Tornos selon lesquelles les autorités locales ne disposent pas toutes des mêmes niveaux de financement et infrastructures pour soutenir l'intégration des immigrés. Or, ces deux communes présentent des profils socio-économiques totalement différents (voir encadré 5.5). Mataró bénéficie d'un revenu

Encadré 5.5. **Conditions socio-économiques de Santa Coloma de Gramenet et Mataró**

Située à environ 25 km au nord de Barcelone, Santa Coloma de Gramenet compte plus de 120 000 habitants. C'est l'une des villes les plus pauvres de la province, avec une économie peu développée et des infrastructures relativement médiocres. Elle se caractérise par un revenu relatif bas, un faible niveau éducatif, peu de compétences professionnelles et un nombre assez important d'immigrés arrivés récemment. En 2004, on en dénombrait 16 000, soit 13.3 % de la population totale. En dépit des nombreuses difficultés qu'elle rencontre, la ville s'est fortement mobilisée autour de la question de l'intégration au marché du travail, sous l'égide notamment de Grameimpuls S.A, une société de développement local.

Également située à quelque 25 km au nord de Barcelone, mais sur la côte, *Mataró* est une commune relativement prospère de 117 000 habitants, dont 15 000 immigrés (12.5 %). Par rapport à Santa Coloma de Gramenet et d'autres communes de la province, Mataró affiche un taux d'activité économique élevé, en particulier dans le bâtiment, l'agriculture et, de plus en plus, le tourisme. La majorité de ses immigrés viennent du Maroc. Les autres sont originaires de Chine, de Gambie, du Sénégal ou d'Amérique du Sud.

supérieur à la moyenne (comparé aux autres villes de la province) et peut dégager plus de ressources pour le développement local. L'Institut local de promotion économique peut ainsi offrir une large gamme de services à la communauté locale notamment parce qu'il est en partie financé par des taxes prélevées sur les entreprises locales. Santa Coloma de Gramenet s'avère en revanche plus pauvre. Disposant de recettes fiscales plus modestes, elle ne peut apporter le même niveau de services. En conséquence, les ressources sont orientées vers ceux qui en ont le plus besoin, alors qu'à Mataró, l'offre de services est plus généralisée.

Organisations non gouvernementales (ONG)

À Mataró comme à Santa Coloma de Gramenet, les ONG sont considérées comme une ressource majeure pour le travail auprès des groupes d'immigrés, dans la mesure notamment où elles peuvent intervenir auprès des immigrés exclus des services conventionnels parce qu'ils n'ont pas de permis de travail ou parce qu'ils ont besoin de soutien et de conseils plus globaux.

On considère que les ONG sont efficaces comme prestataires de services en première ligne car elles proposent une approche intégrée, axée sur les usagers. La région de Madrid a mis en place un système de services d'intégration locale pour les immigrés, reposant sur des ONG, appelé programme CASI (voir encadré 5.6). Toutes les collectivités locales de la région possèdent un CASI géré par des ONG qui obtiennent les contrats à l'issue d'appels d'offres ouverts. Le programme a été qualifié de modèle de bonnes pratiques au niveau européen.

Le programme CASI a pour objectif primordial l'intégration des immigrés, en particulier ceux qui se trouvent dans une situation précaire. Chacune des personnes suivies est prise en compte de manière globale. Une équipe de professionnels intervient localement (certains sont issus des groupes d'immigrés) afin d'apporter des aides complémentaires. Cinq types de services différents sont proposés dans un même lieu : travailleurs sociaux, service juridique, service de l'emploi, service interculturel et service socio-éducatif. Les CASI fournissent par ailleurs des hébergements d'urgence.

Les CASI sont souvent situés dans des quartiers à forte concentration de population immigrée. À Madrid, par exemple, la hausse du prix des logements a contraint les immigrés à s'installer en périphérie de la ville. Dans la mesure où elles sont ancrées dans les communautés locales, les ONG qui gèrent les projets des CASI peuvent adopter une approche axée sur les usagers, à la fois ouverte et accessible pour les immigrés. Ces derniers peuvent bénéficier des services quel que soit leur statut juridique. En 2004, 17 000 personnes y ont eu recours.

Encadré 5.6. **Le programme CASI de Madrid**

La région de Madrid a transféré la prise en charge des services d'urgence en première ligne au programme CASI (*Centro de Atención social a Inmigrantes*), un réseau de 19 centres d'aide aux immigrés implantés dans toute la région métropolitaine. Ces centres représentent un dispositif d'aide de deuxième niveau complétant le soutien de base apporté par les services sociaux conventionnels. Ils visent à faciliter l'intégration sociale des immigrés qui arrivent dans des conditions de grande vulnérabilité et nécessitent un niveau d'intervention sociale plus intensif. Les autorités de chaque localité ont sensiblement les mêmes objectifs :

- améliorer l'employabilité des immigrés en proposant des interventions et des programmes de soutien appropriés ;
- contribuer à la cohésion sociale en développant des programmes et des initiatives qui affirment activement la présence des immigrés dans la communauté, codifient leurs responsabilités et leurs droits et s'efforcent d'encourager des modes de communication positifs entre les immigrés et les autochtones à l'échelon local.

Les services proposés par le CASI se déclinent en deux grands programmes :

1. Programme d'aide sociale
   - ❖ intervention de travailleurs sociaux
   - ❖ aide socio-économique
   - ❖ soutien psychologique
   - ❖ aide juridique
   - ❖ aspects interculturels et éducatifs
2. Programme d'accueil d'urgence, pour les personnes nécessitant un hébergement, par exemple.

Le CASI touche essentiellement :

Les individus et les familles : des personnes qui s'adressent au CASI pour des besoins particuliers, qui ne sont pas couverts par les services sociaux traditionnels.

Les groupes : utilisation des possibilités offertes par les groupes et travail avec les réseaux sociaux, par exemple : groupes d'adaptation à l'environnement, organisation domestique, compétences en communication, divertissements et loisirs, respect de l'environnement, etc.

La collectivité : tables rondes sur la coexistence dans les quartiers et les municipalités, participation aux associations de quartiers, aux services sociaux, aux entités publiques et privées, aux associations culturelles et sociales en lien avec l'immigration, etc.

L'une des caractéristiques importantes du modèle CASI est de proposer une approche globale tout en étant fondée sur la fourniture de prestations localisées par le biais d'ONG. Il existe des projets CASI dans toute la région de Madrid, et les ONG locales suivent toutes les mêmes objectifs et méthodologies, ce qui garantit la cohérence des actions menées. Les projets comportent néanmoins une part de flexibilité et certains CASI peuvent adopter l'approche la plus appropriée en fonction des problèmes locaux particuliers et des opportunités. Chaque CASI reçoit en outre une dotation forfaitaire, et non des crédits inscrits sur des lignes budgétaires spécifiques, ce qui lui assure une plus grande liberté en matière de dépenses.

Cette latitude d'action dans le domaine budgétaire a permis aux CASI de développer des projets répondant à des questions propres à telle ou telle collectivité locale. Par exemple, les agents du CASI de Fuenlabrada, dans la province de Madrid, avaient noté un manque d'information des parents immigrés au sujet de l'école. Beaucoup ne comprenaient pas bien le système scolaire et il n'existait pas de structure susceptible de leur fournir des informations ou des explications. Le CASI, en coopération avec une association de parents d'élèves, les enseignants et les services sociaux a mis en place un projet pilote pour apporter explications et aide aux immigrés pendant la période d'avril à juin, avant la rentrée scolaire suivante (en septembre). Il a également développé des projets interculturels dans les écoles, associant parents, enseignants et élèves.

Le CASI de Ciudad Lineal, dans la province de Madrid également, a élaboré plusieurs projets pour répondre aux problèmes de la localité. Le projet « Les Hulottes » implique par exemple des personnes spécialement formées qui se rendent dans les parcs et les lieux publics la nuit à la rencontre des sans-abri afin de les orienter vers les services sociaux et d'hébergement appropriés. Un autre projet s'adresse aux enfants d'immigrés, qui se constituent en bandes selon une culture transposée de leur pays d'origine. Ces bandes donnent lieu à des bagarres entre groupes ethniques revendiquant un territoire. Les prestataires de services du CASI s'emploient à leur proposer une alternative à la violence de la rue en leur proposant des activités comme des programmes de danse, par exemple.

En résumé, la structure des CASI présente l'avantage de fournir des services professionnels et standardisés dans toute la région de Madrid tout en laissant une autonomie considérable à chacun de ces centres pour élaborer des programmes adaptés après évaluation des besoins locaux. Le principe des appels d'offres qui régit les programmes pose toutefois des problèmes aux ONG. La communauté de Madrid prévoit en effet qu'un même programme fasse régulièrement l'objet d'un nouvel appel d'offres, ce qui peut entraîner une discontinuité des services et nuit à la planification à long terme. Selon la CAM, le processus des appels d'offres permet toutefois de garantir que ce sont

des professionnels expérimentés qui interviennent sur le terrain. Cependant, si un contrat est confié à une autre ONG à l'issue du renouvellement de l'appel d'offres, la continuité du programme déjà mis en place par les précédents prestataires peut se trouver compromise.

Syndicats

Les représentants syndicaux sont considérés comme des partenaires clés dans la stratégie pour la citoyenneté mise en place à Mataró, dans la province de Barcelone. Le fait qu'en Espagne, les syndicats comptent un nombre relativement important d'adhérents et ne soient pas toujours limités à un secteur d'activité particulier peut faciliter leur implication dans les questions d'intégration au sens large, au niveau local. Sole et Parella (2003) soulignent toutefois que leur implication autour de l'immigration est plutôt ambiguë. Il leur est difficile de défendre les intérêts de ceux qui travaillent dans l'économie secondaire et cachée, d'autant plus que ces travailleurs clandestins sont alors en concurrence directe avec les travailleurs de l'économie formelle. Le risque de perdre des adhérents relevant de l'économie formelle prime sur les avantages que pourrait éventuellement leur apporter la défense des immigrés des secteurs secondaires et informels.

Les syndicats ont néanmoins pesé de tout leur poids pour soutenir la réforme de la politique de l'emploi et de l'immigration lancée par le gouvernement et ont joué un grand rôle dans la réforme et la mise en œuvre des mesures concernant les immigrés. La constitution de la Commission professionnelle tripartite sur les questions d'immigration au niveau national permet des débats sur les nouvelles mesures d'intégration entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats. La création de la liste des postes non pourvus, à l'instigation de l'INEM, résulte notamment du dialogue social sur la réglementation du travail qui a été mené. Les syndicats espagnols ont pris les devants pour défendre l'élargissement des droits des immigrés et lutter contre les préjugés et la xénophobie. Ils se sont montrés en outre relativement novateurs en proposant des formations aux nouveaux immigrés dans des domaines spécialisés comme la plomberie et l'électronique, ainsi que des programmes de formation continue pour les immigrés qui arrivent en étant titulaires de diplômes. Ils se sont intéressés tout particulièrement au secteur des emplois de maison, qui souffre d'un manque évident de réglementation, et ont fait pression en faveur de la réforme de la sécurité sociale afin que les employés de maison jouissent des mêmes droits que les autres travailleurs.

Organisations patronales

Les organisations patronales peuvent également jouer un rôle de premier plan dans la défense des droits et de la qualité du travail, ainsi que l'illustre

l'expérience menée dans la province de Lleida. L'association des agriculteurs locaux (*Unió de Pagesos*, membre de la COAG, la coordination des organisations d'agriculteurs et d'éleveurs) a mis au point un intéressant modèle de promotion des emplois de qualité pour les immigrés. Elle regroupe de petits exploitants agricoles de manière à coordonner et à améliorer les conditions de travail des migrants temporaires (présents sur le territoire pendant neuf mois au maximum) et à leur offrir différentes formes d'hébergement, de formation et d'aide sociale (voir encadré 5.7).

Encadré 5.7. ***L'Unió de Pagesos de Catalyuna***

Dans la province de Lleida, des responsables régionaux, des entrepreneurs, l'association des agriculteurs et des ONG gèrent ensemble l'immigration saisonnière. À Bellpuig et Mollerusa, l'*Unió de Pagesos* collabore avec les conseils municipaux pour gérer et encourager un flux migratoire entre les pays d'origine, essentiellement la Roumanie, la Colombie et le Maroc, et les communes rurales. Il fournit aux travailleurs l'emploi, l'hébergement et quelques activités culturelles pendant leur séjour en Espagne, ainsi qu'une aide sociale comme lorsqu'il faut accompagner un saisonnier à l'hôpital, par exemple. Ces travailleurs doivent être rémunérés au taux salarial national, avoir accès à un logement et rentrer dans leur pays d'origine à l'issue de la saison de travail. Le recrutement et la gestion de la main-d'œuvre sont assurés par des représentants des agriculteurs, afin que les exploitants n'aient pas à s'en occuper eux-mêmes.

Nufri, entreprise privée spécialisée dans la transformation de fruits intervenant dans tout le pays, possède une usine près de Mollerusa. Un programme destiné à fournir de meilleures conditions de logement aux ouvriers y a été mis en place grâce à un partenariat innovant entre la société elle-même et l'*Unió de Pagesos*. Il a permis d'installer des unités climatisées près de l'usine pour accueillir les travailleurs saisonniers. Ces logements, conformes aux réglementations régionales, sont payés par la société. Le comportement ouvert et éclairé de l'*Unió de Pagesos* a incontestablement amélioré les conditions de vie des travailleurs saisonniers en leur offrant un hébergement de meilleure qualité pendant leur séjour en Espagne et en veillant à leur bien-être en général.

La réussite de cette initiative repose sur deux éléments en particulier : *a)* la motivation et l'engagement très fort des exploitants et des adhérents à l'*Unió de Pagesos* et *b)* le besoin d'une main-d'œuvre fiable (faute de quoi la récolte annuelle risque d'être perdue). Pour les employeurs, l'avantage du système est « l'accessibilité » des salariés, qui sont hébergés sur place, et le fait qu'il permet de gérer plus facilement les comportements asociaux ou

l'absentéisme. Pour leur part, les immigrés n'ont pas de frais de transport, puisqu'ils vivent et travaillent sur place, et bénéficient d'une qualité minimum garantie des conditions d'hébergement, ce qui ne serait pas forcément le cas sur le marché ouvert.

En instaurant un partenariat avec le conseil municipal et des entreprises privées afin de faire venir chaque année des travailleurs étrangers pour une période déterminée, l'*Unió de Pagesos* tient compte du caractère transitoire de la présence de migrants ruraux en Espagne. Le projet a adopté une notion spécifiquement « temporaire » de l'intégration et, de fait, l'action de sensibilisation et les activités festives collectives organisées par l'association relèvent surtout, semble-t-il, de l'ordre du soutien moral et d'une meilleure acceptation des immigrés par la population en général, que de la volonté de veiller à l'intégration des immigrés pris individuellement. Néanmoins, l'un des aspects novateurs du programme est le « modèle transactionnel », qui aide à l'élaboration de projets de développement et de programmes de formation à la conduite des hommes dans le pays d'origine des immigrés. La création de liens permanents avec des localités précises dans les pays d'origine a permis de pérenniser l'offre de main-d'œuvre et de renforcer la confiance, tout en contribuant au développement local à l'étranger.

L'*Unió de Pagesos* travaille dans d'autres localités catalanes et partage son expérience avec d'autres régions. Plusieurs d'entre elles se sont parfois associées pour traiter des demandes à court terme de main-d'œuvre immigrée afin de proposer un programme de travail continu permettant aux migrants de travailler dans différentes régions et donc de rester plus longtemps en Espagne. Selon des responsables du ministère du Travail et des Affaires sociales à Madrid, ce modèle d'intégration novateur a été repris ailleurs, mais n'a pas toujours remporté le même succès, notamment parce que les autres régions ne disposent pas nécessairement des mêmes ressources que la Catalogne (Rodríguez-Pose, 2003).

Instruments utilisés

La section précédente portait sur les principales parties prenantes de l'intégration locale des immigrés dans les régions étudiées. Il est intéressant également de présenter de manière plus précise les instruments utilisés.

Développer l'employabilité

Les initiatives locales étudiées en Espagne mettent en œuvre une assez vaste panoplie d'outils et d'instruments destinés à améliorer l'accès au marché du travail des groupes d'immigrés. La société Grameimpuls S.A leur propose par exemple les services suivants, en adaptant ses horaires d'ouverture en fonction de leur disponibilité :

Encadré 5.8. **Formations proposées par Grameimpuls S.A pour faciliter l'accès au marché du travail des immigrés**

Grameimpuls S.A propose les services suivants aux immigrés, en adaptant ses horaires en fonction de leur disponibilité :

- information et orientation professionnelles ;
- formations professionnelles de base (ouvrier du bâtiment, fabricant de lampes, soudeur, opérateur-machine dans l'industrie textile) ;
- enseignement de l'espagnol et du catalan ;
- familiarisation avec l'environnement ;
- connaissance des techniques de recherche d'emploi ;
- formation pratique ;
- bourse du travail ;
- orientation vers d'autres sources de formation pour des cours plus spécialisés.

Les programmes proposés dans les communes des provinces de Barcelone et Madrid semblent privilégier le développement de l'employabilité, plutôt que le placement. Ainsi, par exemple, consciente du fait que les immigrés ne possèdent que de très faibles compétences, Santa Coloma de Gramenet doit, selon les professionnels de terrain, mettre l'accent sur le développement personnel et le littérisme. Ainsi que le souligne l'un de ces professionnels : « ce programme diffère des programmes pour l'emploi habituels car on a très souvent affaire à des usagers qui manquent de compétences et de connaissances et ne parlent pas la langue ». Cette situation se reflète dans le pourcentage de participants qui trouvent un emploi et s'y maintiennent pendant toute la durée de leurs programmes d'insertion sur le marché du travail (sur ce point, des données sont disponibles pour 2001 à 2003; voir tableau 5.5).

Tableau 5.5. **Nombre de participants qui trouvent un emploi et s'y maintiennent**

	Nombre de participants	Nombre de personnes obtenant un emploi	Nombre de personnes toujours en poste l'année suivante
2001	71	37	22
2002	86	38	23
2003	83	40	23

Dans le CASI de Fuenlabrada, le personnel madrilène a mis en place une procédure en trois phases pour repérer les différents niveaux d'employabilité des personnes, qui s'est révélée très utile pour attribuer les ressources à ceux qui en ont le plus besoin. Tous les usagers du CASI passent un entretien individuel au cours duquel sont évaluées leurs compétences. Il s'agit avant tout de les aider à choisir une carrière ou un parcours professionnel de manière qu'ils puissent devenir autonomes. Les agents du CASI ont remarqué que les personnes les plus employables étaient les titulaires d'un permis de travail qui possédaient des compétences professionnelles. Elles ont plus de facilité à trouver un emploi et surtout, à le garder. Pour ce groupe, c'est donc la recherche d'emploi, ou d'une formation adaptée, qui a été privilégiée. Ceux dont le niveau d'employabilité était trop faible – généralement des femmes avec enfants qui ne parlent pas espagnol et sont isolées au plan social – apprennent à se valoriser sur le plan personnel et social, à lire un plan et à se repérer dans les lieux publics, et bénéficient de cours de langue et d'alphabétisation. L'adaptation de l'offre aux besoins des immigrés nécessite des ressources et des capacités considérables de la part des prestataires de services.

En raison de la diversité de la population immigrée et des différences dans les conditions d'accueil qui leur sont réservées, il est impossible d'appliquer un modèle unique d'intégration sur le marché du travail local. Il faut au contraire définir des stratégies et des initiatives qui répondent aux spécificités de chaque cas. Ainsi, d'après plusieurs initiatives étudiées, certains groupes de population rencontrent des problèmes particuliers pour accéder à l'emploi; il convient donc de prendre en compte les facteurs culturels pour aider les immigrés à s'insérer sur le marché du travail local. Bien sûr, on a aussi essayé d'adapter les programmes locaux du marché du travail aux modes de vie particuliers des immigrés. Par exemple, Santa Coloma de Gramenet organise des stages toute l'année et adapte les heures de cours et les services proposés aux besoins des usagers. Ces ajustements sont apparus nécessaires pour que les participants puissent conjuguer les cours de langue et d'acquisition de compétences et les programmes de développement personnel avec leurs obligations et responsabilités religieuses, ethniques et familiales. Les femmes au foyer peuvent suivre ces programmes lorsque leur compagnon est disponible pour s'occuper des enfants.

En fait, plusieurs prestataires de services ciblent spécifiquement les femmes car celles-ci rencontrent des difficultés particulières lorsqu'elles arrivent dans le cadre du programme de regroupement familial. En effet, ce programme ne leur accorde pas automatiquement un permis de travail, ce qui fait qu'elles ne peuvent pas bénéficier des services d'aide à la recherche d'emploi. En outre, certaines sont analphabètes à leur arrivée et ne connaissent ni la ville dans laquelle elles habitent, ni les infrastructures et les

services mis à leur disposition. Dans le pays hôte, le statut des femmes immigrées arrivées dans le cadre du regroupement familial est souvent lié à celui de leur mari. Si elles veulent devenir indépendantes (en cas de mauvais traitements par exemple), elles sont souvent contraintes d'accepter un travail dans l'économie informelle, en particulier dans le secteur des emplois de maison[8].

Un certain nombre de femmes soutenues par les CASI de Madrid sont isolées sur le plan social et nécessitent de nombreuses interventions avant qu'on puisse même envisager de les inscrire à des programmes pour l'emploi. Ces interventions prennent la forme d'une prise en charge globale axée sur l'acquisition d'une autonomie sociale et personnelle, l'apprentissage de la langue et la détermination des compétences que ces femmes possèdent déjà. Les CASI sont parfois détournés de leur fonction première d'aide à l'intégration des immigrés parce qu'ils doivent fournir des hébergements d'urgence ou une aide psychologique ou sociale considérable à des femmes victimes de violences au sein de leur foyer. L'aide à l'enfance fait aussi partie de leur mission : quarante pour cent des usagers du CASI de Fuenlabrada (province de Madrid) sont des femmes enceintes ou accompagnées d'enfants en bas âge, qui parviennent difficilement à trouver un emploi stable et à concilier vie professionnelle et obligations familiales.

Le projet ELIONOR mis en place par la province de Barcelone a également adopté une approche particulière pour aider les femmes immigrées, qui est définie dans le Guide méthodologique du travail auprès des femmes inactives (*Diputacío de Barcelona*, 2004a). Cet ouvrage souligne combien il est important d'encourager les femmes sans emploi à développer un ensemble de compétences qui leur permettra de renforcer leurs capacités et leurs aptitudes et d'adapter leur mentalité, d'analyser les caractéristiques et les demandes du marché du travail, de développer leur employabilité, d'apprendre à se fixer des objectifs et à construire leur parcours professionnel. Comme dans un projet CASI, c'est l'autonomisation des femmes qui est privilégiée, qu'il s'agisse des compétences en matière de diagnostic, de construction de relations ou d'adaptation. Répondre aux besoins de ces femmes est considéré comme une étape indispensable avant la mise en œuvre de projets d'insertion professionnelle.

Le projet ELIONOR s'intéresse également aux jeunes sans emploi. Le taux d'activité des jeunes est en effet particulièrement bas en Espagne, problème qui touche aussi les immigrés. À Santa Coloma de Gramenet, par exemple, les intervenants au niveau local se sont inquiétés du fait que leurs programmes ne prenaient pas en compte les jeunes immigrés, qui vivaient par conséquent en marge de la société. La méthode retenue par le projet ELIONOR pour aider ces jeunes repose sur une triangulation reliant la personne, l'emploi et l'insertion sur le marché du travail (*Diputacío de Barcelona*, 2004b). Elle accorde

une très grande attention à l'analyse du marché du travail, à la recherche d'entreprises et à la définition des besoins de ces jeunes afin de les inciter à participer aux programmes de formation et aux sessions d'orientation professionnelle. Le projet ne se termine pas avec la signature d'un contrat, mais se poursuit sur le lieu de travail. Le service local de l'emploi continue de faire office de médiateur en cas de difficultés au quotidien, et reste en contact avec l'entreprise dans la perspective de nouveaux débouchés et initiatives.

Dans un autre projet, la *Diputació* a adopté une approche encore plus ciblée pour aider des groupes très spécifiques au sein de la population immigrée. Lors de l'élaboration d'un projet destiné aux femmes et aux jeunes sans permis de séjour, elle a en effet décidé de ventiler ces groupes en fonction des différents obstacles auxquels sont confrontés différents types d'individu. Les atouts, les faiblesses et le potentiel des participants au programme ainsi que les obstacles auxquels ils se heurtent ont été analysés, puis des actions appropriées ont été définies pour faciliter leur insertion sur le marché du travail.

Toutefois, il subsiste des barrières culturelles et sociales empêchant des hommes aussi bien que des femmes de participer à des programmes de formation. Tous les programmes d'intégration étudiés comportaient des procédures de sélection sous une forme ou une autre. En outre, seuls les immigrés en situation régulière peuvent accéder aux services conventionnels. Certains groupes de population, souvent les plus fragiles, en demeurent par conséquent exclus et risquent de se marginaliser davantage.

Impliquer les employeurs et les entreprises

Le fait que nombre d'initiatives locales privilégient l'employabilité plutôt que l'insertion professionnelle directe tient notamment à la diversité des obstacles auxquels se heurtent les immigrés sur le marché du travail, à leurs besoins d'éducation et de formation mais aussi, dans une certaine mesure, au niveau de compétences des institutions locales. Cela reflète également un problème plus vaste, à savoir la difficulté pour les initiatives prises au niveau local de trouver des emplois durables pour leurs usagers. Des agents de la *Diputació de Barcelona* déclarent rencontrer des difficultés considérables pour trouver des emplois pérennes pour les immigrés. Ainsi que le remarque un représentant de Grameimpuls S.A, « le problème n'est pas de trouver un emploi, mais de doter les gens de compétences en matière d'employabilité afin qu'ils puissent éventuellement trouver un emploi de meilleure qualité. Or le marché est très tendu. C'est le marché du travail lui-même qui est précaire. »

Si cette situation est en partie imputable au marché du travail lui-même, les initiatives prises au niveau local contribuent également au problème en

proposant des formations dans des secteurs précis tels que le bâtiment, la cuisine ou les emplois de maison, dont on connaît bien le caractère temporaire et précaire. À titre d'exemple, les formations mises en place par l'IMPEM à Mataró correspondent à des emplois relativement fragiles, comme serveur, commis de cuisine ou employé de maison. À Santa Coloma de Gramenet, le principal secteur d'insertion professionnelle est celui du bâtiment. À Ciudad Lineal (province de Madrid), les emplois que les usagers du CASI ont le plus de chances d'exercer sont ceux de serveur, femme de ménage ou ouvrier du bâtiment. Même si c'est dans ces secteurs (qui ont toujours employé un fort pourcentage d'étrangers) que les immigrés ont le plus de chances de trouver un emploi au niveau local, il s'agit aussi de branches d'activité où se pratique beaucoup le travail temporaire. Autrement dit, les immigrés alternent fréquemment périodes de travail et de chômage et, par conséquent, n'ont guère la possibilité de s'intégrer de manière plus durable au marché du travail ni de définir un véritable parcours professionnel.

L'une des principales difficultés auxquelles sont confrontés les prestataires de services qui aident les immigrés à accéder à l'emploi est de convaincre les entreprises de participer activement aux programmes de développement des compétences et de formation. Les programmes d'insertion de Santa Coloma de Gramenet et Mataró souffrent des réticences des employeurs à s'engager. Par exemple, malgré un nombre de membres assez important, le conseil chargé de l'élaboration du plan sur la citoyenneté de Mataró n'a impliqué aucune entreprise locale. Des responsables de la province de Barcelone reconnaissent qu'ils doivent déployer plus d'efforts pour lancer des actions auprès des employeurs et les encourager à embaucher des immigrés. Ils ont commencé à collaborer avec eux d'une manière plus générale, en particulier dans le cadre de projets européens. La *Diputació de Barcelona* travaille ainsi avec 150 techniciens qui assurent une intermédiation entre les entreprises et le marché du travail. Cette stratégie, qui pourrait encore être modifiée, s'est révélée difficile à appliquer car le personnel, à vocation sociale initialement, n'a pas l'habitude de travailler avec le monde des entreprises.

Les ONG de Madrid ont noté par ailleurs que la sensibilisation des employeurs représentait un aspect important de leur mission. Grâce à leur travail d'information, elles s'efforcent de supprimer les obstacles traditionnels existant entre elles et les entreprises et d'élaborer une méthodologie permettant de promouvoir la responsabilité sociale des entreprises. Certaines interviennent directement auprès des employeurs pour placer des immigrés : ainsi, la Croix-Rouge de Madrid s'est occupée de 60 000 personnes (dont 53 % de femmes) en 2004 et a réussi à en insérer 28 % sur le marché du travail. Dans l'ensemble, les ONG se préoccupent de plus en plus de la qualité des emplois proposés aux immigrés et de leur niveau d'insertion sur le marché du travail,

et évoquent plus souvent le sujet avec les employeurs avec lesquels elles collaborent. Selon leurs représentants, il faudrait présenter en exemple les entreprises qui se distinguent par les bonnes conditions d'emploi offertes aux immigrés. À ce jour, toutefois, les actions en ce sens semblent encore limitées.

Jusqu'à présent, l'un des problèmes des employeurs potentiels était le temps qu'ils devaient consacrer au traitement des dossiers de leurs éventuels salariés. Le marché évolue rapidement et les municipalités doivent réagir au même rythme. Le personnel de la société de développement local de Santa Coloma de Gramenet considère l'ampleur des tâches administratives comme un frein à la recherche d'emplois pour ses clients. La création de la liste centralisée des postes difficiles à pourvoir (*Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura*) pourrait contribuer à lever les obstacles que constituent les formalités à effectuer auprès des employeurs potentiels.

Promouvoir les relations entre les groupes

Si le travail représente un élément clé de l'intégration, dans une société multiculturelle d'autres facteurs doivent également être pris en compte. Les études sur l'immigration soulignent depuis longtemps l'importance des réseaux sociaux pour faciliter le processus migratoire[9]. C'est en effet par leur intermédiaire que des normes se créent, se reproduisent et se perpétuent dans le pays d'accueil. Ils constituent les circuits par lesquelles circulent les informations, les opinions, les comportements, les biens et les services. Ils s'avèrent par conséquent indispensables à la socialisation des nouveaux immigrants au sein de leur communauté ethnique. À Mataró et Santa Coloma Gramenet, les prestataires de services intervenant sur le terrain se montrent très conscients de la nécessité de cette forme de capital social et, comme cela a été présenté plus haut, ont adopté un certain nombre d'initiatives pour renforcer la cohésion sociale et culturelle des immigrés au niveau local. Ainsi, le nouveau « plan sur la citoyenneté » de Mataró reconnaît expressément que la prise en compte de la mentalité de la population autochtone est un des aspects permettant, par exemple, d'instaurer des relations constructives entre les groupes et de favoriser l'intégration sociale.

Souvent aussi, les initiatives locales étudiées s'intéressent aux questions touchant les communautés urbaines qui rassemblent un pourcentage élevé d'immigrés. Selon Sole et Parella, le rejet des immigrés par les communautés hôtes en Espagne s'explique par trois facteurs : « le sentiment d'insécurité de l'individu, la crainte que la présence des immigrés n'entraîne une perte d'identité et la concurrence pour le travail et les ressources publiques » (Sole et Parella, 2003). D'après les spécialistes de terrain de Santa Coloma de Gramenet, la population accorde davantage d'attention aux problèmes de bruit et de voisinage quand on parvient à les redéfinir comme des problèmes créés par les immigrés. En raison de l'évolution de la composition

démographique, les réseaux sociaux traditionnels de la communauté autochtone se délitent tandis que les nouveaux voisins qui arrivent ont des modes de vie qui sortent de l'ordinaire et n'ont pas forcément en partage les mêmes coutumes. Le degré de diversité augmente également, avec plus de 129 nationalités différentes présentes dans la commune en décembre 2004. Certains habitants parlent d'une « invasion » tandis que la stigmatisation des étrangers et les clichés sociaux sont omniprésents.

La société de développement local Grameimpuls S.A s'attache notamment à combattre ces clichés pernicieux en encourageant vivement les autochtones et les immigrés à travailler ensemble afin d'éviter l'ethnicisation des problèmes locaux. Elle adopte une approche novatrice en soulignant son double objectif : apporter des services aux immigrés tout en profitant de leur expérience. Elle s'est engagée à proposer des services et des programmes au niveau local et à recourir à du personnel connaissant « de l'intérieur » les communautés auprès desquelles elle intervient. Ces médiateurs ou intermédiaires travaillent avec les municipalités et promeuvent les programmes disponibles. Grameimpuls S.A a par exemple créé des conseils de quartier pour résoudre les conflits. Ils constituent des espaces où les gens peuvent évoquer leurs problèmes et chercher à les résoudre. Leur principal objectif est de gérer les conflits au sein de la société et de les résoudre avant qu'ils ne dégénèrent en conflits ethniques.

Grameimpuls S.A mène également des actions de surveillance informelle à petite échelle pour essayer de repérer les éventuelles activités ou entreprises illégales. En l'occurrence, les médiateurs commencent par inciter les entreprises à se déclarer. S'ils n'y parviennent pas, ils tentent de les faire fermer. Cette initiative part en effet du principe selon lequel, avant d'accepter les immigrés, la population doit avoir le sentiment qu'ils se conforment aux règles sociales et à la loi.

D'après le personnel local de Grameimpuls S.A, les enfants des premières générations d'immigrés éprouvent des difficultés à s'intégrer. Les jeunes générations ne possèdent guère de modèles auxquels s'identifier au sein de la commune, qui présente un taux d'échec scolaire de 40 %. Grameimpuls S.A a adopté à cet égard une stratégie de promotion de l'interculturalisme à l'école. En encourageant les enfants à découvrir des langues et des pratiques culturelles et ethniques différentes, elle espère en effet lutter contre les *a priori* négatifs et prévenir les comportements asociaux. Elle soutient activement la création de réseaux de discussion et d'échanges dans les établissements scolaires et favorise par ailleurs les échanges entre les clubs de sport et les familles afin d'améliorer la compréhension mutuelle et de mettre ainsi en place les mécanismes de l'intégration.

Dans le même esprit, le CASI de Fuenlabrada (province de Madrid) s'emploie désormais à combattre les clichés et les préjugés des autochtones qui sont susceptibles de freiner l'intégration en invitant par exemple des groupes des quartiers où ne vivent pas d'immigrés à utiliser les infrastructures du CASI, comme les salles de réunion. Le CASI de Ciudad Lineal est pour sa part confronté à un gros problème de logement dans la commune. Pour y remédier et améliorer les relations entre les groupes, il travaille actuellement sur un projet encourageant les personnes âgées qui vivent seules à sous-louer une chambre à un immigré sans logement, en échange de services d'aide et d'entretien ménager. Ce type d'action n'entre pas dans le cadre des relations marchandes, mais s'inspire plutôt du modèle *Time Bank* qui a fait ses preuves dans les quartiers sensibles de certaines villes britanniques[10]. La principale difficulté étant ici de réussir à instaurer un climat de confiance entre les personnes âgées et les immigrés, des professionnels sont chargés d'assurer la médiation entre les deux parties, d'effectuer un suivi et de coordonner les opérations. Les actions des CASI axées sur les comportements de la société en général envers les immigrés vont certainement être redynamisées, l'État affichant comme objectif sa détermination à lutter contrer les préjugés, objectif qui devrait être repris explicitement dans le nouveau plan stratégique en cours d'élaboration au ministère du Travail et des Affaires sociales de la région de Madrid.

Cependant, malgré ces initiatives mettant l'accent sur la cohésion sociale et les réseaux, l'absence de représentants immigrés issus de la société civile et du tiers secteur dans les projets locaux demeure une préoccupation majeure. Dans d'autres pays d'Europe, les associations d'immigrés jouent souvent un rôle utile en se faisant le porte-parole des différents groupes de migrants, en veillant à ce que leurs besoins soient correctement pris en compte dans les projets et programmes locaux et en dispensant parfois directement des formations ou d'autres services à leurs membres. Conscients de la relative faiblesse du réseau associatif immigré dans leur région, des responsables de la province de Madrid ont lancé un appel d'offres pour verser des subventions aux associations qui répondront aux critères de sélection. Celles-ci manquent de formation et d'expérience en matière de représentation des groupes ethniques et la CAM envisage d'inclure ces types de formation dans son programme de médiation culturelle.

Une participation accrue des groupes d'immigrés, notamment des plus vulnérables d'entre eux, à la conception et à la fourniture de services publics représenterait un bon exemple d'implication citoyenne active. Elle pourrait prendre différentes formes, telles que la production en collaboration, le partenariat, la délégation ou le contrôle. Le rôle consultatif accru offert aux associations d'immigrés au niveau national, le nouveau plan sur la citoyenneté de Mataró et les principes sous-tendant les interventions de la

société Grameimpuls S.A sont autant de tentatives de définition d'un rôle de citoyen « actif » pour les immigrés présents en Espagne. Il importe que cette approche constructive, qui privilégie le renforcement des capacités des immigrés, se diffuse dans la société civile et à tous les niveaux de gouvernance.

Conclusions et pistes de réflexion

Parce qu'elles doivent s'adapter à la réalité de l'accroissement de l'immigration, de l'afflux des travailleurs saisonniers et de la présence de sans-papiers, de réfugiés et de demandeurs d'asile, les administrations nationale et locales de l'Espagne d'aujourd'hui sont confrontées à plusieurs questions clés. En mars 2005, le pays comptait un peu plus de 2 millions d'immigrés. Depuis la régularisation, ils doivent être entre 2.6 et 2.7 millions, ce qui représente de 5.5 à 6 % de la population totale du pays.

Partager les bonnes pratiques entre les provinces et les régions

La décentralisation des structures de gouvernance a créé un contexte particulier pour la mise en place des interventions destinées à soutenir l'intégration des immigrés à l'échelon local. Dans les provinces de Barcelone et de Madrid, le gouvernement régional a indubitablement bénéficié de la souplesse de ces structures pour élaborer de solides stratégies faisant intervenir un plus grand nombre de protagonistes. La reprise de l'approche intersectorielle intégrée retenue au niveau national a permis de mettre en œuvre des mesures intéressantes au niveau régional, concernant à la fois les immigrés et la population autochtone au sens large. Dans la province de Barcelone, le travail de réseau entre les communes facilité et encouragé par le gouvernement provincial constitue un mécanisme particulièrement efficace pour le partage des informations, les essais de projets pilotes et l'échange de bonnes pratiques au niveau des administrations locales. Il serait tout à fait opportun d'appliquer en d'autres lieux ce modèle de gouvernance en réseau.

Au niveau local, les services personnalisés coordonnés proposés aux immigrés (programme CASI, société Grameimpuls S.A et IMPEM, dans la province de Barcelone) peuvent également servir de références à d'autres localités. Les CASI offrent un bon exemple de stratégie locale, solide et souple, dont la généralisation a été couronnée de succès, assurant la cohérence des services proposés dans toute la région de Madrid. La structure compacte de ces organismes locaux, qui comprennent une équipe de terrain transectorielle spécialisée, leur confère la souplesse qui manque généralement aux institutions de plus grande taille, freinées par les lourdeurs administratives. Cette souplesse est encore accrue par la relative liberté dont disposent les CASI pour gérer leur budget. Ce modèle de prestation de services devrait être

encouragé et appliqué plus largement par les administrations nationale et régionales lorsque c'est possible.

Toutefois, la décentralisation a aussi engendré des disparités d'accès aux ressources au niveau local ainsi que certaines contradictions dans l'action des pouvoirs publics. Ainsi, au niveau national, la tendance de la politique de l'immigration est désormais de prôner une approche plus large de l'intégration, comme en témoignent la création de la direction générale pour l'intégration des immigrés et du Fonds de soutien aux réfugiés, l'accélération des procédures de regroupement familial et la définition du plan stratégique 2006-2009 pour les citoyens et l'intégration. La politique nationale d'immigration demeure toutefois souvent orientée vers l'emploi, tandis que les administrations régionales et locales se préoccupent davantage de l'intégration sociale et de la citoyenneté afin d'assurer la cohésion sociale au niveau local. Ainsi, le fait que l'État mette l'accent sur l'intégration par l'emploi avec permis de travail empêche les antennes décentralisées des institutions nationales, des services de l'emploi notamment, d'aider les immigrés qui ne possèdent pas de permis de travail à s'intégrer. La régularisation de 2004 a permis aux conseils municipaux d'accorder aux immigrés des permis de séjour à titre exceptionnel. Cependant, dans la plupart des cas, il revient aux ONG de combler les lacunes. Il semble par ailleurs régner une certaine confusion en ce qui concerne le rôle des municipalités dans la gestion des questions relatives au marché du travail au niveau local. Certaines, comme Santa Coloma de Gramenet, interviennent en effet de plus en plus dans ce domaine, considéré comme l'un des principaux mécanismes d'intégration sociale au sens large, bien qu'elles n'aient pas de compétences particulières pour cela.

Les initiatives examinées dans le cadre de la présente étude ont été prises par deux régions autonomes (la Catalogne et Madrid) qui ont décidé de favoriser l'intégration des immigrés présents en grand nombre sur leur territoire. Cependant, si l'on suit la thèse d'Aparicio et Tornos selon laquelle l'immigration s'étend de plus en plus sur l'ensemble du pays (Aparicio et Tornos, 2003), il est important que d'autres régions réalisent des projets similaires. Une étude réalisée récemment par l'OCDE a montré que la décentralisation rapide menée en Espagne s'est accompagnée d'un morcellement des mesures et d'un déficit de communication et de coordination aux différents niveaux de l'administration et entre eux, limitant par voie de conséquence la diffusion des pratiques exemplaires (Giorno et Journard, 2005). L'administration nationale doit donc intervenir activement pour encourager la diffusion des bonnes pratiques entre les régions afin de remédier à la situation, le partage de l'information étant relativement insuffisant. Par ailleurs, même si elles connaissent ces bonnes pratiques, les régions ne disposent pas forcément des ressources nécessaires pour mettre en

œuvre des initiatives analogues. L'amélioration du financement des administrations provinciales et régionales, ainsi que la généralisation de l'établissement de budgets « cantonnés » aux programmes du marché du travail et d'intégration des immigrés permettraient alors de transposer ailleurs les bonnes pratiques mises en évidence dans les régions étudiées ici. Ce processus sera considérablement facilité si l'on destine aux acteurs régionaux et locaux un pourcentage significatif du financement alloué pour la nouvelle stratégie d'intégration.

Renforcer les capacités locales

De toute évidence, certains projets locaux réussissent parce qu'il existe, sur place, un acteur clé qui, outre son influence politique, est en mesure de tisser des relations au niveau local. Ces « entrepreneurs sociaux » peuvent se révéler très utiles pour mieux faire connaître les questions relatives aux immigrés et instaurer un climat de confiance avec les parties prenantes, notamment parmi les employeurs. Les projets locaux qui dépendent uniquement de personnes de ce type peuvent toutefois être menacés sur le long terme et risquent de donner un caractère « paternaliste » à la fourniture de services. Le renforcement des capacités peut néanmoins permettre d'aider les acteurs locaux à mettre en place des mécanismes de prestation de services plus solides pour le plus long terme.

Passer de l'employabilité à l'emploi de longue durée

Par ailleurs, malgré les bonnes pratiques mises en évidence dans les régions étudiées, plusieurs problèmes subsistent dans la manière d'appréhender l'intégration au marché du travail au niveau local. Il est souvent difficile, pour les organismes locaux, de trouver des emplois permanents pour les immigrés, et l'on observe que ces derniers tendent à alterner activité et formation car ils ne trouvent souvent que des emplois temporaires et précaires. Ces problèmes reflètent un paradoxe national : le nouveau gouvernement, qui a fait de l'intégration sa priorité (ce qui suppose une égalité des droits et des devoirs avec les citoyens espagnols), s'inspire d'un modèle économique classique, dans lequel les immigrés pourraient accéder à des emplois relativement bien payés, sûrs et syndiqués dans les secteurs traditionnels de l'industrie manufacturière et des services. Cela leur donnerait, à terme, les moyens de s'enraciner au sein d'une communauté et de s'intégrer tant socialement qu'économiquement. Or, l'économie post-industrielle réclame de plus en plus une main-d'œuvre orientée vers les services, flexible, mobile et relativement bon marché[11], d'où la demande de travailleurs immigrés pouvant être embauchés par le biais de contrats de courte durée. Dans ce scénario, la notion d'emploi « de qualité » devient

relativement floue et l'expérience du travail (surtout pour les immigrés), plus occasionnelle et aléatoire.

Les intervenants locaux ont néanmoins tout intérêt à adapter leurs programmes pour aider les immigrés à ne pas tomber dans le piège des emplois temporaires mal rémunérés. On privilégie actuellement le développement des compétences assurant l'employabilité à court terme. La possibilité de définir un déroulement de carrière ou un parcours professionnel qui pourrait apporter davantage de mobilité sociale et augmenter la sécurité de l'emploi demeure toutefois peu exploitée, alors que beaucoup d'immigrés bardés de diplômes sont actuellement sous-employés parce qu'ils occupent des postes non qualifiés. Les cas étudiés ont mis au jour assez peu d'initiatives ciblant spécifiquement les immigrés de ce type ou offrant des formations permettant d'acquérir des compétences plus poussées. Il y a tout intérêt, semble-t-il, à élaborer des programmes basés sur les compétences à l'intention des immigrés plus hautement qualifiés, au niveau local, et à accompagner leur progression sur le marché du travail. La reconnaissance de leurs compétences s'avère également problématique. Les qualifications obtenues à l'étranger ne sont pas aussi facilement reconnues en Espagne que dans d'autres pays de l'OCDE. L'INEM devrait continuer à collaborer étroitement avec les syndicats et les organisations patronales pour élaborer des mesures et des programmes qui tiendront compte de l'ethno-stratification du monde du travail et amélioreront les conditions d'emploi et les possibilités de formation des moins qualifiés, population demeurant indispensable au fonctionnement de l'économie du pays.

À l'autre extrémité de l'échelle, il apparaît que des immigrés demeurent exclus des initiatives locales. Des obstacles subsistent au niveau de l'accès aux programmes d'insertion sur le marché du travail (notamment lorsqu'il faut un permis). En outre, le fait que les programmes d'intégration locale appliquent des procédures de sélection risque de les rendre inaccessibles aux plus vulnérables. À long terme, ceci peut conduire à marginaliser encore davantage certains groupes d'immigrés et entraîner une désaffection pour ces programmes. Les intervenants locaux doivent veiller à associer le plus possible ces groupes aux programmes et à ce qu'ils soient mieux pris en charge par les services conventionnels, en proposant si besoin est des services d'information à certaines communautés.

Impliquer un plus large éventail de parties prenantes

Les responsables régionaux et locaux s'efforcent à l'évidence d'impliquer un large éventail de parties prenantes différentes dans l'intégration des immigrés. Il n'en demeure pas moins qu'il reste encore beaucoup à faire, en Espagne, pour amener réellement les entreprises à s'impliquer dans les questions d'immigration (Sole et Parella, 2003). Le Conseil pour la promotion

de l'égalité des chances et de la non discrimination des personnes pour des motifs ethniques ou raciaux, nouvellement créé, pourrait contribuer à encourager les entreprises à adopter de bonnes pratiques en matière d'embauche des immigrés et des minorités ethniques et à améliorer la situation des immigrés victimes de discrimination. Le succès de ce Conseil dépendra toutefois de sa capacité à promouvoir son action et à traiter les cas avec efficacité et tact.

Il est par ailleurs primordial que ce Conseil travaille en partenariat avec le Forum pour l'intégration sociale des immigrés, les syndicats et les ONG afin de mener des actions contre la discrimination et d'affirmer les droits et les devoirs des immigrés en Espagne. Ce Conseil étant en place depuis peu, il lui faut assurer sa visibilité au niveau national et convaincre ses clients potentiels de son indépendance vis-à-vis du gouvernement. Il devrait adopter une stratégie de communication multi-niveaux en termes de diffusion de l'information, de formation aux droits et responsabilités des employeurs et des salariés et de promotion d'une meilleure compréhension interculturelle sur le lieu de travail. Il devrait également s'attacher à attester la contribution économique des immigrés à la société espagnole et mettre en exergue les cas de réussite d'entrepreneurs immigrés afin de combattre les clichés négatifs véhiculés par les médias à l'encontre de la population immigrée. Il pourrait aussi mettre sur pied une commission consultative chargée d'inciter les employeurs et les entreprises (dirigées par des autochtones ou des immigrés) à promouvoir les droits et le bien-être des travailleurs.

Il est certain également que la majeure partie du travail mené pour favoriser l'intégration des immigrés au niveau local est effectué par des ONG dont les ressources sont limitées. Outre les fonds que leur alloue l'État, elles dépendent du bénévolat, des dons et des programmes d'aide de l'UE, comme EQUAL. Elles offrent des services professionnels à différents groupes d'immigrés et gagneraient à disposer d'un financement plus sûr. Les subventions européennes risquent par exemple de diminuer compte tenu des besoins des nouveaux membres de l'UE. L'État espagnol pourrait prendre l'initiative dans ce domaine en créant un réseau d'ONG qui pourrait peut-être constituer un sous-groupe du Forum pour l'intégration sociale des immigrés, ce qui permettrait de leur accorder un financement pluriannuel pour des projets interculturels et intersectoriels en vue d'intégrer les immigrés et de généraliser à l'ensemble de la société espagnole les services destinés à cette population.

Lutter contre l'économie informelle

Les prestataires de services des provinces de Barcelone et de Madrid soulignent la nécessité de lutter sans relâche contre l'économie informelle. En effet, malgré les régularisations effectuées récemment, ils craignent que

l'existence de cette économie soit désormais acceptée de manière tacite par les autorités, les travailleurs employés dans ce secteur étant prêts à occuper des postes dont personne d'autre ne veut. Un représentant d'un groupe d'immigrés de Mataró (province de Barcelone) s'est déclaré par exemple préoccupé par le fait que « la loi incite les gens à renoncer à défendre leurs droits et ferme les yeux sur le travail au noir; on peut facilement profiter des gens dans le secteur informel, ils peuvent être aisément manipulés et à exploités. » Le programme de régularisation est considéré au niveau local comme un bon instrument permettant d'accompagner les immigrés travaillant dans l'économie informelle vers l'emploi réglementé de manière plus formelle. Il s'agit toutefois pour l'instant de régularisations temporaires et, pour la plupart des prestataires de services, elles ne marqueront pas la fin des activités clandestines à moyen ou long terme. Elles se marginaliseront sans doute, mais ne disparaîtront pas. Les prestataires de services qui travaillent sur le terrain continueront donc probablement à s'occuper des sans-papiers dans un avenir proche et l'on comptera toujours sur les ONG pour prendre en charge ceux qui ne répondent pas aux critères des institutions officielles et des services de l'emploi conventionnels.

Encourager les immigrés à participer davantage à la société

Les initiatives lancées au niveau local tiennent particulièrement compte de la multiplicité des facteurs qui contribuent à l'insertion sociale et à l'intégration des groupes de migrants. Le plan sur la citoyenneté de Mataró, les activités de médiation entre voisins de Santa Coloma et le programme d'activités communautaires pour les travailleurs temporaires de Lleida prennent tous en considération le fait que l'intégration au sens large « suppose un processus d'acceptation mutuelle et d'adaptation des caractéristiques culturelles qui sont échangées selon un principe d'égalité » (Sole et Parella, 2003). Les projets interculturels mis en place à Santa Coloma de Gramenet et à Mataró illustrent les pratiques locales dans ce domaine. Pourtant, selon les intervenants sur le terrain, les médiations interculturelles devraient faire partie intégrante de l'ensemble des services proposés aux immigrés. Ces interventions doivent aller bien au-delà de la simple traduction et des échanges linguistiques et comprendre des formations à la résolution des conflits et la possibilité de transformer et d'adapter les programmes aux valeurs culturelles des immigrés.

Il faut toutefois souligner qu'une pleine intégration des immigrés, ce qui suppose de jouir des mêmes droits mais aussi d'assumer les mêmes devoirs que les Espagnols, est encore loin d'être acquise. Ainsi, le droit de vote, ne serait-ce qu'aux élections locales, n'a pas été sérieusement envisagé, bien que d'autres États de l'UE l'accordent déjà à leurs immigrés extracommunautaires. Fort de l'expérience du Conseil pour l'égalité de traitement et du Forum pour

l'intégration sociale des immigrés, le gouvernement national devrait créer un groupe spécial chargé d'examiner les moyens de renforcer la participation politique et l'engagement civique des immigrés. La mission de ce groupe engloberait plusieurs secteurs; il pourrait, par exemple, analyser les conséquences des initiatives locales, telles que le plan sur la citoyenneté de Mataró, afin d'élaborer une stratégie nationale. Ses travaux pourraient également servir à d'autres institutions et organes de gouvernance impliqués dans la vie politique et associative au sens large.

Cette étude a également montré que ce sont l'État et ses institutions qui *prennent en charge* les immigrés, et non les groupes d'immigrés et les communautés qui prennent l'initiative, en définissant eux-mêmes leurs besoins et en exploitant les ressources existantes pour leur propre compte. Cette situation peut s'expliquer par plusieurs facteurs, notamment le caractère récent de l'immigration de masse en Espagne et le faible niveau d'organisation des communautés d'immigrés. Il n'est pas impossible que l'on voie apparaître des personnalités représentatives et des modèles à imiter parmi les groupes d'immigrés dans les prochaines années. En attendant, il devrait être possible d'élaborer un programme spécial destiné à former et valoriser les associations d'immigrés qui participeraient ainsi davantage à la société civile et aux structures de partenariat social des administrations nationale et locales. Les ONG pourraient jouer un rôle utile en concevant des programmes de formation et de développement idoines et en faisant office de mentors auprès des associations d'immigrés venant de se constituer.

Les initiatives qui réussissent à faire participer les communautés à leur propre gouvernance sont généralement adaptées aux circonstances locales et comportent souvent un élément d'autonomisation. Le partage des pouvoirs et des responsabilités et l'instauration d'un climat de confiance sont un gage de succès. Les communautés et les groupes d'immigrés, de même que les individus, feront leur chemin dans la société espagnole s'ils sont capables de définir leurs intérêts et de se doter de la capacité de les préserver en partenariat avec les organismes et les institutions de la société qui les accueille. De fait, en participant davantage à la conception et à la fourniture des services publics et sociaux, les groupes d'immigrés donneraient un exemple concret d'implication active dans la vie de la cité. S'ouvriraient alors de nouvelles perspectives, dont la production en collaboration, le partenariat, la délégation et le contrôle.

Notes

1. Sole et Parella (2003) soulignent que les immigrés sont concentrés tout en bas de l'échelle des professions, phénomène qu'ils désignent sous le nom « d'ethno-stratification du marché du travail ». Par ailleurs, selon Cachon (1997), les secteurs

d'activité à forte concentration d'immigrés sont ceux qui offrent les conditions d'emploi les plus médiocres en termes de capital humain, de relations patronat-salariés, de conditions de travail et de niveaux de salaires.

2. Chiffres de l'INEM, avril 2005.
3. Les inspecteurs ne sont pas compétents pour intervenir dans le secteur des emplois de maison. Par conséquent, les travailleurs de ce domaine demeurent exposés au risque d'exploitation.
4. Loi organique 14/2003 du 20 novembre 2004.
5. Section 2 du titre II de la loi 62/2003 du 30 décembre.
6. Selon Blakeley (2001), par exemple, en Espagne, la société civile se caractérise par une vie associative peu développée et une culture politique fondée sur les « particularismes ».
7. Le plan GRECO lancé par le précédent gouvernement a été abandonné lors de l'arrivée au pouvoir des socialistes, en 2004.
8. Remarque d'une représentante d'un groupe de femmes immigrées de Mataró, province de Barcelone. L'augmentation de la présence des femmes dans le secteur des emplois de maison en Europe est mise en évidence par Cancedda (2001).
9. Voir par exemple Yucel (1987).
10. *Time Bank* est un projet dans lequel les heures passées par les individus à faire du bénévolat au sein de leur communauté en offrant un service d'entraide sont converties en une monnaie d'échange donnée.
11. Bien entendu, il existe en parallèle une demande de main-d'œuvre qualifiée dans des secteurs comme la finance, les technologies ou le droit par exemple, mais ces travailleurs très bien rémunérés ont recours à toute une série de biens et services généralement fournis par des immigrés à faible niveau de revenu. Voir Sassen (1998).

Bibliographie

Amuedo-Dorantes, C. et S. de la Rica (2005), « Immigrant Responsiveness to Labour Market Conditions and its Implications on Regional Disparities: Evidence from Spain », Discussion Paper Series, Allemagne : IZA Institute for the Study of Labour, Bonn.

Anderson. B. (2000), « Doing the Dirty Work », Zed Books, Londres.

Aparicio, R. et Tornos, A. (2000), « Immigration and Integration Policy: Towards an Analysis of Spanish Integration Policy for Immigrants and CIMs », document de travail 32 de l'EFFNATIS, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas de Madrid (UPCO).

Aparicio, R. et Tornos, A. (2003), « Towards an Analysis of Spanish Integration Policy » p. 213-251 *in* F. Heckman et D. Schnaper (dir. pub.), *The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence*, Lucius & Lucius, Stuttgart.

Barou, J. (1987), « In the Aftermath of Colonization: Black African Immigrants in France » *in* H.C. Buechler & J. M. Buechler, *Migrants in Europe,* Greenwood Press, Westport.

Blakeley, G. (2001), « Building State and Civil Society in Spain » *in* Simona Piattoni *et al.* (dir. pub.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.

Bohning, W.R. (1991), « L'intégration et les pressions migratoires en Europe occidentale », *Revue internationale du travail*, vol. 130, n° 4.

Bulmer et Solomos (1998), « Introduction: Rethinking Ethnic and Racial Studies in Ethnic and Racial Studies », vol. 21, sept.

Cachon, L. (1997), « Notas sobre la segmentación del mercado del trabajo y la segregación sectorial de los inmigrantes en España », document présenté à la conférence « La inmigración en España », Madrid, 16-18 octobre.

Cancedda, A. (2001), « L'emploi dans les services aux ménages », Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Comité económico y social, (2004), « Immigration and the Labour Market in Spain », CES.

Corcoran, M.P. (1993), « Irish Illegals: Transients Between Two Societies », Greenwood Press, Westport.

Diputació de Barcelona (2004a), *Guía metodológica para trabajar con mujeres inactivas* guide méthodologique d'intervention auprès des femmes sans emploi.

Diputació de Barcelona (2004b), *Guía metodológica para cercar a los jóvenes inactivos al mercado laboral*, guide méthodologique pour insérer les jeunes sans emploi sur le marché du travail.

Diputació de Barcelona (2003), « Good Practices and Gender Audit, Tools for Local Policy », Projet Olympia de Gouges, Institut d'Edicions.

Eaton, M. (1993), « Foreign Residents and Illegal Immigrants: os Negros em Portugal », Ethnic and Racial Studies, vol. 16, n° 3.

Ehrenreich, B. et A. Hochschild (dir. pub.) (2004), « Global Woman: Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy », Henry Holt, New York.

Giorno, C. et I. Joumard (2005), « Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Spain », document de travail du Département des affaires économiques, n° 436, OCDE, Paris.

Morales Diez de Ulzurrun (2003), « Ever Less Engaged Citizens? Political Participation and Associational Membership in Spain », document de travail n° 220, Institut de Ciencies Politiques I socials, Barcelone.

Mosley, H. (2004), « Espagne : élargir la conception du développement économique et de la création d'emplois », *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, OCDE, Paris.

Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) (2004), « National Analytical Study on Racist Violence and Crime », Raxen Focal Point for Spain.

OCDE (2004), *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, OCDE, Paris.

OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne,* OCDE, Paris.

OCDE (2005b), *Tendances des migrations internationales,* SOPEMI – Édition 2004, OCDE, Paris.

OCDE (2005c), *Panorama des statistiques de l'OCDE* – Édition 2005 : Économie, environnement et société, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* – Édition 2006 *: Stimuler l'emploi et les revenus*, OCDE, Paris.

Oso, L. (2000), « Estrategias migratorias y de movilidad social de las mujeres ecuatorianas y colombianas en situación irregular: servicio doméstico y prostitución », *in* « Mujeres inmigrantes en la irregularidad. Pobreza, marginación laboral y prostitución », Instituto de la Mujer, Madrid, rapport non publié.

Rodríguez-Pose, A. (2003), « Human Capital and Regional Disparities in the EU » document préparé pour la conférence de la Commission européenne et de la Banque européenne d'investissement sur le thème : Capital humain, emploi, productivité et croissance, Bruxelles, 19 septembre.

Sassen, S. (1990), *The Mobility of Labour and Capital*, Cambridge University Press, New York.

Schneider, F et Klinglmair, R. (2004), « Shadow Economies Around the World: What Do We Know? » document de travail n° 1167 du CESifo.

Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2003), « Statistical Yearbook of Foreigners », Madrid.

Sole, C. et S. Parella. (2003), « The Labour Market and Racial Discrimination in Spain », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, n° 1, janvier, p. 121-140.

Sole, C. et E. Herrera (1991), *Los trabajadores extranjeros en Cataluña, integración o racismo?,* CIS, Madrid.

Yucel, A.E. (1987), « Turkish Migrant Workers in the Federal Republic of Germany: A Case Study », *in* H.C. Buechler & J. M. Buechler, *Migrants in Europe*, Greenwood Press, Westport.

Zapata-Barrero, R. (2003), « EU and US Approaches to the Management of Immigration: Spain », Migration Policy Group, Bruxelles.

ISBN 978-92-64-02897-5
De l'immigration à l'intégration
Des solutions locales à un défi mondial
© OCDE 2007

Chapitre 6

Regards sur l'intégration des jeunes immigrés en Suisse

par
Steve Fenton

En Suisse, le système d'apprentissage représente un mécanisme essentiel d'intégration au marché du travail, et est considéré comme un passage indispensable pour les jeunes immigrants arrivant sur le territoire. Les établissements de formation professionnelle jouent un rôle prépondérant à Genève, Neuchâtel et Zurich en associant employeurs, immigrés et institutions publiques. La constitution de réseaux et le mentorat sont en outre fréquemment pratiqués pour favoriser les placements. Toutefois, l'apprentissage ne répond pas à tous les besoins de formation. À cet égard, une organisation à but non lucratif de Neuchâtel propose un autre type de formation permettant de combler les déficits de compétences dans une optique de plus court terme. Par ailleurs, la discrimination persiste parmi les employeurs. D'aucuns craignent même qu'une meilleure prise en charge des besoins de formation ne suffise pas à améliorer l'intégration au marché du travail si une législation rigoureuse de lutte contre la discrimination n'est pas mise en place dans le pays.

Ce chapitre analyse les initiatives mises en œuvre au niveau local pour favoriser l'intégration des immigrés au marché du travail en Suisse. Il s'intéresse plus particulièrement à l'intégration des jeunes immigrés, en présentant les projets élaborés pour eux à Genève, Neuchâtel et Zurich. Le thème principal de l'analyse est le rôle de l'enseignement et de la formation dans le soutien à l'accès à l'emploi et à une meilleure insertion sociale. L'accent est mis sur les initiatives de formation directe et les programmes de constitution de réseaux et de mentorat permettant d'établir une passerelle entre les jeunes, les établissements de formation et les employeurs. Le rôle du cadre d'action national, régional et local dans le soutien à ces initiatives est analysé dans chaque cas.

Cadre d'action

Le concept d'intégration a occupé une place centrale dans cette étude dès le début et pendant tout le processus de collecte et d'analyse des données. Il trouve son origine dans l'analyse sociologique et dans les paradigmes de politique migratoire, d'installation et de diversité culturelle dans les États-nations bien établis. En Suisse, il occupe depuis quelque temps une place centrale dans le débat politique et les mesures prises par le gouvernement à l'égard de ceux que le pays définit comme des « étrangers ». Depuis la fin des années 90, sans doute influencé par le discours de l'Union européenne, le gouvernement fédéral suisse manifeste son intérêt pour une réflexion sur le concept de l'intégration dans lequel il voit un principe directeur de son action en faveur de l'insertion sociale et politique des immigrés et de leurs enfants.

Par ailleurs, la politique suisse en matière d'immigration se caractérise par le fait que les autorités ont fait leur le discours de la société civile. Bien que le gouvernement fédéral ait joué un rôle déterminant dans le lancement récent du débat et de mesures concernant l'intégration, il considère que, dans ce domaine, l'action relève des cantons et des communes, mais aussi des associations et des citoyens eux-mêmes, de telle sorte que l'intégration s'inscrive au cœur des activités quotidiennes et de la vie de la collectivité. Cela tient en partie au fait que le gouvernement fédéral n'a été mandaté que récemment pour s'occuper de la situation des immigrés dans la société, tâche confiée jusqu'alors à des niveaux inférieurs du système de gouvernance extrêmement décentralisé. La nouveauté réside dans l'établissement d'une distinction, et par l'opposition, entre l'intégration dans l'État citoyen et

l'intégration au niveau de la collectivité locale. Dans le premier cas, « l'intégration dans la cité » se caractérise par l'octroi de la citoyenneté et des droits y afférents aux nouveaux arrivants venus pour s'installer, tandis que dans le deuxième cas, « l'intégration dans la collectivité » équivaut à l'insertion sociale des individus et des groupes venant d'arriver dans la vie des collectivités locales. La Suisse présentant un système de gouvernance fortement décentralisé, l'intégration dans la cité relève bien sûr également des cantons. Au niveau local, la distinction entre ces deux acceptions porte donc sur les formes juridiques de l'intégration (citoyenneté et nationalité) et l'intégration au marché du travail et dans les activités de la collectivité.

Jusqu'à une date récente, deux organismes fédéraux distincts géraient la politique relative aux réfugiés et demandeurs d'asile et celle concernant l'intégration des immigrés. L'Office fédéral des réfugiés (ODR) s'occupait de la question des réfugiés, tandis que l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) traitait, comme son nom l'indique, de l'immigration, de l'émigration et de l'intégration. Ces deux instances ont été regroupées en 2004 pour former l'Office fédéral des migrations (ODM). L'ODM cumule des fonctions tout à fait différentes comme l'application de la réglementation de passage des frontières et le traitement des questions de citoyenneté et d'intégration sur le territoire. C'est pourquoi la fusion a donné lieu à controverse.

L'ODM coordonne les différentes mesures d'intégration et leur mise en œuvre aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Par ailleurs, la Commission fédérale pour les étrangers (voir encadré 6.1) a été choisie par le Conseil fédéral pour conseiller l'ODM et promouvoir l'intégration par des campagne de publicité, des publications, des débats et des actions de soutien à des projets locaux d'intégration.

Encadré 6.1. **Commission fédérale pour les étrangers**

La Commission fédérale pour les étrangers joue un rôle prépondérant dans les débats sur l'intégration en Suisse. En 2000, une ordonnance (Ordonnance VlntA) définissant ses fonctions et sa structure, ainsi que ses relations avec l'Office fédéral des migrations, a été promulguée. Elle détermine aussi l'octroi d'une aide financière de l'État pour la promotion de l'intégration (le budget 2005 était de 14 millions CHF). Depuis 2001, près de 600 projets d'intégration sont financés chaque année. La Commission défend la position selon laquelle l'intégration suppose une égalité des droits et des chances, ajoutant que si les immigrés doivent faire des efforts pour s'intégrer à la société suisse, les Suisses doivent également être disposés à faire preuve d'ouverture et de respect envers eux.

Le gouvernement fédéral s'est aussi attaqué à la question de la réforme et de la révision des lois et des ordonnances qui régissent actuellement la politique relative à l'immigration et aux étrangers. La loi sur les étrangers de 1931 définit simplement les principaux objectifs de la politique concernant les étrangers, les réglementations particulières étant fixées par ordonnance. Une nouvelle proposition de loi sur les étrangers constituera donc une sorte de « mécanisme régulateur ». Ainsi, par exemple, elle formalisera la distinction entre l'admission de ressortissants de pays de l'UE et de l'AELE et celle de ressortissants des pays tiers. Débattue au Parlement en 2005, cette nouvelle loi devrait entrer en vigueur en 2006. Elle doit aussi être soumise à votation en septembre 2006. D'ores et déjà, la notion de *droit automatique* à la résidence permanente après 10 ans de séjour a été rejetée, mais les étrangers qui habitent en Suisse depuis au moins 5 ans *peuvent éventuellement* obtenir un titre de séjour définitif si l'on constate qu'ils se sont bien intégrés. L'un des principaux objectifs généraux de la nouvelle loi est de promouvoir l'intégration en Suisse, ce qui constitue une reconnaissance dans les textes du rôle que jouent à cet égard l'État fédéral et les cantons. Elle modifiera également les dispositions relatives au droit d'asile, notamment en ce qui concerne la réglementation concernant les pays tiers : autrement dit, les demandeurs d'asile pourront être renvoyés dans le pays tiers sûr où ils résidaient avant de chercher à s'installer en Suisse.

En Suisse comme dans d'autres pays, l'emploi est considéré comme un moyen essentiel « d'inclure les exclus ». Dans un document publié récemment, la Commission fédérale pour les étrangers indique « qu'une large part de l'intégration s'effectue sur le lieu de travail, travailler signifiant également être reconnu socialement » (Egger, 2003). Le chômage, le sous-emploi et l'absence de compétences professionnelles commercialisables sont considérés comme des problèmes en soi et pour l'insertion sociale des immigrés, en particulier des jeunes. Pour les décideurs politiques, l'emploi procure des satisfactions matérielles et morales[1], sous la forme, dans ce dernier cas, de reconnaissance sociale et de régulation de l'activité quotidienne. C'est précisément ce domaine de l'emploi et de l'intégration sociale que la présente étude devait analyser, aux termes du cahier des charges. Dans une optique plus large de la question de l'intégration, il s'agissait aussi étudier le discours politique qui distingue une majorité nationale (définie en termes ethnique, linguistique ou religieux) des étrangers, des nouveaux arrivants et des minorités ethniques ou culturelles, l'insertion dans les domaines institutionnels clés comme la justice ou la fonction publique, et en particulier l'enseignement, la police et la santé, l'insertion résidentielle et les mariages mixtes.

Contexte juridique : citoyenneté suisse et intégration, la catégorie « étranger »

Historiquement, la Suisse s'est constituée à partir de territoires qui se sont séparés des États ou des empires voisins. Elle présente par conséquent une grande variété culturelle. Les cantons de la confédération constituent des ensembles définis par la langue parlée : allemand, français ou italien, les cantons ayant une langue en partage étant contigus. Néanmoins, « être suisse » est une notion qui imprègne fortement l'opinion publique et apparaît étroitement liée au concept de citoyenneté. Vingt pour cent de la population (soit 1 495 008 individus en 2004) n'ont pas la nationalité suisse, bien qu'une large proportion de cette population soit constituée d'immigrés de la deuxième, voire de la troisième génération, relativement bien établis dans le pays. Selon le Conseil de l'Europe, en réalité, quelque 2 % seulement des personnes d'origine étrangère résidant en Suisse ont été naturalisés, alors que plus de la moitié des non ressortissants résident dans le pays depuis plus de 20 ans (Conseil de l'Europe, 1998). Plus d'un cinquième des étrangers titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement sont nés en Suisse et 58 % de ceux qui sont nés à l'étranger habitent dans le pays depuis au moins 10 ans. Les deux tiers des enfants ou des adolescents désignés comme « étrangers » (quelque 237 000 personnes) sont nés en Suisse. D'après le Conseil de l'Europe, si toutes les personnes possédant un permis de séjour de longue durée (type C) en Suisse étaient naturalisées, la proportion des non ressortissants tomberait à 5 % environ.

Le faible nombre d'immigrés possédant la nationalité suisse peut s'expliquer par le fait que la naturalisation s'obtient difficilement. Les projets de loi visant à la faciliter ont été rejetés en 2004 par le biais d'une votation. Cette votation, ainsi que les campagnes électorales suivantes, s'est accompagnée de prises de position spectaculaires et tendancieuses de groupes d'extrême-droite. Le gouvernement fédéral n'en cherche pas moins à diminuer le coût de la procédure, considéré actuellement comme l'un des principaux obstacles à la naturalisation. En 2005, un rapport de l'Office fédéral de la statistique comprenait une section sur cette question dans laquelle les « étrangers » étaient définis comme des personnes pouvant être nées en Suisse mais n'étant pas naturalisées. Il précisait que plus de la moitié des résidents ne possédant pas de passeport suisse habitent en Suisse depuis plus de 15 ans ou sont nés dans le pays. Comparé au taux de naturalisation de 2.5 %, on constate qu'il subsiste un important déficit d'intégration (Office fédéral suisse de la statistique, 2005).

Permis de travail et mobilité

Conformément à l'Accord sur la libre circulation des personnes, les ressortissants des États de l'UE et de l'AELE sont autorisés à résider en Suisse. Ils sont soumis aux mêmes conditions d'embauche et d'emploi que les citoyens suisses et que les étrangers possédant une autorisation de séjour permanent. Parallèlement, la politique à l'égard des immigrants potentiels non ressortissant de pays de l'UE ou de l'AELE (à l'exception des réfugiés et des demandeurs d'asile) est beaucoup plus restrictive. Ceux que l'on qualifie de ressortissants de « pays tiers » se heurtent au système de préférence nationale, au système d'admission préférentielle des migrants originaires de pays de l'UE ou de l'AELE et au système des quotas. Dans la pratique, il leur est très difficile de pouvoir entrer en Suisse et d'y obtenir un permis de travail à moins de posséder des compétences exceptionnelles dans un secteur où existent une forte demande mais une très faible offre de spécialistes.

Si l'entrée des ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE est régie par l'Accord sur la libre circulation des personnes, les ressortissants de pays tiers doivent obtenir un permis de séjour. Il en existe plusieurs sortes, à savoir :

- **B –** permis de séjour annuel : les titulaires de ce permis sont des étrangers séjournant généralement en Suisse pour une longue durée, qu'ils travaillent ou non ;
- **C –** permis de séjour définitif : délivré aux étrangers après un séjour légal en Suisse d'au moins cinq ou dix ans ;
- **L –** permis de séjour de courte durée : délivré pour un séjour de durée limitée, généralement inférieure à un an ;
- **G –** permis frontalier : délivré aux personnes habitant dans les zones frontalières et travaillant en Suisse à proximité de la frontière.

Les non-ressortissants de l'UE et de l'AELE peuvent entrer en Suisse pour y effectuer des stages et obtiennent à cet effet un permis de stagiaire auprès de l'administration fédérale. Tous les autres permis sont délivrés par les cantons. Les ressortissants de l'UE et de l'AELE qui s'installent en Suisse sans y travailler ne sont pas dispensés de l'obligation de détenir un permis de séjour, qui leur sera octroyé s'ils disposent des ressources suffisantes et répondent à un certain nombre d'autres critères.

Caractéristiques des immigrés

La part des étrangers dans la population de la Suisse s'est nettement accrue : elle est ainsi passée de 9.3 % dans les années 1960 à 20.2 % en 2004, malgré un léger recul dans les années 80. Depuis quelques années, les pays d'origine sont beaucoup plus diversifiés. Au cours des décennies de l'après-guerre, les travailleurs immigrés venaient essentiellement des pays voisins

(France, Allemagne, Autriche et Italie), ainsi que d'Espagne puis, plus récemment, du Portugal. En 2003, sur un total de 94 049 immigrés, 67 581 étaient issus de pays d'Europe. Les principaux autres pourvoyeurs de travailleurs étaient les pays d'Afrique (5 420), l'Amérique du Sud (3 957) et l'Asie (11 638). La même année, la Suisse comptait en outre plus de 21 000 demandeurs d'asile en provenance d'une multiplicité de pays dont ceux des Balkans, la Somalie, l'Angola, l'Irak, la Turquie et le Sri Lanka. Par ailleurs, le type de migrant a changé du fait du pourcentage croissant d'individus arrivés au titre du regroupement familial. Les étrangers sont inégalement répartis sur le territoire : ils se concentrent dans les régions voisines de la France, de l'Italie et de l'Allemagne/Autriche et sont moins nombreux dans la partie médiane du pays, le long de l'axe est-ouest. Le canton de Genève rassemble la plus forte proportion d'immigrés, soit 37.8 %, celui d'Uri, la plus faible, avec seulement 8.5 %

Handicaps sur le plan socio-économique et de l'éducation

Pendant la première vague d'immigration, juste après la Deuxième Guerre mondiale, on considérait que les immigrés devaient travailler pendant de courtes périodes, puis retourner dans leur pays d'origine[2]. Au fil des années, la Suisse a assoupli sa législation, qui rendait difficile la prolongation du séjour (avec notamment l'interdiction du regroupement familial ou la non admissibilité aux prestations de chômage) et, au cours de vagues suivantes, davantage d'immigrants permanents sont arrivés, souvent accompagnés de leur famille. Avec le temps, leur présence et celle de leurs enfants ont entraîné de nouvelles difficultés pour les pouvoirs publics, en matière d'intégration notamment comme nous l'avons déjà souligné plus haut, mais aussi de résultats scolaires et de mobilité sociale pour les immigrés des deuxième et troisième générations. Dans le même temps, compte tenu des nombreuses incertitudes qui règnent sur le marché mondialisé, le chômage augmente en Suisse et l'emploi tend à devenir de plus en plus temporaire et cloisonné.

D'une manière générale, les étrangers et les immigrés semblent connaître une situation économique plus précaire et atteindre des niveaux d'instruction moins élevés que les Suisses. Ces paramètres se mesurent en termes de niveau d'études atteint, de rémunération, de taux de chômage et représentation des jeunes dans les établissements d'enseignement supérieur ou de formation aux métiers des l'enseignement[3] par exemple. Manifestement, l'ampleur de leurs difficultés est également liée à l'antériorité de leur immigration en Suisse et à leur pays d'origine, ceux issus des pays voisins tels que la France, l'Allemagne ou l'Autriche réussissant aussi bien, sinon mieux, que les Suisses. Les immigrés les plus récents, originaires en particulier de l'ex-Yougoslavie, de Turquie et du Portugal, se trouvent dans les

situations les plus difficiles, ceux venant d'Italie et d'Espagne occupant une position intermédiaire[4].

Types d'emploi et conditions de travail

Même s'il existe toujours une demande de main-d'œuvre hautement qualifiée mais aussi de travailleurs faiblement qualifiés, en Suisse, les secteurs d'activité peu qualifiés regroupent un nombre démesuré d'étrangers et d'immigrés. Alors que ceux qui sont originaires des pays d'Europe septentrionale et occidentale (Allemagne, Autriche et France, par exemple) sont susceptibles de posséder un niveau d'instruction et d'occuper des emplois équivalents ou supérieurs à ceux des Suisses, les immigrés arrivés plus récemment d'Europe méridionale et des Balkans travaillent plutôt dans des secteurs présentant des conditions et des rémunérations inférieures (Office fédéral suisse de la statistique, 2004a). Buttet, Gfeller et Meyer (2005) soulignent le nombre important d'immigrés travaillant dans les secteurs (bâtiment, hôtellerie, restauration, agriculture) dans lesquels l'emploi est plus « instable et précaire ». La comparaison entre les travailleurs suisses et étrangers employés dans le secteur de la restauration et des services à la personne s'établit par exemple comme suit : Suisses 7 %, ressortissants de pays d'Europe du Nord et de l'Ouest 7 %, ressortissants de pays d'Europe méridionale 20 %, Balkans 19 %. Ce schéma n'a rien d'inhabituel[5], les immigrés occupant fréquemment les postes refusés ou dédaignés par les autochtones.

Il faut toutefois souligner que, comme dans d'autres économies avancées, la part des personnes employées dans l'agriculture et dans l'industrie continue à décroître, alors que celle exerçant des fonctions de direction ou des professions libérales ou occupant des emplois de bureau ou de services ne cesse d'augmenter. Le fait que la politique actuelle soit conçue pour attirer des immigrants hautement qualifiés équivaut à une reconnaissance implicite de l'évolution des besoins de main-d'œuvre. En effet, outre qu'elle restreint l'accueil des ressortissants des pays tiers aux spécialistes très qualifiés, la Suisse encourage les personnes hautement qualifiées originaires notamment des pays de l'UE et de l'AELE à venir travailler sur son territoire. Elle reconnaît ainsi qu'elle ne peut pourvoir des postes très pointus sans faire appel à des étrangers, en particulier dans les organisations internationales implantées dans la Confédération.

Il faut préciser qu'il existe des différences considérables ente les marchés du travail étudiés, à Genève, Neuchâtel et Zurich. La demande de spécialistes polyglottes hautement qualifiés est particulièrement forte à Genève, principal lieu d'implantation des organisations internationales en Suisse. La ville possède également un secteur des services très développé. Neuchâtel est au contraire davantage tournée vers l'industrie manufacturière, tandis que

Zurich présente une économie plus diversifiée, avec toutefois la prépondérance du secteur financier.

Chômage

Le taux de chômage est depuis toujours nettement plus élevé pour les étrangers que pour les Suisses. Ainsi, en 2003, il s'élevait à 6.6 % pour les premiers contre 2.7 % pour les seconds. À l'époque, alors qu'ils constituaient 25 % de la population active, les étrangers représentaient 42 % des chômeurs. Comme dans nombre de pays industrialisés, le taux de chômage est plus élevé parmi les jeunes (15-24 ans) et, dans cette catégorie, parmi les étrangers (7.7 %, contre 3.0 % pour les Suisses). Enfin, la probabilité d'être au chômage est plus forte pour les femmes que pour les hommes.

Dans une étude menée uniquement en Suisse romande, Buttet *et al*. (2005) ont relevé également un taux de chômage nettement plus élevé parmi les étrangers (tous âges confondus) et des différences significatives en fonction des nationalités. Il s'avère ainsi inférieur à celui des Suisses (5.8 %) dans le cas de la population originaire des pays océaniques (3.5 %), du Canada et des États-Unis (3.8 %), et n'est guère plus élevé parmi les ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE (7.7 %). Les taux de chômage les plus élevés concernent les immigrés venus d'Afrique (30.2 %), d'autres pays européens (hors UE et AELE, 19.7 %) et de l'ex-Yougoslavie (17.1 %). Sur les six cantons francophones, c'est celui de Genève qui affiche le plus fort taux de chômage (9.6 %).

Les secteurs dans lesquels travaillent les immigrés ont également une incidence sur leur taux de chômage. Buttet *et al*. (2005) soulignent le déficit de formation et de qualifications de certains étrangers au chômage, mais remarquent également que les étrangers trouvent en général un emploi dans les secteurs souffrant le plus du chômage, et sont sous-représentés dans les autres. Par exemple, avant de perdre leur emploi, une grande proportion des étrangers travaillaient dans les services à la personne ainsi que dans l'hôtellerie et la restauration. Les étrangers exerçant dans l'enseignement (et dans des métiers où le taux de chômage est faible) ont nettement moins de risques de connaître le chômage que les étrangers en général. Buttet *et al*. décrivent la présence disproportionnée des étrangers dans certains secteurs comme « une forme d'ostracisme du marché du travail local envers certaines nationalités ». Leur statut d'immigré et leur position précaire sur le marché du travail sont liés : les travailleurs non ressortissants doivent demander le renouvellement de leurs permis de séjour et de travail par l'intermédiaire de leur employeur, ce qui les place dans une position de faiblesse.

Mobilité sociale

Même si, dans certains pays, la médiocrité des résultats au regard du marché du travail des immigrés de la première génération est compensé par le relatif succès de leurs enfants (grâce notamment à de bons résultats en matière d'éducation[6]), la mobilité sociale entre les générations apparaît moins marquée en Suisse. D'après le rapport de l'OCDE intitulé *Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life* (OCDE, 1999), en Suisse, les immigrés de la deuxième génération demeurent fortement influencés par la situation socio-économique de leurs parents; en outre, « le niveau d'acquisition des compétences nécessaires sur le marché du travail et dans la vie quotidienne reflète également la segmentation de la société davantage en Suisse qu'ailleurs. Les différences des compétences (…) en fonction du niveau d'études du père s'avèrent beaucoup plus marquées que dans les autres pays étudiés ». Cette inégalité de transmission intergénérationnelle correspond bien aux observations indiquant le degré relativement faible de mobilité au regard de l'éducation dans le pays. L'ouvrage intitulé *Regards sur l'éducation* (OCDE, 1999) compare onze pays à l'économie très avancée sous l'angle des « chances relatives d'achever des études tertiaires selon le niveau de formation atteint par les parents ». En Suisse, un jeune dont les parents possèdent un diplôme d'enseignement post-secondaire a quatre à cinq fois plus de chances d'obtenir un diplôme équivalent à son tour que quelqu'un dont les parents n'ont pas terminé le deuxième cycle d'enseignement secondaire. L'étude souligne que la population n'ayant pas acquis les qualifications de fin d'études secondaires se compose essentiellement d'étrangers.

Résidents en situation irrégulière ou clandestins

On ne connaît pas le nombre de résidents en situation irrégulière (aussi appelés « sans-papiers » ou « clandestins ») en Suisse. Tous les chiffres avancés en la matière sont des estimations. Ainsi, selon l'Office fédéral des migrations (ODM), ils seraient 90 000 (chiffre de 2004), mais les ONG parlent pour leur part d'une population ne comptant pas moins de 300 000 personnes. Les immigrés clandestins et, singulièrement, leurs enfants sont souvent accueillis dans des établissements dispensant un enseignement post-obligatoire, et les cantons peuvent très bien les scolariser sans tenir compte de leur statut. Mais comme les clandestins ne peuvent pas prendre un emploi, il est difficile pour les jeunes dans cette situation de se voir offrir un placement ou un stage dans une entreprise. Ils restent donc étudiants à temps complet ou travaillent illégalement dans des secteurs peu qualifiés, comme le tourisme, l'accueil, le nettoyage et l'agriculture saisonnière[7]. Le travail au noir prend une importance politique croissante dans le pays et a conduit l'ODM à

publier, en 2004, un rapport sur le sujet qui met l'accent sur les liens existant entre l'immigration clandestine et la demande du marché du travail.

Lutter contre la discrimination

Plusieurs études ont mis en évidence la discrimination exercée par les employeurs à l'encontre des immigrés. En 1999, Golder et Straubhaar ont utilisé les chiffres des salaires pour illustrer la discrimination en matière de revenu. En 2003, Fibbi *et al*. ont mené une étude prouvant la discrimination dont souffrent les personnes issues de l'immigration lors des recrutements. Leur étude suivait la méthode retenue par le Bureau international du travail (BIT), consistant à « tester » les réponses des employeurs à des candidatures envoyées par des personnes d'origines différentes. Elle a établi que, s'il existe une certaine discrimination (minime) envers les Portugais, elle est en revanche très forte contre les Turcs et les ressortissants des pays de l'ex-Yougoslavie, les deux autres grands groupes d'immigrés étudiés. Une comparaison des réponses envoyées aux candidats originaires de l'ex-Yougoslavie en Suisse romande et alémanique a révélé un taux de discrimination plus élevé en Suisse alémanique.

Comparée à celle d'autres pays européens, des États-Unis et du Canada, la législation suisse sur la discrimination raciale n'est pas très fournie. Elle se fonde sur la déclaration (1995) de ce que le code pénal (article 261) décrit comme une « norme pénale antiraciste ». Il n'existe pas de loi contre la discrimination en tant que telle, et les personnes estimant en avoir été victimes lors de leur recherche d'emploi n'ont guère de recours juridique. La Commission fédérale contre le racisme est par conséquent chargée de diffuser largement les informations à ce sujet et de favoriser la circulation des documents promouvant l'égalité des chances et la condamnation des actes d'incitation publique à la haine raciale. Elle multiplie les déclarations publiques contre la xénophobie, le racisme et l'extrême-droite. En 2004, elle a condamné aux côtés de la communauté musulmane de Suisse la parution dans la presse d'une annonce affirmant que les musulmans seraient bientôt majoritaires dans le pays. Déposée par un groupe proche du Parti des Suisses nationalistes (d'extrême droite), cette annonce a été publiée quelques semaines seulement avant la votation sur l'assouplissement des lois sur la naturalisation. En dépit de ses pouvoirs déclaratoires considérables et de l'influence qu'elle peut exercer sur l'opinion publique, la Commission ne fonctionne pas comme un organisme de protection des personnes victimes de discrimination sur le marché du travail ou dans d'autres domaines, comme le logement.

Contexte de gouvernance

En Suisse, la structure de gouvernance repose sur un système fédéral composé de cantons (États « locaux ») qui disposent d'une très forte autonomie et d'une grande liberté de décision. En ce qui concerne la politique des étrangers et de l'intégration, l'État fédéral définit les lois et réglementations que doivent suivre les cantons mais ceux-ci conservent une certaine latitude dans la manière de les appliquer. Cela vaut dans un certain nombre de domaines concernant les étrangers et l'intégration, tels que la délivrance des permis de séjour, l'autorisation de changer de lieu de résidence et d'emploi, le soutien aux débats et aux projets d'intégration à l'échelon local et la mise en œuvre de la réglementation sur la naturalisation. Les cantons préparent par exemple des rapports qui étayeront les décisions relatives aux naturalisations. Les examens et les enquêtes menés pour les naturalisations varient également selon les cantons. Si toute personne résidant en Suisse depuis au moins 12 ans peut demander la citoyenneté, tous les cantons n'appliquent pas cette réglementation de la même façon. Ainsi, dans celui de Nidwalden, la durée de séjour dans le canton requise pour déposer une demande est de 12 ans mais, à Genève, deux années suffisent (Efionayi *et al.* 2005). Le compte rendu de la conférence fédérale de 2004 sur « les obstacles juridiques à l'intégration des étrangers » soulignait également les différences de durée de séjour obligatoire pour les autorisations de séjour et d'application des critères du regroupement familial. Il est noté dans ce rapport que ces différences suscitent le mécontentement des personnes soumises aux aléas du pouvoir discrétionnaire exercé par les cantons, d'autant plus que les décisions sont parfois perçues comme « arbitraires » et influencées par des considérations d'ordre politique, et ne répondant pas à des critères ou des règles transparents (Office fédéral suisse de la formation professionnelle et de la technologie, 2004). Le pouvoir discrétionnaire des cantons dans la délivrance des permis est également considéré comme un obstacle à la mobilité géographique et professionnelle des immigrés car il limite leur choix de lieu de résidence et leurs possibilités de trouver un emploi (Efionayi-Mäder *et al.*, 2003).

La manière dont les cantons traitent les difficultés linguistiques et culturelles des élèves dans leur système éducatif varie par ailleurs considérablement. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a adopté des recommandations sur les mesures conçues pour aider les élèves n'ayant pas langue principale du canton comme première langue. Elle ne peut toutefois garantir que ces recommandations seront appliquées avec la même détermination dans tous les cantons. Dans le même ordre d'idées, les cantons n'autorisent pas toujours les demandeurs d'asile déboutés à suivre des formations.

Le gouvernement fédéral s'efforce depuis peu d'introduire davantage de cohérence dans les mesures d'intégration appliquées par les cantons en nommant des « délégués à l'intégration », chargés d'établir une passerelle entre les institutions clés du canton et les agences fédérales, tout en prenant part aux débats nationaux. Si les cantons ont désormais tous leurs délégués, certains ont répondu plus favorablement que d'autres à cette initiative. Ceux de Genève et de Neuchâtel ont par exemple inclus des mesures sur l'intégration dans leur loi cantonale.

Il faut préciser que, du point de vue géographique, les cantons étudiés ici présentent des différences considérables : le canton de Genève est très urbanisé, celui de Neuchâtel, essentiellement rural, tandis que celui de Zurich comprend à la fois des zones urbaines denses et des zones rurales.

Initiatives locales destinées à soutenir l'intégration des jeunes au marché du travail

Dans le reste de ce chapitre, nous présentons et évaluons les programmes et initiatives proposés localement pour lever les obstacles à l'intégration au marché du travail en Suisse. Nous examinons tour à tour deux types d'initiatives :

- initiatives dans l'enseignement et la formation pour faciliter l'accès à la formation professionnelle post-obligatoire ;
- initiatives destinées à soutenir la création de réseaux et le mentorat et à établir une passerelle entre les jeunes et le marché du travail.

Initiatives dans l'enseignement et la formation pour faciliter l'accès à la formation professionnelle post-obligatoire

Les interventions locales et fédérales destinées à favoriser l'intégration des jeunes reposent sur le système des écoles professionnelles, qui offre un enseignement post-obligatoire pour faciliter l'entrée sur le marché du travail. Soutenues par l'État fédéral et les cantons, les écoles professionnelles mettent en œuvre des programmes prévus pour renforcer la formation des jeunes sous-qualifiés et favoriser leur insertion sur le marché du travail. Pour replacer ces interventions dans leur contexte, nous commencerons par présenter de manière succincte le système éducatif suisse.

Grosso modo, le système éducatif suisse distingue l'enseignement obligatoire de l'enseignement post-obligatoire. Le premier accueille les enfants depuis l'âge de quatre ou cinq ans (selon les cantons) jusqu'à environ 15 ans, l'âge officiel de la fin de la scolarité obligatoire. Vient ensuite l'enseignement post-obligatoire, accueillant en principe les jeunes de 16 à 20 ans, qui peut prendre trois formes : l'apprentissage, l'enseignement technique post-secondaire ou les études universitaires. En Suisse, la majorité

des jeunes passent des établissements d'enseignement obligatoire à des établissements d'enseignement professionnel associant formation théorique et pratique. Ils peuvent alors obtenir une attestation fédérale de formation professionnelle (au bout de deux ans) ou un certificat fédéral de capacité (au bout de trois ou quatre ans). Muni de ce certificat, l'élève peut poursuivre sa formation dans une école supérieure ou une haute école spécialisée. S'il est titulaire d'un baccalauréat professionnel (« maturité professionnelle ») en plus du certificat fédéral de capacité, le jeune peut intégrer directement une faculté des sciences appliquées. En 2003, 10 % des étudiants ont passé le baccalauréat professionnel.

L'enseignement professionnel repose sur un principe fondamental, un système « dual » qui associe des périodes de cours théoriques à l'école et une formation pratique grâce à l'apprentissage. Cet élément est essentiel à la formation, mais aussi à l'entrée, à terme, dans la vie active et à l'acceptation sur le marché du travail. Outre sa valeur économique et en matière d'emploi, ce système présente aussi une valeur symbolique et morale. Dans l'ordre social suisse, l'apprentissage demeure extrêmement valorisé. L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie décrit ce système comme « la forme d'enseignement et de formation professionnels la plus courante » et indique que l'année de son rapport, sur les 88 479 jeunes de 16 ans du pays, 77 823 ont intégré cette filière. Selon lui, les cours sont adaptés aux qualifications professionnelles demandées et débouchent sur de vrais postes dans des secteurs où la demande existe. L'Office fédéral fait valoir que ce système permettrait à la Suisse d'enregistrer l'un des taux de chômage des jeunes les plus bas d'Europe, affirmation corroborée par une étude de l'OCDE sur le passage de l'enseignement à la vie active en Suisse[8].

Le système d'enseignement et de formation est régi et partiellement financé par l'État fédéral, mais largement géré par les cantons, chargés de sa mise en œuvre. L'Office fédéral assure 25 % du financement et veille à la reconnaissance des cours, au contrôle de la qualité et au respect des ordonnances sur l'enseignement et la formation. Les cantons supervisent les programmes d'apprentissage et leur diffusion, administrent les écoles professionnelles proposant des cours à temps partiel ou à temps complet et fournissent des informations et des conseils sur les carrières. Près des trois quarts des élèves en formation professionnelle suivent un apprentissage en entreprise (par opposition aux études à temps complet dans une école). Cette proportion est toutefois plus élevée dans les cantons germanophones (86 %), que dans les cantons francophones (72 %). Ces différences sont peut-être d'ordre culturel. En effet, l'apprentissage ne revêt pas la même importance en France qu'en Allemagne. La transition entre l'enseignement obligatoire et le marché du travail s'effectue en Suisse romande plus fréquemment *via* les écoles, y compris les écoles professionnelles.

Bien que l'enseignement post-obligatoire (à partir de 15 ans) soit facultatif, il devient de plus en plus la norme en pratique. Les étudiants n'ayant pas ou peu suivi d'études au delà de la période de scolarité obligatoire sont par conséquent de plus en plus pénalisés sur le marché du travail. Le gouvernement fédéral a récemment lancé une campagne pour inciter les employeurs à créer davantage de postes d'apprenti. Il a en effet constaté que leur nombre était en régression alors que le nombre de jeunes des groupes d'âge concernés avait fortement augmenté. En 2003, cette campagne a réussi à inverser la tendance et les derniers chiffres montrent que le nombre de places d'apprentissage disponibles d'une année sur l'autre s'est stabilisé, et qu'il a même augmenté à la suite d'une hausse des offres en Suisse romande[9]. Toutefois, les écoles professionnelles ont toujours des difficultés à trouver des stages. Comparé à des pays analogues, la Suisse compte moins de jeunes qui entrent à l'université et obtiennent des diplômes universitaires. Ce phénomène est compensé en partie, mais pas complètement, par le nombre d'étudiants qui suivent les filières tertiaires non universitaires (écoles supérieures et hautes écoles spécialisées).

Initiatives du secteur public

Certains élèves s'inscrivent dans l'enseignement post-obligatoire sans avoir terminé de façon satisfaisante l'éducation de base et sans maîtriser les compétences fondamentales. Selon les professionnels de l'enseignement, c'est souvent le cas des immigrés, et plus encore de ceux arrivés récemment. Cette situation les pénalise fortement dans l'enseignement post-obligatoire. Les écoles professionnelles locales sont par conséquent contraintes de consacrer des ressources (avec un certain soutien financier de l'État) à des programmes de « rattrapage ». L'une de ces écoles est gérée par le Département de l'instruction publique (DIP) de Genève, qui a élaboré un programme de scolarisation des élèves immigrés, couvrant l'enseignement primaire (4 à 12 ans), secondaire (12-15 ans) et post-obligatoire (15-19 ans).

Les écoles professionnelles du canton de Genève se situent dans l'un des environnements les plus multi-ethniques du pays. En 2003, alors que la Suisse comptait 20.4 % d'étrangers, ils étaient 37.8 % à Genève (160 344 personnes), soit près du double de la proportion nationale et 25 % de plus qu'à Berne. Ce taux élevé s'explique en partie par le fait que la ville accueille un grand nombre d'organisations internationales, ainsi que l'université de Genève, de renommée internationale. Comme le reconnaissent les responsables du système éducatif de la ville, cette nombreuse population étrangère apporte une grande diversité linguistique. Dans les écoles de Genève, on parle quelque 150 langues différentes. Plus de 40 % des élèves du canton parlent une autre langue que le français (première langue du canton) chez eux, et cette proportion atteint 75 % dans certains quartiers de la ville.

Compte tenu de cette diversité, l'une des principales missions du DIP en matière d'intégration consiste à veiller à ce que des cours de français et de perfectionnement linguistique soient proposés à tous les niveaux du programme scolaire. Le fait que des élèves de la même tranche d'âge, qui pourraient par conséquent suivre les mêmes cours, possèdent un niveau de français très inégal, d'autant plus que certains vivent en Suisse depuis longtemps alors que d'autres sont arrivés récemment, pose problème. La diversité des besoins au sein d'une même classe est encore accentuée par le fait que ce programme s'adresse également aux Suisses autochtones ayant pris du retard pendant la scolarité obligatoire et qui suivent les mêmes cours que les élèves issus de l'immigration.

Compte tenu de la diversité des besoins du groupe cible en matière d'éducation, l'école professionnelle a été contrainte de créer un environnement d'enseignement intensif et adapté, constitué de petits groupes d'élèves et assuré par des enseignants parfaitement conscients de la « problématique de l'immigration » et de l'interculturalisme. Dans le passé, les élèves sont parfois arrivés en cohortes, nécessitant l'ouverture de classes spéciales (lors de l'arrivée massive des demandeurs d'asile du Kosovo, par exemple, à partir de 1999, Genève a accueilli quelque 500 jeunes). Le DIP sait très bien que, parmi les élèves, on compte des enfants d'immigrés clandestins mais il est néanmoins déterminé à leur dispenser un enseignement. Toutefois, ceux-ci n'ont pas toujours accès à l'apprentissage, qui demeure une passerelle incontournable débouchant sur l'emploi dans de nombreux secteurs.

Le chômage qui avait toujours été faible en Suisse a augmenté de manière spectaculaire dans les années 1990. Il a atteint 5.2 % en 1997, puis diminué à la fin de la décennie avant de repartir de nouveau à la hausse[10]. Pendant cette période, Genève a enregistré un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale et les entreprises n'étaient guère enclines à créer de nouvelles places d'apprenti ou à embaucher des personnes qui ne leur semblaient pas correspondre parfaitement aux postes à pourvoir. Dans ce contexte, et alors que les prévisions de croissance économique restent modestes, les écoles professionnelles peinent à placer les jeunes qui ont un parcours scolaire difficile. Il faut souligner qu'il existe à Genève au moins trois catégories d'actifs : les universitaires, spécialistes diplômés d'une école de gestion, membres de professions libérales et gens d'affaires, une catégorie intermédiaire composée des travailleurs formés par l'apprentissage et présentant divers niveaux de compétences et, enfin, les travailleurs du secteur informel, ce dernier opérant sans aucun lien avec le système d'apprentissage et de formation. Les jeunes immigrés risquent tout particulièrement de tomber dans cette dernière catégorie car ils sont souvent vivement encouragés à y occuper des postes dans des entreprises détenues par d'autres immigrés, dans le secteur de la restauration « ethnique » par exemple. Enfin,

le DIP est confronté à un autre problème : bien que ses agents soient conscients des préjugés dont souffrent les étrangers et les immigrés de fraîche date, ils considèrent qu'il n'est pas de leur ressort d'essayer de résoudre cette question.

Pour relever ces défis multiniveaux, l'école professionnelle s'appuie notamment sur la volonté exprimée récemment par le gouvernement d'élaborer une politique d'intégration. Le responsable du DIP assiste à des réunions au niveau national avec ses homologues des autres cantons afin d'échanger des vues et de formuler des recommandations à mettre en œuvre au niveau cantonal. Cette initiative s'inspire d'un message fort provenant de l'administration fédérale, à savoir que l'intégration réussie passe par l'apprentissage de la langue, la formation professionnelle, l'apprentissage et l'emploi. En outre, il est reconnu que l'apprentissage de la langue requiert des classes réduites, un personnel spécialisé et un suivi individualisé.

Les résultats du programme de scolarisation des enfants immigrés du canton de Genève n'étaient pas encore disponibles lors de la rédaction de ce rapport, mais l'on peut néanmoins formuler quelques observations sur l'adéquation des formations proposées selon le contexte et les caractéristiques des groupes cibles. Comme nous l'avons déjà dit, le degré de diversité auquel le système éducatif genevois s'efforce de faire face est bien supérieur à ce que l'on observe dans le reste de la confédération, et l'enseignement linguistique, les conseils individualisés et les cours intensifs en petits groupes mobilisent la majeure partie des énergies du programme. Même si on ne dispose pas de données sur le nombre d'élèves qui entrent en apprentissage, il semble que les agents du DIP aient toutes les peines du monde à aider les élèves à « s'insérer » dans des parcours professionnels passant par l'apprentissage. De plus, les agents du DIP eux-mêmes estiment que le chômage qui touche le canton constitue un obstacle majeur. Par conséquent, les enseignants ne peuvent pas faire grand chose de plus que de faire porter tous leurs efforts sur le renforcement des compétences de base de leurs élèves.

L'école professionnelle s'est attaquée directement à la question du placement de ses élèves en entreprise en employant une personne effectuant le lien entre l'école et les entreprises, afin d'assurer la coordination avec les employeurs. Cette personne organise les stages sur la base de trois journées de huit heures par semaine, rémunérés à la moitié du salaire d'un apprenti normal. Mais les élèves affirment qu'ils doivent souvent se débrouiller seuls pour trouver une place d'apprenti. Là encore, nous ne disposons pas de chiffres précis sur le taux annuel de réussite du programme, mais environ un quart des élèves sortiraient du système, soit parce que l'école perd toute trace d'eux, soit parce qu'ils abandonnent l'école pour exercer un emploi dans le

secteur informel, pour lequel on ne leur demande ni formation ni qualification formelles.

Formation post-obligatoire à Neuchâtel : le programme Jet

Le canton de Neuchâtel a également mis en place un programme de formation post-obligatoire pour les jeunes immigrés. Les cantons de Genève et de Neuchâtel sont tous deux francophones et frontaliers de la France. Celui de Neuchâtel compte toutefois moins d'habitants (un peu plus de 165 000, contre plus de 400 000 dans celui de Genève) et nettement moins d'étrangers, soit 22.9 % (2002). Par ailleurs, alors que près d'un quart de la population du canton de Genève ne parle pas le français en première langue, c'est le cas de moins de 15 % des habitants de Neuchâtel. Autre caractéristique très importante : l'économie genevoise repose beaucoup plus sur les services. En 2001, dans le canton de Neuchâtel, 36 % des emplois se situaient dans le secteur secondaire (industriel) contre seulement 16 % à Genève, ce qui témoigne d'une tradition industrielle beaucoup plus ancrée dans le premier de ces deux cantons. Ces différences de marché du travail expliquent peut-être, du moins en partie, les taux de réussite différents entre les programmes post-obligatoires de formation professionnelle, même s'il est certain que le contexte historique et de gouvernance de Neuchâtel jouent aussi un rôle important à cet égard.

En effet, compte tenu de son passé industriel, le canton de Neuchâtel reçoit des immigrés depuis longtemps afin de répondre à ses besoins de main-d'œuvre; il a d'ailleurs mis en place des structures d'accueil et d'assistance à leur intention. Les étrangers bien établis disposent du droit de vote et, depuis les années 80, une loi cantonale promeut l'égalité des chances. Dans le cadre de la nouvelle politique d'intégration menée par l'État fédéral, Neuchâtel a nommé un « délégué à l'intégration » : ce responsable cantonal est chargé d'assurer le lien avec les agences fédérales pour l'application des politiques arrêtées à ce niveau, et de servir de référent pour l'élaboration de la politique d'intégration de Neuchâtel. Outre son action de soutien aux programmes de formation pour les jeunes immigrés, le délégué collabore par exemple avec les autorités locales en charge du logement afin d'éviter de concentrer des groupes de population dans certains immeubles/quartiers. Des cours sur l'égalité des chances et les mesures de lutte contre la discrimination sont proposés dans le secteur public et les écoles. En 2006, Neuchâtel a financé un vaste programme de 400 manifestations destinées à sensibiliser l'opinion publique aux questions d'intégration et d'identité.

Le Centre professionnel du littoral neuchâtelois (CPLN), organisme chargé d'assurer la formation post-obligatoire des immigrés, fournit un enseignement et des formations depuis le niveau élémentaire jusqu'au niveau avancé. Les cours sont dispensés en préapprentissage (préparation additionnelle précédant l'entrée en apprentissage), en école professionnelle

(formation professionnelle dans le cadre du système dual) et en école supérieure (correspondant à une formation technique et professionnelle avancée).

Dans la section de préapprentissage, l'École des arts et métiers (EAM) propose des cours passerelles pour les jeunes apprentis. Connue sous le nom de programme JET (jeunes en transit), cette formule s'adresse à des élèves arrivés depuis peu en Suisse. La plupart de ces jeunes ne maîtrisent pas suffisamment le français pour commencer immédiatement une formation professionnelle ou des cours théoriques. L'accent est mis sur « l'intégration » par la langue et la familiarisation avec la société et la culture suisses. Les élèves sont accueillis tout au long de l'année scolaire et peuvent suivre deux modules appelés respectivement JET 1 et JET 2 :

- JET 1 : acquisition de compétences et apprentissage de la langue (un an) ;
- JET 2 : insertion professionnelle (un an).

Même dans la section de préapprentissage, le CPLN effectue une certaine sélection, refusant notamment les élèves souffrant de problèmes personnels trop lourds et ceux qui ont une connaissance du français trop limitée. Pour s'inscrire au programme, les élèves doivent habiter dans le canton de Neuchâtel, avoir entre 16 et 20 ans, posséder des rudiments de français (pas de débutants complets) et effectuer une formation préliminaire de deux semaines. Ils suivent des cours de français, de mathématiques et d'apprentissage social. Ils sont étroitement encadrés par le personnel enseignant, qui passe dans les classes pour proposer son aide. Ce personnel surveille l'assiduité des élèves, leurs progrès et leur comportement. De fait, chaque année, un petit nombre d'élèves sont renvoyés ou exclus du programme (cinq ont été exclus au cours de cette année).

Respect et proximité

Les programmes JET (et plus généralement le CPLN) sont très bien considérés au niveau local et leurs intervenants sont bien connus des employeurs locaux et régionaux. Ils peuvent par conséquent plus aisément les convaincre de prendre des jeunes en apprentissage dans le cadre du système dual. Ce sentiment de proximité apparaît beaucoup plus marqué qu'à Genève (canton plus cosmopolite où le marché du travail évolue plus rapidement), où les écoles professionnelles ont moins de contacts directs avec les employeurs. D'anciens élèves reviennent régulièrement à l'école pour participer à des manifestations et événements promotionnels : ainsi, par exemple, des footballeurs noirs sont venus parler du racisme en Suisse. On voit par là que les acteurs sont pleinement conscients de l'importance de trouver des mentors et des modèles auxquels les jeunes immigrés pourront s'identifier.

Les intervenants du CPLN savent que les demandeurs d'asile et les immigrés clandestins rencontrent des problèmes particuliers pour accéder au marché du travail. Ils ne peuvent placer en apprentissage les élèves de ces deux catégories qui ne possèdent pas de permis de travail, mais, comme à Genève, ils leur offrent néanmoins formation et soutien. Le Centre déclare également éprouver davantage de difficultés à trouver des places d'apprenti pour les immigrés originaires de pays non européens.

Néanmoins, l'école parvient généralement à placer ses élèves en apprentissage. Les classes JET présentent l'avantage d'être plus ciblées que le programme de préapprentissage mis en place à Genève, comme nous l'avons vu : elles rassemblent des immigrés arrivés récemment et sélectionnés avec soin et ne comprennent pas d'autres groupes de population, tels que des Suisses ayant rencontré des difficultés dans le système éducatif classique. Elles ont réussi à se bâtir une réputation de dynamisme et d'enthousiasme, ce qui permet aux immigrés de recevoir un bien meilleur accueil dans les établissements d'enseignement professionnel au sens large comme au sein des entreprises locales.

Comme à Genève, la plupart des places d'apprentissage se situent dans le secteur privé. Toutefois, le canton de Neuchâtel s'est montré particulièrement innovant en s'efforçant d'ouvrir le secteur public aux immigrés. Il a adopté une loi qui supprime l'obligation de posséder la nationalité suisse pour travailler dans la fonction publique, sauf dans certains services. Dans leurs recommandations relatives à la politique d'intégration pour 2006-2009, le délégué à l'intégration et le groupe de travail sur l'intégration du canton ont en outre prévu une augmentation du nombre d'emplois ouverts aux immigrés dans le secteur public.

Le succès du programme JET dans une région comptant beaucoup de petites entreprises et une importante population étrangère, ayant toujours réservé un bon accueil aux étrangers et dotée d'une forte conscience politique, pourrait, sauf pour les cas les plus délicats, inspirer d'autres régions.

Un modèle d'entreprise

Alors que les écoles professionnelles de Genève et Neuchâtel collaborent avec le système d'enseignement et de formation classique pour favoriser l'insertion professionnelle des immigrés, Neuchâtel a par ailleurs mis en place un autre modèle offrant une approche plus entrepreneuriale, permettant de s'adapter plus rapidement à l'évolution industrielle et aux besoins de main-d'œuvre à court terme des employeurs.

Dans les années 70, la région de Neuchâtel, bien connue pour sa spécialisation dans l'horlogerie, a terriblement souffert de la « révolution du quartz » et de la concurrence étrangère. En Suisse, entre 1970 et 1980, le

nombre d'emplois dans l'horlogerie a chuté, passant de 90 000 à 47 000. Bien qu'il se soit redressé depuis, grâce notamment à la fabrication des montres à quartz, et qu'il se montre aujourd'hui relativement solide, ce secteur n'a jamais retrouvé la position de premier plan qu'il occupait naguère. L'industrie et le commerce de la région ont dû s'adapter : à cet égard, les innovations technologiques ont entraîné une augmentation de la demande de main-d'œuvre. Mais celle-ci devait être plus spécialisée, d'où l'importance particulière de la formation.

Le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (Couvet)

Installé sur le site d'une ancienne usine à Couvet, le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP), devenu un important centre régional de formation, assure principalement la formation d'adultes en leur offrant la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences et en les aidant à se réinsérer sur le plan professionnel. Selon ses propres termes, il propose des formations pratiques dans l'artisanat et l'industrie, ainsi que des cours théoriques et culturels. Dans le domaine industriel, les formations s'effectuent dans la mécanique, l'électrotechnique, l'assemblage et le polissage en horlogerie. Le Centre est doté de tout un arsenal de machines permettant un réel apprentissage pratique. Il dispense aussi des cours de français, de mathématiques et d'informatique-bureautique. À tout moment, environ 70 % des stagiaires sont des « étrangers », le plus souvent des adultes ayant perdu leur emploi, mais parfois également des jeunes immigrés. Le Centre s'attache en effet tout particulièrement à proposer une reconversion vers des activités industrielles et artisanales.

Le Centre se fonde sur un « modèle d'entreprise sociale » indépendant. Au départ, il a emprunté des fonds considérables au gouvernement fédéral afin de rénover les locaux de l'usine et d'acheter les machines. Il reçoit également de l'argent du service public de l'emploi (qui assure la rémunération des chômeurs en stage) et dégage un petit revenu de la vente des produits fabriqués sur place. Cette indépendance vis-à-vis du système de formation formel lui permet d'être davantage à l'écoute des employeurs exprimant leurs besoins en proposant des formations courtes et intensives, « proches des réalités du secteur », dans des cours de jour ou du soir. L'absence de dotation publique de base présente toutefois des inconvénients. Le revenu procuré par le service public de l'emploi est, par définition, instable étant donné que ce service verse une somme par stagiaire tant que cette personne est sans emploi. Si l'un de ces stagiaires trouve un emploi, la source de revenu qu'il constituait disparaît immédiatement.

Le Centre entretient des liens étroits avec les entreprises pour des échanges de savoir-faire et le placement éventuel de stagiaires, comme avec Développement économique du canton de Neuchâtel (DEN). Il accorde une

grande importance à la certification des compétences acquises pendant la formation. À l'issue de chaque période de formation, les stagiaires reçoivent une attestation indiquant l'option choisie, les modules suivis et le niveau atteint, ainsi qu'un dossier d'évaluation décrivant précisément les modules et la qualité du travail effectué. L'évaluation recouvre les compétences pratiques (manuelles par exemple) et intellectuelles du stagiaire, telles que sa capacité de concentration, de mémorisation ou d'abstraction. Le comportement et la personnalité, l'esprit d'équipe et la motivation, considérés comme importants dans le monde du travail, font donc également l'objet de tests et de validations au titre des modules de formation. La certification de ces différents éléments constitue une référence utile pour les employeurs potentiels, qui se déclarent intéressés également par la manière dont travaillent les individus et non uniquement par leurs compétences.

Nombre de stagiaires souffrent de handicaps ou de problèmes de santé, tels que des maux de dos, liés à la pénibilité des métiers exercés précédemment, qui les empêchent parfois de suivre les formations disponibles. Toutefois, le Centre propose une aide supplémentaire aux personnes en proie à des difficultés susceptibles de leur fermer l'accès l'emploi. Dans certaines limites, il offre, par exemple, un soutien aux personnes présentant des problèmes de santé et de dépendance à l'alcool, sous forme de conseils, de suivi et de soutien. Il souhaite en effet dispenser une formation à l'existence tout autant qu'un apprentissage de compétences, ou pour reprendre ses propres termes, un « savoir-être » tout autant qu'un « savoir-faire ». Une aide sociale et psychologique est proposée après l'observation/bilan qui comprend des entretiens et des tests d'aptitude, conçus pour évaluer les stagiaires et limiter au minimum l'absentéisme.

Comptant en permanence quelque 120 stagiaires, le Centre enregistre un taux de réussite satisfaisant. En dépit de la précarité de son assise financière, il dégage une impression de solide bon sens, de réalisme, d'énergie et de dynamisme. Parmi les stagiaires qui quittent le Centre pour travailler, 60 % sont toujours en poste six mois plus tard. Les liens étroits que le Centre entretient avec les employeurs le placent en position de force pour recommander des stagiaires à l'embauche et suivre leur parcours après leur départ. Son succès peut aussi être attribué à des caractéristiques essentielles de ses systèmes de formation : la souplesse des cours, qui durent de quelques semaines à deux ans, les tests et l'évaluation des compétences professionnelles, sociales et personnelles des stagiaires, l'individualisation des programmes et le ratio élevé enseignants/apprenants (1 pour 3, soit 40 enseignants pour 120 stagiaires). Le centre apporte aussi une aide spéciale aux demandeurs d'asile et facilite la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger.

Il est indéniable à bien des égards que le CNIP élabore les formations comme le ferait une entreprise, de même qu'il forme les stagiaires en fonction du monde de l'entreprise. Il accueille ainsi essentiellement des stagiaires de la région, mais également de France, exploitant ainsi le marché de la formation. À terme, il pourrait pâtir de la nécessité de s'adapter sans cesse à la demande de nouvelles compétences, des conséquences du progrès technologique dans l'industrie qui pourraient, par exemple, rendre certaines machines obsolètes, du poids du remboursement des prêts d'amorçage et de l'équilibre précaire de son budget.

Initiatives destinées à soutenir la création de réseaux et le mentorat et à tisser des liens entre les jeunes et le marché du travail

Il est largement admis que l'un des facteurs essentiels de l'intégration des immigrés et des minorités dans l'enseignement, le monde du travail et de l'entreprise est l'accès aux réseaux et aux ressources, ainsi qu'aux réseaux qui débouchent sur des ressources. Dans les pays où les communautés sont établies de longue date, les gens ont développé un capital social sous forme de contacts sociaux qui peuvent leur transmettre des informations sur les débouchés et intervenir en leur faveur. Les sociologues parlent de « société en réseau » pour illustrer cette manière de mobiliser ses contacts pour organiser sa carrière. Ce concept a été appliqué aux « jeunes en transition », question centrale s'agissant de l'intégration des jeunes au marché du travail[11].

Les deux premiers projets décrits plus haut portaient précisément sur le passage de la formation à la vie active et le troisième reposait sur un modèle d'entreprise. Les deux suivants s'articulent autour de « réseaux » et de « mentors », comme modèle d'insertion des jeunes immigrés dans le monde du travail. Comme nous l'avons déjà souligné, l'un des points forts des programmes menés à Neuchâtel est d'avoir su tisser des liens avec les employeurs locaux et faire fond sur la bonne réputation acquise au sein de la communauté. Le projet *Interface Entreprises*, à Genève, vise à créer de véritables liens entre les employeurs et les jeunes recherchant un apprentissage. Enfin, dans le dernier projet étudié, *Incluso*, à Zurich, les jeunes immigrés sont mis en relation avec un mentor, personne bénévole expérimentée travaillant dans une entreprise ou une organisation.

Interface Entreprises

Interface Entreprises a été créé à Genève en 1998, notamment pour répondre à une demande des employeurs, qui souhaitaient pouvoir s'adresser à un organisme qui traiterait le grand nombre de demandes de stages dans certains secteurs et domaines de compétences émanant d'écoles professionnelles et d'autres institutions éducatives. De cette façon, les entreprises n'auraient plus à s'occuper des demandes individuelles. Créé par

le canton de Genève, Interface Entreprises est géré par le département cantonal de l'Économie, de l'Emploi et des Affaires extérieures et le DIP. Sa création avait pour objectif de former une passerelle entre les entreprises (qui peuvent proposer expérience professionnelle et apprentissage) et les organismes éducatifs.

Interface Entreprises enregistre les offres de stages des entreprises dans une base de données accessible au personnel des institutions éducatives accueillant des apprenants en quête de stage. Le personnel consulte le profil demandé par l'employeur ou l'entreprise et recherche le stagiaire correspondant. Pour trouver des places de courte ou longue durée, Interface demande aux entreprises de la région de devenir partenaires publics du développement des compétences de la population active et de faire preuve de « responsabilité sociale ». Le projet peut se targuer de rassembler 6 000 entreprises partenaires et 14 000 possibilités de stages, dont bénéficie une très forte proportion de jeunes immigrés.

Interface Entreprises suit les entreprises, maintient des contacts avec les stagiaires, vérifie leur expérience et intervient parfois pour régler des cas de discrimination[12]. Il a par ailleurs récemment lancé deux nouvelles initiatives destinées particulièrement aux jeunes immigrés. Le projet *Passwork* vise ainsi à aider les jeunes à se constituer un réseau social local, susceptible de faciliter leur accès à l'emploi grâce au « bouche à oreille ». Dans de nombreux pays de l'OCDE en effet, un pourcentage significatif des offres d'emploi sont diffusées par le biais de relations informelles et de réseaux sociaux, auxquels n'ont pas toujours accès les immigrés. *Passwork* (élaboré à partir d'une idée conçue par un jeune immigré) a pour objectif de rééquilibrer la situation. Le second projet (en cours d'élaboration) d'Interface Entreprises vise à inciter les entreprises appartenant à des immigrés à proposer des stages à de jeunes migrants. Il présente sans doute un certain intérêt mais ces entreprises, telles que les restaurants ethniques, fonctionnent souvent de manière très indépendante, intervenant précisément dans le secteur où les immigrés ont déjà tissé leurs propres réseaux.

Le succès d'Interface Entreprises demeure difficile à évaluer car il s'avère quasiment impossible de savoir combien de stagiaires auraient trouvé un stage ouvrant la voie à un emploi sans son intervention. Sa base de données sur les « débouchés » recense plus de 150 utilisateurs, mais elle n'est pas accessible en ligne à tous ceux qui recherchent un emploi/stage. Dans ces conditions, ses différents partenaires n'ont pas l'assurance de disposer de la dernière version en date de la base de données, dont l'utilisation pourrait en outre être simplifiée. Si Interface peut mettre en contact un stagiaire potentiel avec une entreprise, il ne dispose pas des ressources nécessaires pour aider des personnes plus vulnérables et moins « employables », qui auraient besoin d'être conseillées dans la recherche et la réalisation du stage. Il n'est pas non

plus interdit de penser que les immigrés de fraîche date les plus marginalisés n'ont pas accès à ce projet, ni à d'autres du même type, parce qu'ils ne sont pas intégrés dans le système d'enseignement et de formation. Aider ces groupes supposerait l'intervention de travailleurs sociaux et l'instauration de liens avec les associations et les communautés (l'un des objectifs du projet *Passwork*).

Incluso – Projet de mentorat du Centre Caritas de Zurich pour les jeunes immigrés en recherche d'emploi

Un autre projet destiné à favoriser la constitution des réseaux pour les jeunes immigrés a été mis en place dans le canton de Zurich. À l'instar de celui de Neuchâtel, ce canton dispose d'un cadre d'action plus porteur pour les initiatives d'intégration depuis l'introduction de la nouvelle stratégie en la matière au niveau fédéral. Il a élaboré son propre programme d'intégration, qu'il finance en partie, avec la Commission fédérale des étrangers. Un responsable cantonal est chargé de l'intégration et des ressortissants étrangers. Ce poste a été créé après une étude des antécédents migratoires du canton, de sa politique migratoire et de l'expérience locale de la présence d'immigrés. Selon ce responsable, l'intégration ne peut être imposée par les autorités selon un processus descendant. Autrement dit, il faut « y travailler » dans toutes les sphères de la vie, par l'intermédiaire des associations et en faisant jouer les relations personnelles des Suisses et des étrangers. Il s'agit d'ancrer l'intégration dans la vie quotidienne et de la placer véritablement au cœur des institutions suisses ayant des objectifs et lançant des initiatives dans ce domaine. Le canton privilégie notamment la stratégie du développement local, en touchant tous les membres de la population locale. Il souhaite en effet ne pas s'adresser uniquement aux groupes d'immigrés car certains des problèmes qu'ils rencontrent sont les mêmes que ceux auxquels sont confrontées les autres populations de la région souffrant de la précarité et de l'exclusion. Il ne travaille pas non plus avec des associations d'immigrés, et ne leur délègue pas ses « actions d'intégration », car il estime que la responsabilité en matière d'intégration doit être partagée par l'ensemble de la population. Il donne toutefois la priorité aux projets à vocation éminemment interculturelle lors des appels d'offres menés dans le cadre du programme cantonal d'intégration.

Le canton met en pratique sa stratégie de développement local au travers d'une série d'antennes locales, qui sont en fait des bureaux et des points de contact régionaux. Ces antennes aident à déterminer les problèmes, diffusent des messages positifs et contribuent à coordonner les projets d'intégration. Dans cette perspective, le canton a lancé récemment un projet pilote visant à organiser des événements ouverts à l'ensemble de la collectivité et axés autour du thème « fiers de ce que nous sommes ». Un autre projet pilote

concernait plus spécialement les immigrés : il reposait sur un atelier d'écriture animé par des bénévoles et destiné à aider les immigrés à effectuer leurs démarches administratives, à compléter les formulaires et à accéder aux autorités. Le canton s'efforce par ailleurs de diffuser des messages positifs sur l'intégration en organisant des campagnes publicitaires visant notamment à vaincre les réticences de la population à l'égard des initiatives d'intégration. Les autorités cantonales sentent bien qu'il leur faut tenir compte du fait que certaines communes se disent « submergées » par les nouveaux arrivants. Le canton finance également des cours d'allemand deuxième langue pour les immigrés.

A Zurich, plusieurs organisations caritatives et ONG aident les immigrés. L'une d'entre elles appelée *Incluso Zurich* a élaboré une approche plus ciblée en proposant d'accompagner des jeunes femmes immigrées cherchant à effectuer un apprentissage par le biais du mentorat. Ce projet est géré depuis le deuxième trimestre 2002 par *Caritas*, une organisation caritative catholique[13]. Il s'adressait à l'origine aux femmes de toutes les tranches d'âge, mais privilégie à présent les jeunes femmes. Créé à Berne sous l'égide du Centre d'information pour les étrangers de la ville, le projet a été mené par le CFD (*Christlicher Friedendienst* – Mouvement chrétien pour la paix), une ONG qui se consacre à l'autonomisation des femmes et la promotion de l'égalité des chances pour l'accès des immigrés au marché du travail.

Comme nous l'avons déjà dit, ce projet a pour objectif d'aider les jeunes femmes immigrées à accéder à l'apprentissage. Il met en relation une femme occupant un emploi avec une jeune immigrée recherchant une place en apprentissage de manière qu'elles travaillent en « tandem ». Une formation est dispensée et les deux femmes sont incitées à approfondir leurs relations de façon que celle qui joue le rôle de mentor puisse parler à la jeune immigrée du marché du travail suisse et de la manière dont les offres d'emploi sont proposées. La femme mentor et la mentorée devraient toutes deux profiter de cette expérience, chacune s'enrichissant du contact de l'autre.

Le projet *Incluso* travaille directement avec les employeurs et les personnes recherchant un apprentissage. Il est en contact avec six écoles de Zurich et travaille avec des jeunes de 15 à 16 ans et même avec des jeunes de 20 ans. Il soutient 60 « tandems » par an. Les mentors bénéficient d'un soutien global comprenant une session d'introduction, une formation au mentorat et une séance de remontée d'informations. Toutes les mentorées ne suivent pas le programme jusqu'à son terme et d'aucuns se sont inquiétés du manque de motivation et du taux élevé d'abandon, de nombreuses jeunes femmes quittant le projet pour se marier ou rentrer dans leur pays d'origine. Toutefois, d'après *Incluso*, la moitié des jeunes femmes réussissent à trouver une place en apprentissage ou un stage.

Dans certains cas, les femmes mentors ne se contentent pas de tisser des liens solides avec les mentorées mais prennent contact avec des employeurs en leur nom. Toutefois, ces contacts restent souvent assez limités car les femmes choisies comme mentors travaillent rarement dans un secteur intéressant les immigrées et n'ont pas forcément de contacts très développés dans le secteur en question. Parfaitement conscients de l'étroitesse d'esprit possible des employeurs à l'égard des étrangers, les organisateurs du projet *Incluso* considèrent la présence de la femme mentor en arrière-plan comme une façon d'inciter les récalcitrants à faire preuve de davantage de civisme. La relation entre la mentor et l'employeur doit en effet permettre de convaincre ce dernier d'agir en tenant compte des objectifs du programme d'intégration et d'éviter les attitudes discriminatoires.

Parmi les cas pris en charge par le projet *Incluso*, citons celui d'une jeune Bosniaque titulaire d'un permis F (délivré aux demandeurs d'asile déboutés mais qui ne peuvent être renvoyés dans leur pays) qui recherchait une formation pour travailler dans le secteur des soins à la personne. Peu instruite, elle ne possédait pas de diplôme de l'enseignement secondaire. Sa mentor l'a aidée à renforcer sa confiance en elle, ce qui fait qu'elle a réussi à trouver un stage dans un centre de convalescence. Une autre jeune femme, de nationalité sri-lankaise, souhaitait devenir dessinatrice industrielle. Bien que sa mentor se soit tout d'abord montrée sceptique sur la possibilité de concrétiser de telles ambitions, d'autant que la jeune femme était loin de parler un allemand parfait, cette dernière est parvenue à trouver une place en apprentissage, grâce surtout à une persévérance sans faille. Il est plus difficile dans ce dernier cas de savoir quelle a été l'importance du rôle de la mentor, mais la jeune femme a apprécié d'avoir été soutenue par quelqu'un lui ayant permis de renforcer son estime de soi.

Leçons à tirer des initiatives locales

D'après l'étude de projets menés dans d'autres pays européens, dont beaucoup sont parrainés par l'Union européenne, il apparaît que les organismes calqués sur le modèle de l'entreprise, la constitution de réseaux et les mentorats remportent un succès évident en générant de l'emploi et en améliorant les conditions d'emploi et l'employabilité des minorités et des exclus. Il s'avère par conséquent moins utile de déterminer si, par exemple, les programmes de mise en réseau « fonctionnent », que de savoir s'il existe des critères locaux qui influencent leur viabilité ou des conditions nationales et structurelles pouvant avoir une incidence particulière sur l'efficacité des programmes locaux en Suisse.

Programmes reposant sur les écoles professionnelles

Les écoles professionnelles présentent l'avantage de rassembler beaucoup de jeunes et peuvent par conséquent toucher un grand nombre de ceux qui ont l'âge d'entrer dans l'enseignement post-obligatoire. En outre, comme leurs « usagers » sont majoritairement des Suisses, elle sont bien placées pour leur transmettre des messages sur l'intégration et contre la discrimination. L'école professionnelle de Neuchâtel s'est ainsi montrée particulièrement inventive pour lutter contre la xénophobie et le racisme. Dès lors que leurs élèves inscrits ou potentiels sont des étrangers ou des immigrés de fraîche date, ces établissements ont pour mission, en tant qu'institutions, de rendre leurs programmes et cursus accessibles au plus grand nombre. Elles sont donc incitées à toucher les communautés qui prennent rarement l'initiative de demander un enseignement post-obligatoire.

Dans la mesure où elles représentent des institutions locales importantes, ces écoles ont toutes chances d'être connues, ainsi que leur personnel, des employeurs locaux. Leur réputation et les relations dont elles disposent au sein de la collectivité locale ne constituent peut-être pas une caractéristique de toutes les écoles professionnelles, mais lorsque c'est le cas, comme à Neuchâtel, elles se révèlent primordiales. Elles peuvent par ailleurs exercer d'autres fonctions que celle d'éduquer et de former : cela vaut notamment pour les fonctions de conseil et de formation spéciale en langue proposées aux jeunes immigrés ayant besoin d'une aide individuelle. Les écoles de Neuchâtel et de Genève ont investi en ce sens.

Il est vrai également que les écoles professionnelles ont fait leur le paradigme de l'intégration tel qu'il est évolue au fil des débats à l'échelle fédérale. Les directeurs des écoles des différents cantons et communes ont l'habitude de se réunir régulièrement entre confrères et profitent de ces réunions pour échanger leur expérience et leur savoir-faire en matière d'intégration. Les écoles professionnelles bénéficient aussi du travail qu'effectuent les délégués à l'intégration nommés dans les cantons.

Ce système d'enseignement doit cependant résoudre au moins trois questions en ce qui concerne l'intégration. Premièrement, l'apprentissage, pierre angulaire de la formation post-obligatoire, pourrait s'avérer aujourd'hui moins adapté à l'environnement du travail qu'autrefois. D'aucuns suggèrent en effet qu'il convenait mieux aux besoins de compétences de l'économie industrielle qu'à ceux d'une économie fondée sur les technologies de l'information ou les services exigeant soit très peu, soit un haut niveau de qualifications. Cependant, ajoutent-ils, le système suisse pourrait s'adapter, sans qu'il soit besoin d'entreprendre une réforme radicale (OCDE, 1999b). Le cas échéant, l'économie de chaque canton aurait un impact considérable sur l'efficacité des programmes de préapprentissage mis en place. Le pourcentage

de jeunes adultes qui accèdent au marché du travail par l'intermédiaire de l'apprentissage est par exemple inférieur à Genève à ce qu'il est dans d'autres cantons de la Confédération, peut-être parce que l'économie de la ville repose essentiellement sur les services. Cette évolution peut représenter un obstacle supplémentaire pour les immigrés, dont la formation s'effectue principalement dans le cadre du système dual.

Par ailleurs, dans la période récente, le nombre de places en apprentissage a diminué pendant plusieurs années en Suisse (OCDE, 1999b). Bien qu'une campagne nationale incitant les employeurs à prendre des apprentis ait permis d'enrayer en partie cette baisse, les écoles professionnelles éprouvent en général plus de difficultés aujourd'hui à trouver des places pour leurs élèves.

Les écoles professionnelles doivent aussi déterminer le montant qu'elles peuvent investir dans l'éducation des élèves n'ayant pas préalablement été préparés de manière appropriée (voir présentant de graves lacunes) ou qui requièrent une aide intensive. Le dilemme est le suivant : si elles déploient un maximum d'efforts pour l'intégration des individus présentant les cas les plus épineux, elles optent pour une solution coûteuse sans être assurées que leur action portera ses fruits. Certains projets (ceux organisés par le CNIP notamment) comportent un travail intensif individualisé avec les élèves tandis que d'autres refusent purement et simplement les cas les plus délicats.

Enfin, les écoles professionnelles doivent savoir comment réagir face à des employeurs susceptibles d'adopter des mesures discriminatoires contre des candidats immigrés ou étrangers. Plusieurs compte rendus de projets font état d'attitudes discriminantes à l'encontre de certains de leurs élèves ou usagers. Faute de législation fédérale de lutte contre la discrimination, les écoles doivent souvent se contenter d'un travail de persuasion au cas par cas. Cependant, comme elles ont généralement su gagner le respect des entreprises et se forger une bonne réputation au niveau local, elles sont bien placées pour instaurer une meilleure collaboration avec les employeurs sur ces questions. Des accords sur l'égalité des chances signés entre les écoles et les entreprises dans le cadre des conventions de stage et d'apprentissage permettent par exemple d'officialiser des engagements en faveur d'un traitement équitable. Les écoles pourraient également travailler avec d'autres intervenants locaux afin d'inciter les entreprises à piloter des programmes emblématiques promouvant l'égalité des chances dans l'emploi.

Pour conclure, nous pouvons donc dire que les écoles professionnelles sont aujourd'hui idéalement placées pour mettre en œuvre les mesures d'intégration. Elles représentent en effet des institutions bien établies, en contact avec une large clientèle, et constituent un intermédiaire crucial entre les élèves, les collectivités locales et l'État fédéral. Grâce à leurs liens avec les institutions fédérales et à leur

participation aux conférences nationales, elles suivent étroitement l'évolution de la politique d'intégration. En parallèle, leur proximité avec les collectivités locales leur permet d'appliquer cette politique tout en étant en prise sur la situation locale. Elles pourraient par conséquent jouer un rôle plus important au niveau local si des mesures anti-discriminatoires et d'intégration étaient inscrites dans la pratique éducative au sens large.

Modèle d'entreprise

Si les écoles professionnelles illustrent les mesures que peuvent prendre les institutions qui font partie intégrante du système national d'enseignement et de formation, le projet mené depuis Couvet (CNIP) démontre ce qu'il est possible de réaliser en dehors de ce système, en faisant fond sur l'entreprise, la détermination et l'application des principes d'entreprise. Fonctionnant lui-même selon ces principes, le CNIP est parfaitement à même de comprendre les besoins des entreprises locales et d'y répondre. En particulier, la souplesse des formations proposées et la validation rigoureuse des compétences intéressant les employeurs locaux ont permis à ce projet d'offrir un service particulièrement bien adapté et d'aboutir à des résultats concluants au regard de l'emploi des immigrés. Mais parmi les enjeux auxquels est confronté le CNIP figure l'avenir financier de l'entreprise qui ne peut être garanti en raison des prêts contractés.

Réseaux et mentorat

Le fait que les individus accèdent à l'emploi, aux promotions et aux ressources grâce à leurs réseaux de contacts personnels et organisationnels est désormais bien établi en sociologie et dans le domaine de la politique sociale, en théorie comme en pratique. Il est évident que les immigrés arrivés récemment peuvent avoir des difficultés parce qu'ils ne disposent pas de réseaux de cette nature, ou du moins de réseaux susceptibles de les conduire jusqu'aux ressources dont ils ont besoin. Les initiatives prises à l'échelon local en Suisse et qui offrent mentorat et soutien des immigrés par le biais de réseaux représentent par conséquent un pas important vers leur intégration et leur insertion sur le marché du travail. D'ailleurs, le mentorat constitue une forme d'instrument de politique sociale largement utilisé dans de nombreux pays d'Europe et dans des contextes très divers.

Les programmes de mentorat ou de création de réseaux présentent toutefois des aspects délicats, de nature à influer sur leur succès. Le mentorat repose sur l'instauration de relations individuelles. Quand le nombre de mentors est limité, la portée de certains programmes se trouve proportionnellement restreinte. En outre, il est parfois difficile de trouver un mentor dans le secteur ou le domaine professionnel intéressant le mentoré. La question de la formation des mentors, et de son financement, se pose également. Les simples bénévoles ne peuvent compter que sur leur bonne volonté et leur bon sens, ce qui veut dire que leur aide

prend souvent la forme de conseils personnalisés et de renforcement de l'estime de soi du mentoré. Il est donc important que les initiatives dans ce domaine se réfèrent aux bonnes pratiques bien établies (celles adoptées par exemple par des associations pratiquant le mentorat à l'échelle européenne[14]) afin d'élargir l'expérience des mentors et d'offrir aux mentorés des conseils plus professionnels et plus objectifs.

Un recours excessif au mentorat à l'échelon local pourrait par ailleurs engendrer quelques problèmes dans le contexte suisse. L'hypothèse implicite selon laquelle ce qui fait avant tout défaut aux jeunes immigrés ce sont les « relations » et le savoir-faire, sous-entend que le principal obstacle à l'embauche des immigrés est l'absence de réseaux et non l'insuffisance de leur niveau de formation et la discrimination pratiquée par certains employeurs. Selon les conclusions d'une étude de Fibbi *et al.* (2003), compte tenu de l'omniprésence de la discrimination, la position marginale des jeunes immigrés sur le marché du travail ne peut s'expliquer uniquement par leurs caractéristiques personnelles. Il faudrait par conséquent adopter des mesures destinées à lutter contre la discrimination et amener les principaux intervenants à modifier leur comportement et leur mentalité, et non se contenter d'un « modèle de déficit » selon lequel le manque de confiance en soi et l'absence de réseaux des jeunes immigrés seraient la cause de leur situation. Il faudrait peut-être faire évoluer les programmes de mentorat dans une perspective plus large impliquant un travail auprès des employeurs et de la population majoritaire au sein de la société. Par ailleurs, même s'il est assurément utile d'aider les immigrés à accéder, au niveau local, à des réseaux où l'information se transmet de bouche à oreille pour trouver un emploi, il serait en fin de compte intéressant de limiter l'importance de ces réseaux en incitant les employeurs à faire preuve de davantage de transparence dans leurs procédures de recrutement. Désormais, les procédures de recrutement informelles sont couramment considérées comme discriminatoires au Royaume-Uni et traitées comme des pratiques abusives par les tribunaux désignés spécialement pour traiter les cas de discrimination (voir Price, 2003).

Enfin, en privilégiant la mise en réseau des individus, les initiatives locales prises en Suisse que nous avons étudiées semblent rater une occasion de développer des réseaux à d'autres niveaux au sein de la société. Dans de nombreux autres pays européens, par exemple, les associations d'immigrés constituent un important réseau – un capital social en quelque sorte – sur lequel peuvent s'appuyer les personnes défavorisées (Tillie, 2004). Ces associations participent régulièrement à la planification de la mise en œuvre des projets d'intégration car les gouvernements reconnaissent que, pour véritablement s'ancrer dans les zones qu'ils entendent toucher, ces programmes de redynamisation supposent d'établir des liens avec des groupes locaux[15]. Cette stratégie de partenariat passe aussi par des accords volontaires entre les

organismes du secteur public et le secteur privé, avec la pleine participation des groupes cibles potentiels afin de favoriser l'intégration au marché du travail (Shaw, 2002). Ainsi, au Royaume-Uni, le secteur de l'éducation travaille régulièrement avec des groupes locaux, notamment des groupes d'immigrés et des minorités ethniques. L'une des réussites marquantes de cette collaboration a été la création d'écoles « complémentaires » dans lesquelles les organisations locales créent des classes d'enseignement complémentaire en dehors de l'institution scolaire ordinaire[16]. Cette approche témoigne d'une réflexion sur les stratégies permettant d'améliorer les résultats au regard de l'éducation des jeunes appartenant aux minorités ethniques, qui montre que la clé du succès réside dans les systèmes d'éducation complémentaire et de mentorat, ainsi que dans un dialogue renforcé avec les organisations constituées par les minorités et avec les parents (Tikly, 2002).

Dans les premiers temps de l'immigration en Suisse, les associations d'immigrés apportaient une aide importante aux nouveaux arrivants, en particulier les associations d'Italiens, qui avaient développé des liens étroits avec le pays d'accueil. Toutefois, à l'échelon local, les décideurs semblent aujourd'hui moins désireux de faire participer ces associations à la planification de leur politique et de mettre en place des partenariats. Le FIMM, organisation faîtière des associations de migrants en Suisse (voir encadré 6.2), s'est toutefois imposé comme l'interlocuteur privilégié au niveau national pour définir les perspectives offertes aux immigrés. Il a déclaré qu'il commençait à être mieux représenté dans les cantons et à participer davantage aux actions menées à l'échelon local.

Encadré 6.2. **Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants (FIMM Suisse)**

Le Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants (FIMM Suisse) est l'organisation faîtière des associations de migrants en Suisse. Fondé en novembre 2000 à Berne, il rassemble à présent plus de 50 nationalités, représentées par quelque 300 délégués. En se constituant, le FIMM a dû réussir à dépasser les intérêts particuliers des différentes communautés pour parvenir à représenter les immigrés de façon plus universelle. Il s'efforce de s'imposer comme un organisme que l'on peut consulter régulièrement sur les politiques de l'immigration, l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et la xénophobie. Il a adopté une Charte pour l'intégration dans laquelle il expose ses principes fondamentaux, notamment la primauté des droits de la personne sur ceux de la collectivité. Il prône l'égalité des chances et une notion universaliste de la citoyenneté. Il s'est déjà taillé une place sur l'échiquier politique national et s'efforce de jouer un rôle constructif au niveau des cantons et des communes. Voir le site Internet *www.fimm.ch*.

Conclusions et pistes de réflexion

Il est possible de tirer du présent chapitre un certain nombre de conclusions concernant l'action aux niveaux tant local que cantonal et fédéral.

Le gouvernement fédéral a manifestement décidé d'imprimer une nouvelle orientation aux mesures d'intégration mises en application en Suisse en mettant l'accent sur le respect, l'ouverture et l'égalité des chances. Cependant, en raison de la décentralisation du système de gouvernance du pays, il ne peut garantir une application cohérente de ces mesures dans tous les cantons, qui présentent des contextes politiques, des pratiques, des réglementations et des systèmes législatifs très différents.

La Suisse affiche un bilan impressionnant en matière de gestion de la formation professionnelle et de taux de chômage des jeunes (ce taux y est faible), deux éléments qui ont permis dans le passé de baliser solidement le parcours vers l'emploi de ces jeunes, qu'ils soient Suisses ou immigrés. Aujourd'hui cependant, comme beaucoup d'autres économies industrialisées, le pays prend conscience que la mondialisation génère de nouveaux besoins de compétences et de formation professionnelle. Dans l'avenir, la réussite des programmes destinés à faciliter l'accès à l'emploi dépendra de la réponse apportée à cette évolution du marché du travail. Il s'agit notamment de veiller à ce que les nouvelles formes d'emploi, notamment dans le secteur des services en pleine expansion ou dans celui des TI, et les nouveaux employeurs, comme les centres d'appel, offrent les mêmes possibilités d'apprentissage que les secteurs plus traditionnels. Le faible taux d'inscription en apprentissage à Genève laisse supposer que ce n'est pas le cas. Il faut aussi déterminer si l'apprentissage représente toujours la solution la plus adaptée à l'insertion dans ces secteurs. Parmi les autres approches qui pourraient être élaborées au niveau local, on pourrait expérimenter des périodes plus courtes d'initiation pratique au travail qui donneraient aux stagiaires immigrés un aperçu des compétences dont ils pourraient avoir besoin plus directement sur le marché du travail suisse.

L'avantage des interventions de soutien aux immigrés à l'échelon local par le biais des écoles professionnelles est que ces établissements connaissent bien les employeurs locaux et les représentants des structures de gouvernance, et sont en contact avec des jeunes en âge de suivre une formation aussi nombreux que divers. Elles occupent par conséquent une place privilégiée pour mettre en œuvre des mesures d'intégration. Il est toutefois fort probable que la réussite de leurs actions dépend de la souplesse avec laquelle elles répondent à la multiplicité de besoins des jeunes immigrés, et de leur détermination à instaurer et entretenir des relations avec les entreprises locales, en particulier dans le domaine de la lutte contre la

discrimination. Elles devraient notamment encourager les employeurs locaux qui prennent des apprentis à adopter des pratiques de recrutement « positives », afin de les présenter ensuite comme des exemples à suivre.

D'une manière générale, les mesures pour l'égalité des chances et contre la discrimination devraient être considérées comme un élément clé des politiques d'intégration. En l'absence de législation nationale sur la discrimination, les organismes publics, les communes et les cantons peuvent jouer un rôle incitatif majeur. Ils peuvent par exemple : *a)* organiser des campagnes de sensibilisation pour promouvoir l'égalité des chances et diffuser des messages positifs sur les étrangers *b)* collaborer avec les entreprises locales pour favoriser les modes de recrutement non discriminatoires et faire connaître les bonnes pratiques à imiter, et *c)* lancer leurs propres programmes en faveur de l'égalité des chances, notamment en ce qui concerne l'embauche d'étrangers dans le secteur public.

Le secteur public offre en effet une opportunité particulière de fournir formation et emploi aux jeunes immigrés, aux niveaux fédéral, cantonal et local. Au sein de l'Union européenne, le Conseil recommande aux États membres d'ouvrir à tous les postes de la fonction publique chaque fois que cela est possible, même si, bien entendu tous les pays n'appliquent pas cette mesure de la même manière. En Suisse, ces postes sont occupés essentiellement par des citoyens du pays ou, plus rarement, par des immigrés titulaires d'un permis de séjour permanent. Le canton de Neuchâtel a toutefois pris l'initiative d'inscrire l'emploi des immigrés dans le secteur public dans la législation et dans les programmes adoptés récemment. Plusieurs raisons justifieraient l'application d'une telle mesure dans l'ensemble du pays. Premièrement, le secteur public représente un segment important du marché du travail. Deuxièmement, il peut permettre de mettre en œuvre une politique d'égalité des chances et d'intégration dans une sphère contrôlée par ses propres agences, notamment dans le domaine des formations destinées spécialement aux groupes défavorisés sur le marché du travail. Troisièmement, les ressortissants étrangers sont aussi des bénéficiaires ou des clients des services de l'État et, en améliorant leur représentation dans le secteur public en général, on devrait pouvoir leur proposer des services plus adaptés à leurs besoins.

En Suisse, la mise en œuvre des mesures d'intégration au niveau local nécessitera aussi un système efficace de suivi et de remontée d'information. La conférence nationale des délégués à l'intégration représentant les cantons pourrait se charger de cette tâche. Les délégués pourraient être invités à évaluer l'évolution de l'intégration des immigrés et des étrangers au marché du travail en fonction d'une série d'indicateurs clés, ou être tenus de le faire. Pour cela, il conviendrait de tenir des registres de données (par lieu de naissance et/ou nationalité) portant sur des indicateurs comme les taux de

chômage et d'emploi, les salaires, la réalisation des objectifs d'éducation à différents niveaux (enseignement obligatoire, entrée en apprentissage, accès à l'enseignement technique supérieur et à l'université) et l'emploi dans le secteur public. Les études longitudinales et la collecte de données se révèlent particulièrement utiles pour mesurer l'insertion sur le marché du travail au fil du temps, notamment parce que parvenir à la pleine intégration à ce marché (en termes d'emploi correspondant aux compétences du candidat et présentant des conditions de salaire et de travail équivalentes à celles proposées aux nationaux) est souvent un processus de longue haleine.

Les écoles professionnelles et les cantons devraient par ailleurs faire des associations d'immigrés des alliées. Par exemple, si les écoles rencontrent des difficultés particulières pour former les jeunes immigrés, les associations sont bien placées pour dispenser conseils et informations, participer à des activités d'ouverture, notamment en mettant en exergue la valeur de l'enseignement post-obligatoire auprès de certaines personnes parmi les plus défavorisées au sein des populations étrangères et immigrées. Ces associations et le Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants (FIMM) pourraient également être représentés au sein des organismes publics locaux. Lorsque des mesures d'intégration sont mises en place localement (le mentorat à Zurich par exemple), des représentants associatifs pourraient figurer dans les commissions qui supervisent et évaluent l'avancement de ces initiatives. Les organisations caritatives, qui jouent un rôle important dans l'application de ces projets, pourraient veiller à ce que le FIMM ou certaines associations d'immigrés soient représentés au sein de leur commission de surveillance. Les agences de développement et les autres organismes impliqués dans le développement économique pourraient procéder de la même façon. La hiérarchisation des projets par le canton de Zurich en fonction de leur gestion interculturelle lors du lancement des appels d'offres relatifs à leur programme d'intégration va indubitablement dans ce sens.

Les actions qui s'inspirent du fonctionnement des entreprises, comme celle menée à Neuchâtel, offrent la perspective d'apporter une aide réelle aux immigrés dans le domaine de la formation et du recyclage. Fort de son efficacité, de l'esprit d'entreprise qui l'anime et de ses modules de formation bien conçus, le projet implanté à Couvet pourrait servir de modèle à d'autres programmes, notamment en ce qui concerne la souplesse des formations proposées et la précision des évaluations des compétences et des qualifications. Soulignons toutefois que la pérennité de ce projet n'est pas assurée.

Il reste à déterminer s'il conviendrait d'adopter une approche plus ciblée au niveau local pour mieux répondre aux besoins des immigrés en Suisse. Même si l'école professionnelle de Neuchâtel a permis d'améliorer l'image des immigrés en incluant dans les programmes JET les plus motivés d'entre eux,

nombre de décideurs se montrent réticents à suivre une telle démarche. La politique menée dans le canton de Zurich visait par exemple à ancrer les programmes et les projets dans les institutions et les collectivités locales et à considérer les problèmes des immigrés comme des « problèmes d'exclusion » plutôt que comme des « problèmes spécifiques aux immigrés ». Elle reflète la volonté du gouvernement fédéral d'ancrer le projet d'intégration dans la société civile et de rationaliser le plus possible l'intégration. Il peut néanmoins s'avérer nécessaire d'affiner davantage certaines mesures pour traiter les questions concernant les immigrés arrivés récemment (apprentissage de la langue et adaptation au marché du travail notamment), qui diffèrent de celles qui touchent les immigrés des deuxième et troisième générations. Dans l'ensemble, le débat sur l'intégration ne distingue pas clairement les arrivants les plus récents des étrangers autochtones, et il est parfois difficile de faire la distinction entre ces groupes dans les études et les sources documentaires. D'où la difficulté d'élaborer une politique pragmatique visant à traiter les problèmes propres à chaque génération. Si, comme nous le suggérons plus haut, les délégués devraient faire rapport au niveau national sur la réussite des mesures d'intégration dans le domaine de l'enseignement et de l'emploi, il serait intéressant de distinguer les étrangers des immigrés de longue date et des immigrants récents.

Enfin, le mentorat, qui repose sur l'idée selon laquelle les immigrés manquent de contacts et de savoir-faire au sein de la société suisse, est manifestement une formule qui recueille une large adhésion. Il est aussi très prisé dans nombre de pays européens. Il est toutefois primordial qu'il soit adapté aux besoins et aux structures du marché du travail et que des actions soient menées en parallèle afin de lutter contre la discrimination et de veiller à ce que les immigrés puissent accéder à des postes pérennes. À plus long terme, garantir une diffusion des offres d'emploi de la manière la plus transparente et la plus large possible serait certainement le moyen le plus efficace d'offrir aux immigrés l'égalité d'accès à l'information et aux offres d'emploi.

Notes

1. Voir par exemple Levitas (2005).
2. Voir par exemple Sheldon (2001).
3. Pour les chiffres sur les inégalités en matière de formation, voir OCDE (1999b). Pour un récapitulatif des obstacles à la réussite socio-économique, voir Office fédéral suisse de la formation professionnelle et de la technologie (2004).
4. Pour la progression dans le système éducatif, voir, par exemple : Office fédéral suisse de la statistique (2004a). Dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, les Suisses sont trois fois plus nombreux que les « ressortissants de

l'ex-Yougoslavie, les Turcs et les Portugais » à suivre une formation pour devenir enseignants ou à s'inscrire dans les « écoles préparant à la maturité ».

5. Mis en évidence pour la première fois par Castles et Kosack (1973).
6. A noter, par exemple, les résultats au regard de l'éducation et de l'emploi affichés par certains groupes d'immigrés de la deuxième génération au Royaume-Uni : voir Modood *et al*. (1997). Pour un récapitulatif du profil social de la deuxième génération, c'est-à-dire les enfants nés de parents immigrés, établie à partir du recensement fédéral de 2000, voir Fibbi *et al*. (2000). Cette étude reprend les données sur les naturalisations, le pays d'origine, le lieu de naissance, la langue principale, le niveau d'éducation, l'activité exercée, le chômage et le statut socio-économique des immigrés de la deuxième génération.
7. Pour les données fédérales sur les immigrés cladestins, voir Office fédéral suisse des migrations (2004).
8. Voir OCDE (1999b).
9. Les données les plus récentes se trouvent dans le *Baromètre des places d'apprentissage*, enquête annuelle réalisée auprès des entreprises. Voir Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (2005a).
10. Voir Office fédéral suisse de la statistique (2004b), OCDE (1999b) et AMOSA (2004).
11. Voir Kelly et Kenway (2001).
12. À Genève notamment, les préoccupations concernant les jeunes travailleurs/stagiaires n'étaient pas exprimées en termes de préoccupations « concernant les étrangers » (terme employé dans la plupart des discours et des données officiels), ou les immigrés, mais concernant les immigrés de fraîche date, les demandeurs d'asile et les clandestins ne possédant pas de permis de travail ou de séjour. Un nombre important de ces derniers, y compris les demandeurs d'asile récents, étaient originaires de pays non européens.
13. Pour plus de précisions, voir *www.topbox.ch*.
14. Voir, par exemple : European Mentoring and Coaching Council, créé en 1992.
15. Voir, par exemple : ODPM (1997).
16. Voir la Qualification and Curriculum Authority (QCA) et le soutien apporté par cette autorité aux « Supplementary and Mother-tongue schools », *www.qca.org.uk/*.

Bibliographie

AMOSA (Observatoire du marché du travail en Suisse orientale, Argovie et Zoug) (2004), « Chômage des jeunes – Analyse de la situation en 2004 et mesures pour l'avenir ».

BITC (Business in the Community), Partnership Academy (2004), « *Business Action on Neighbourhood Renewal: Celebrating Black and Minority Ethnic Business and Community Support for Neighbourhood Renewal* ».

Buttet, Y., P. Gfeller et A. Meyer (2005), « Chômage et nationalité », Conférence romande et tessinoise des offices cantonaux de l'emploi, ORTE, Lausanne.

Castles, S. et G. Kosack (1973), *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford.

Communauté de travail pour l'intégration des étrangers et Bureau du délégué aux étrangers (2006), Rapport de législature 2001-2005 et recommandations de la CTIE pour 2006-2009, BDE, Neuchâtel.

Egger,T. (2003), « Intégration et travail » *in* Commission fédérale des étrangers (dir. pub.), *Terra Cognita* 3, BASS, Berne.

Efionayi D., J.M. Niederberger et P. Wanner (2005), « Switzerland Faces Common European Challenges », *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, Washington.

Efionayi-Mäder, D., S. Lavenex, M. Niederberger, P. Wanner et N. Wichmann (2003), « Switzerland », *in* J. Niessen *et al.* (dir. pub.) *EU and US Approaches to the Management of Immigration,* Migration Policy Group, Bruxelles.

Conseil de l'Europe (1998), « Approche pays-par-pays : Suisse », *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance*, CRI (98) 27.

Fibbi R., M. Lerch, P. Wanner, E. Mey, M.Rorato et P.Voll (2000), « L'intégration des populations issues de l'immigration en Suisse : personnes naturalisées et deuxième génération », BFS, Statistik der Schweiz, Neuchâtel.

Fibbi R., B. Kaya et E. Piguet (2003) « Le passeport ou le diplôme? Études des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration », *Rapport de recherche 31,* Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Neuchâtel.

Golder, S.M. et T. Straubhaar (1999), « Discrimination in the Swiss Labour Market: An Empirical Analysis », Centre for Economic Policy Research, Londres.

Kelly, P. et J. Kenway (2001), « Managing Youth Transitions in the Network Society », *British Journal of the Sociology of Education*, vol. 22, n° 1, mars.

Levitas, R. (2005), *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour*, Macmillan, Palgrave.

Marger, M.N. (2001), « The Use of Social and Human Capital among Canadian Business Migrants », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 27, n° 3, juillet.

Modood T., R. Berthoud, J. Lakey, J. Nazroo, P. Smith, S. Virdee et S. Beishon (1997), *Ethnic Minorities in Britain: Diversity and Disadvantage*, Policy Studies Institute, Londres.

OCDE (1999a), *Regards sur l'éducation,* OCDE, Paris.

OCDE (1999b), *Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life,* OCDE, Paris.

ODPM (Office of the Deputy Prime Minister of the United Kingdom) (1997), « Involving Communities in Urban and Rural Regeneration: A Guide for Practitioners », Department of the Environment, Transport and the Regions, *www.odpm.gov.uk*.

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (2004), « Entraves juridiques à l'intégration des étrangers », rapport du groupe de travail tripartite, Berne, 12 octobre.

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (2005a), « Baromètre des places d'apprentissage », Berne.

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (2005b), « Vocational Education and Training in Switzerland », Berne.

Office fédéral des migrations (2004), « Sans-papiers en Suisse : c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non la politique d'asile », Berne.

Office fédéral de la statistique (2004a), *La population étrangère en Suisse,* Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (2004b), *Enquête suisse sur la population active,* Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (2005), *Mémento statistique de la Suisse,* Neuchâtel.

Price, A. (2003), *Human Resource Management in a Business Context*, Thomson Learning Publications.

Rath, J. (dir. pub.), (2000), *Immigrant Businesses: The Economic Political and Social Environment*, Macmillan, Basingstoke.

Shaw, G. (2002), « Ethnic Minority Employment through Partnership », The Centre for Diversity and Business.

Sheldon, G. (2001), « Foreign Labour Employment in Switzerland: Less is Not More », *Revue suisse de science politique* 7 (2).

Tikly, L. (2002), « Ethnic Minority Achievement Grant: Analysis of Local Education Authority Action Plans », UK Department for Education and Skills, RR371.

Tillie, J. (2004), « Social Capital of Organisations and their Members: Explaining the Political Integration of Migrants in Amsterdam », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, mai.

ISBN 978-92-64-02897-5
De l'immigration à l'intégration
Des solutions locales à un défi mondial
© OCDE 2007

À propos des auteurs

Bob Birrell est professeur de sociologie et directeur du *Centre for Population and Urban Research* de l'université de Monash, Australie. C'est l'un des éditeurs de la publication démographique trimestrielle *People and Place*. Il a fait partie de la commission d'experts ayant supervisé le programme d'immigration de travailleurs qualifiés en Australie en 2006. Il est titulaire d'un doctorat de l'université de Princeton.

Jonathan Chaloff est consultant en politique de l'immigration à Rome (Italie) pour le groupe de recherche sur l'immigration du Centre des études de politique internationale (CeSPI). Correspondant italien du SOPEMI de l'OCDE, il a travaillé sur l'immigration pour le groupe de réflexion italien du Censis et au sein du système italien d'accueil des réfugiés. Il a publié de nombreux articles et contributions sur l'immigration en Italie et coédité l'ouvrage intitulé *Scuole e Migrazioni* (Enseignement et immigration) (Carocci 2006).

Mary P. Corcoran est maître de conférence au département de sociologie de l'université nationale d'Irlande, à Maynooth. Elle a participé à plusieurs publications sur l'immigration et la sociologie urbaine et coédité *Uncertain Ireland* (Institute of Public Administration, 2006). Elle est l'auteur de *Irish Illegals: Transients Between Two Societies* (CT: Greenwood Press, 1993). Elle est diplômée de l'université de Dublin, de Trinity College et de Columbia University, New York et est membre indépendant du *National Economic and Social Forum* d'Irlande depuis 2004.

Steve Fenton est professeur de sociologie au *Centre for the Study of Ethnicity and Citizenship*, et à l'*Institute for Public Affairs* de l'université de Bristol. Il a publié de nombreux ouvrages dans le domaine de l'ethnicité, notamment *Ethnicity* (Polity Press, 2003). Il s'est intéressé plus récemment aux jeunes adultes sur le marché du travail et est co-auteur d'un article sur la « mobilité professionnelle » dans la revue *Work Employment and Society* (juin 2006). Il collabore également à un programme du Leverhulme Trust sur l'identité nationale, les classes et les rancoeurs sociales.

Francesca Froy est analyste de politiques au sein du Programme d'action de coopération concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local (LEED) de l'OCDE. Avant de rejoindre le Programme LEED en 2005, elle travaillait dans le domaine de la politique de

développement local au niveau européen où elle a organisé un séminaire à Berlin sur l'intégration des immigrés dans les grandes métropoles dans le cadre du programme IDELE (Identification, diffusion et échange de bonnes pratiques en matière de développement local de l'emploi et de promotion d'une meilleure gouvernance) de la Commission européenne. Elle a travaillé auparavant pour une municipalité du Royaume-Uni, élaborant des projets de création d'emplois au niveau local en rapport avec le logement social. Elle est anthropologue diplômée de University College, à Londres.

Sylvain Giguère est chef adjoint, Développement économique et création d'emplois (LEED), à l'OCDE. Économiste canadien, il est entré à l'OCDE en 1995 et a lancé un programme de recherche appliquée sur la gouvernance et l'emploi, traitant des questions de décentralisation, de partenariat et de coordination des politiques dans des domaines allant du marché du travail et des compétences au développement économique. Il coordonne le programme de travail LEED, supervise les sessions du Comité de direction LEED et dirige le Forum de l'OCDE sur les partenariats et la gouvernance locale. Il a étudié à l'Université du Québec à Montréal, à Queen's University (Kingston, Ont.) et à l'Université Paris I (Sorbonne) où il a obtenu un doctorat en sciences économiques.

Anne Green est chercheur principal à *l'Institute for Employment Research* de l'université de Warwick, au Royaume-Uni, où elle réalise des études à la demande du gouvernement britannique, de *l'Economic and Social Research Council* et de la Commission européenne, sur les aspects spaciaux des évolutions économiques, sociales et démographiques, les politiques du marché du travail, l'exclusion sociale et les migrations, ainsi que l'aménagement urbain, rural et régional. Elle est membre de la *Royal Geographical Society*, de la *Royal Society of Arts* et de la *Regional Studies Association*.

Elizabeth McIsaac est actuellement directrice des politiques de la Maytree Foundation, fondation caritative privée canadienne. Elle était auparavant directrice des opérations du *Toronto Region Immigrant Employment Council*, un projet organisé par la fondation. Avant de rejoindre la Maytree Foundation en 2001, elle était directrice exécutive de *l'Association of International Physicians and Surgeons of Ontario*. Elle est titulaire d'un master de sociologie de l'éducation de l'université de Toronto.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(84 2006 02 2 P) ISBN 978-92-64-02897-5 – n° 55306 2007

De l'immigration à l'intégration

DES SOLUTIONS LOCALES À UN DÉFI MONDIAL

SOUS LA DIRECTION DE FRANCESCA FROY ET SYLVAIN GIGUÈRE

Aujourd'hui, la bataille pour attirer les talents est aussi importante que la bataille pour attirer le capital. Dans l'économie du savoir, les migrants qualifiés sont à même de doter les économies locales d'un avantage comparatif non négligeable. Les immigrants non qualifiés sont aussi très demandés, notamment dans les cas où le changement démographique ne permet plus aux marchés du travail locaux de satisfaire la totalité de leurs besoins en main-d'œuvre. Mais pour tirer parti des avantages potentiels des migrations, il est indispensable que l'immigration aille de pair avec l'intégration, ou avec des dispositifs permettant de s'assurer que les immigrés s'intègrent réellement sur les marchés du travail, dans l'économie et dans la société. Paradoxalement, en même temps que l'ampleur des mouvements migratoires progresse à l'échelle mondiale, on craint, observations à l'appui, que les résultats de l'intégration ne soient pas aussi probants que par le passé.

L'intégration des immigrés est un domaine d'action dans lequel la stratégie adoptée doit impérativement revêtir une dimension locale. Certes, la politique en matière d'immigration est souvent décidée, conçue et financée à l'échelon national, mais son impact sur les immigrés et sur la collectivité en général est plus sensible à l'échelon local où elle est en contact avec d'autres politiques. Cet ouvrage met en évidence les principes et facteurs importants pour le soutien de l'intégration au niveau local. Il examine les initiatives locales mises en œuvre dans cinq pays de l'OCDE : le Canada, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni (Londres) et la Suisse. En comparant ces initiatives, cet ouvrage permet d'apporter des réponses à un certain nombre de questions clés que se posent tous les décideurs ainsi que les parties prenantes œuvrant dans ce domaine. L'ouvrage présente aux pouvoirs publics un ensemble de recommandations d'action concrètes à mettre en œuvre aussi bien au niveau local qu'au niveau national.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :
www.sourceocde.org/questionssociales/9789264028975
www.sourceocde.org/developpementregional/9789264028975
www.sourceocde.org/emploi/9789264028975

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264028975

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

LEED Programme
Local Economic and Employment Development
Développement économique et création d'emplois au niveau local

ISBN 978-92-64-02897-5
84 2006 02 2 P

www.oecd.org

OCDE
ÉDITIONSOCDE