

Comment évaluer les politiques d'intégration en Europe ?



Une étude de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés

Septembre 2009

Les cahiers du social n° 22



Fonds européen pour les réfugiés



Ce document a été élaboré sous la direction de

Matthieu TARDIS

Responsable du service Europe-Etudes

Rédigé par

Christophe ANDREO, Antoine JANBON et Samantha DALLMAN

Remerciements à **Fatiha MLATI,**

Directrice de l'Intégration – Emploi/Logement

Illustrations de couverture

Julien RIOU

L'Observatoire de l'intégration des réfugiés
est un projet soutenu par
le Fonds européen pour les réfugiés
et le ministère de l'Immigration, de l'intégration,
de l'identité nationale et du développement solidaire

Septembre 2009

COMMENT ÉVALUER LES POLITIQUES D'INTÉGRATION EN EUROPE ?

Une étude de l'Observatoire
de l'intégration des réfugiés

Septembre 2009

Les cahiers du social n° 22

France terre d'asile

AVANT-PROPOS

L'INTÉGRATION EST UNE VOLONTÉ

Intégrer, évaluer. Ce sont là deux maîtres mots de la politique d'immigration française largement repris d'ailleurs dans la plupart des pays de l'Union. Mais que signifie l'intégration et que faut-il évaluer ? Les politiques publiques ou les migrants ? La spirale sécuritaire qui s'est emparée des sociétés européennes après le 11 septembre 2001 a tordu le curseur et les migrants se sont d'abord trouvés face à une injonction politique que leur adressaient les États : intégrez vous.

Pourtant, l'adhésion aux valeurs de l'Union comme à celles de notre république et le sentiment d'appartenance se structurent d'abord autour de la question sociale et du sentiment que les fruits de la croissance, comme les efforts à accomplir, sont équitablement répartis. Une guerre économique mondiale et vingt-six ans de restructuration de l'économie nationale ont laissé sur le côté de « nombreux normaux inutiles » pour reprendre l'expression de Robert Castel.

Les quarante piteuses ont et continuent de frapper de plein fouet indistinctement les fils et les filles des différentes générations de migrants mais aussi les enfants de Français - l'une des qualités n'excluant pas l'autre - la plupart ouvriers mélangés dans ce qui reste des zones industrialisées du vingtième siècle. Et dans cette terrible bataille certains ont eu l'impression qu'ils étaient délaissés, ignorés, en fonction de leur origine, d'autres trouvant parfois que l'on en faisait décidément trop pour leurs voisins et pas assez pour eux-mêmes. C'est ainsi qu'en l'absence de réponse politique adéquate notre société s'est fragmentée et que s'est ethnicisée la question sociale. La question des discriminations bien présentes dans notre société achevant de structurer des comportements identitaires perçus comme potentiellement dangereux au regard de notre histoire et de nos libertés.

Avec cette étude, nous avons voulu nous extraire de toute polémique conjoncturelle et spectaculaire - il n'en manque pas depuis deux ans : la burka, les quotas, les tests ADN - et apporter notre contribution à une évaluation objective des politiques publiques et non des migrants. Autrement dit, il s'agit de se concentrer sur l'essentiel pour une société diverse, laïque et

respectueuse des droits fondamentaux : comment faire pour améliorer le vivre ensemble ?

Cette option est d'ailleurs celle que rappelait avec force la Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration il y a un an : « Dans ce domaine (de l'immigration) encore plus qu'ailleurs, l'action patiente, résolue et respectueuse de la complexité des choses doit être préférée aux remèdes spectaculaires mais illusoire ».

L'action patiente réside sans aucun doute dans la possibilité d'évaluer les politiques publiques à l'égard des primo-arrivants, de comparer les résultats et les différences dans les vingt-sept pays de l'Union et d'en tirer les enseignements. L'Union européenne, qui a déjà adopté onze principes de base communs comme indicateurs de l'intégration, affirme comme premier principe que l'intégration va de pair avec le respect des valeurs fondamentales de l'Union. Qui ne souscrirait à une telle assertion ? Faut-il alors la mesurer, la quantifier ? Si oui, puisqu'il y a dans cette question une dimension éducative et pédagogique, comment alors nos Etats en font-ils la promotion ? Par quels outils ? A l'aide de quelles démonstrations ?

Le huitième principe adopté par l'Union est lui aussi très intéressant. Il affirme que la participation des migrants au processus démocratique en particulier au niveau local favorise l'intégration. Nous en sommes convaincus. Notre pays, si friand de débats autour de l'intégration, évite soigneusement celui-ci. Depuis trente ans et bien des gouvernements, la ritournelle est la même : il est urgent d'attendre. Pourtant qui peut nier que le nombre de migrants élus dans les conseils municipaux constitue un indicateur pertinent d'une politique active d'intégration.

Les grilles d'analyse que nous proposons permettent de mesurer une politique d'intégration. Il reste à ce que la volonté politique soit au rendez-vous avec les moyens appropriés pour mettre en œuvre une politique d'intégration digne de ce nom qui permette de proposer un contrat d'affiliation aux primo-arrivants dans une relation de confiance réciproque.

Pierre HENRY
Directeur général de France terre d'asile

SOMMAIRE

INTRODUCTION :

L'ÉMERGENCE D'UNE RÉFLEXION AUTOUR DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES D'INTÉGRATION.....	9
---	----------

PREMIÈRE PARTIE :

L'UTILISATION D'INDICATEURS DANS LE DOMAINE DE L'INTÉGRATION : DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE.....	19
--	-----------

1 - Un cadre théorique en construction.....	20
--	-----------

1-1. Quelle définition de l'intégration ?.....	20
--	----

1-2. Qui est concerné ?.....	21
------------------------------	----

1-3. Evaluer les migrants ou les politiques ?.....	24
--	----

2 - Une méthodologie qui fait débat.....	28
---	-----------

2-1. Quelle approche adopter ?.....	28
-------------------------------------	----

2-2. Quelles dimensions de l'intégration et pour quels types d'indicateurs ?.....	29
--	----

<i>Expériences menées en matière d'indicateurs de l'intégration</i>.....	31
---	-----------

• <i>Benchmarking</i> de l'intégration des immigrés, Centre européen de recherche sur la migration et les relations ethniques.....	33
---	----

• L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe, Parlement européen.....	36
--	----

• Index des politiques d'intégration des migrants (MIPEX), British Council et Migration Policy Group.....	39
--	----

• Les indicateurs de l'intégration, Haut conseil à l'intégration (France).....	43
---	----

• Les indicateurs de l'intégration des réfugiés, ministère de l'Intérieur (Royaume-Uni).....	48
---	----

• Mesurer l'intégration, Index territorial d'insertion socio-économique des nationaux de pays tiers (le cas de la France-CERI/CNRS).....	51
---	----

• Evaluation comparative de la gouvernance de l'intégration dans les villes d'Europe, Eurocities.....	55
--	----

- Analyse d'évaluation comparative des politiques d'intégration des municipalités danoises pour la période 1999-2004, Institut danois de recherche gouvernementale 58
- Le baromètre de l'intégration de Copenhague, ville de Copenhague 60
- Etude sur l'intégration des immigrés à Athènes : développer des indicateurs et des mesures statistiques, Observatoire méditerranéen de la migration 62

DEUXIÈME PARTIE :

LES INDICATEURS DE L'INTÉGRATION, DES OUTILS À AMÉLIORER 65

1 - Peut-on mesurer l'intégration ? 66

1-1. Des difficultés à mesurer l'intégration dans sa globalité 66

1-2. Des difficultés à mesurer un processus 68

1-3. Des difficultés à mesurer l'impact des politiques sur l'intégration des personnes 69

2 - Peut-on comparer les politiques nationales d'intégration ? 71

2-1. Le manque de données complètes et harmonisées 71

2-2. Le bon niveau de gouvernance 71

2-3. Des contextes nationaux à prendre en compte 72

2-4. Des modèles différents d'intégration 73

SYNTHÈSE 75

BIBLIOGRAPHIE 77

ANNEXE 1 :

LES PROPOSITIONS DE FRANCE TERRE D'ASILE POUR UNE ÉVALUATION DES POLITIQUES D'INTÉGRATION 80

ANNEXE 2 :

PROGRAMME COMMUN POUR L'INTÉGRATION, CADRE RELATIF À L'INTÉGRATION DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS DANS L'UNION EUROPÉENNE 97

INTRODUCTION

L'ÉMERGENCE D'UNE RÉFLEXION AUTOUR DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES D'INTÉGRATION

Façonnées au cours des dix dernières années, les politiques relatives à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne sont devenues une thématique incontournable du débat sur l'immigration et l'asile à l'échelle européenne. Conçue comme un mécanisme de régulation nécessaire à chaque pays dans le cadre de sa politique migratoire, dont les Etats membres veulent maîtriser les conséquences, l'intégration des migrants est considérée comme la clé du succès. Elle représente un des défis majeurs pour l'Europe aujourd'hui, comme l'a rappelé la Commission européenne à l'occasion de la conférence ministérielle européenne sur l'intégration à Vichy en novembre 2008¹.

Au cœur des discussions, s'esquisse tout particulièrement une réflexion portant sur la mesure de l'intégration. La question de la réussite ou de l'échec des politiques d'intégration, elle, n'est pas nouvelle et même si l'intégration, phénomène social multidimensionnel, ne peut se résumer à sa mesure, la volonté d'adopter une approche plus concrète, en sortant des distinctions théoriques autour des modèles d'intégration, se fait ressentir. Cette façon d'appréhender le processus s'illustre par la multiplication d'outils, d'objectifs, de critères, d'indicateurs, de tableaux et de classements divers qui tendent à informer d'un état de fait, constater des évolutions et comparer des situations.

¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Strengthening actions and tools to meet integration challenges*, Report to the 2008 Ministerial Conference on Integration, Bruxelles, SEC(2008) 2626, 12 p.

La construction d'un cadre européen de l'intégration

Malgré la place grandissante occupée par l'intégration des ressortissants de pays tiers sur l'agenda européen, ce domaine de politique publique demeure soumis à une logique intergouvernementale. En effet, alors que l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en mai 1999, consacrait pour la première fois la compétence de la Communauté européenne en matière d'immigration et d'asile, l'Union européenne ne dispose pas, à l'heure actuelle, de compétences législatives en matière d'intégration ; son intervention se limite à encourager et à soutenir les actions nationales.

Ainsi, pour atteindre l'objectif affiché qui est de bâtir un cadre commun en la matière, il a été nécessaire de développer des méthodes alternatives de coopération basées sur le partage de connaissances, la coordination des politiques et l'échange d'informations². Dans un domaine où « la marge de manœuvre des Etats et des collectivités est assez large et où les clivages politiques pourraient s'exprimer plus fortement que pour les questions relevant des compétences communautaires (entrées et asile)³ », les Etats membres

convergent sur les politiques mises en œuvre.

Intégration et méthode ouverte de coordination

Même si elle ne poursuit pas un objectif d'harmonisation législative⁴, la construction du cadre européen de l'intégration s'apparente à la méthode ouverte de coordination (MOC), définie dans le cadre de la politique de l'emploi et incluse dans la stratégie de Lisbonne. Cette méthode fournit un cadre de coopération intergouvernementale en vue de faire converger les politiques nationales. Au lieu de se fonder sur des directives, des règlements ou des décisions, la MOC s'articule autour de mesures dites de *soft law*, comme la définition d'objectifs communs, la mise en place d'instruments de mesure (statistiques, indicateurs) et la technique de *benchmarking*, pour comparer les performances des Etats membres et favoriser l'échange des meilleures pratiques⁵.

Depuis 2003, différentes initiatives ont vu le jour, conduites par l'Union européenne pour favoriser la convergence des pratiques, comme la mise en place d'un réseau de points de

² CARRERA S., *Benchmarking Integration in the EU, Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, Fondation Bertelsmann, 2008, p. 6.

³ WIHTOL de WENDEN C., « Démographie, immigration, intégration (3^{ème} partie) », *Questions d'Europe*, n° 113, Fondation Robert Schuman, octobre 2008, p. 1.

⁴ CARRERA S., *op. cit.*, p. 28.

⁵ Pour plus d'informations, voir le glossaire du site : www.europa.eu.

contact nationaux sur l'intégration, la publication de deux manuels pratiques « reposant sur des recherches scientifiques approfondies et de larges consultations⁶ », ainsi que des rapports annuels sur l'intégration. Le portail européen sur l'intégration, qui vient d'être créé, va également dans le sens d'un meilleur accès aux ressources ou expériences nationales dans ce domaine.

La réflexion européenne sur l'intégration s'articule autour des onze principes de base communs adoptés par le Conseil Justice et affaires intérieures, suite à la conférence de Groningen en 2004. Pierre angulaire du système, ils symbolisent le « fondement de la conception européenne de l'intégration⁷ » et sont destinés à étayer un cadre commun cohérent en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers, même s'ils sont loin d'être véritablement pris en compte dans les stratégies nationales, comme l'évoque le Parlement

européen en 2006⁸. La définition de ces principes combinée aux actions qui en découlent ont ainsi « contribué à dégager des vues consensuelles sur des orientations politiques pertinentes et encouragé toutes sortes d'expériences pratiques aux niveaux local et national, certaines constituant à l'évidence des "bonnes pratiques" réutilisables⁹ ».

C'est dans ce sens que le onzième principe de base commun souligne la nécessité d'élaborer des indicateurs et des mécanismes d'évaluation, ce qui permettrait d'adapter les politiques et de mesurer les progrès en matière d'intégration. En 2005, dans son programme commun pour l'intégration, dont l'objectif est de favoriser l'application des principes de base communs, la Commission européenne propose des références communes et tente de promouvoir l'évaluation comparative pour définir des mesures d'intégration effectives¹⁰. Elle encourage en particulier les Etats membres à renforcer la capacité de suivi et d'évaluation des

⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, *Migrations économiques, cohésion sociale et développement : vers une approche intégrée*, 8^{ème} Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des questions de migration, Kiev 4-5 septembre 2008, rapport thématique, CDMG [2008] 45, p. 109.

⁷ CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, Conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures sur le renforcement des politiques d'intégration dans l'Union européenne par la promotion de l'unité dans la diversité (communiqué de presse), Luxembourg, 12-13 juin 2007, 62 p.

⁸ PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport sur les stratégies et moyens pour l'intégration des immigrants dans l'Union européenne*, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, A6-0190/2006, 17 mai 2006, p. 8.

⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, *op. cit.*, p. 109.

¹⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *Strengthening actions and tools to meet integration challenges*, Report to the 2008 Ministerial Conference on Integration, Bruxelles, SEC(2008) 2626, 12 p.

politiques d'intégration, ainsi que la capacité de collecte, d'analyse et de diffusion des statistiques relatives à l'intégration.

C'est donc l'évaluation des politiques d'intégration qui devient une nouvelle priorité pour l'Union européenne. Ce processus, qui se décline au niveau européen mais aussi national, doit se traduire par le développement d'indicateurs et de critères communs, comme il a été rappelé lors de la conférence sur l'intégration organisée sous la présidence française de l'Union européenne. Il est prévu que des indicateurs seront élaborés en fonction des principes de base communs en coopération avec les points de contact nationaux et que leurs résultats seront rendus accessibles en ligne afin de permettre une mise à jour rapide et facile des informations. Enfin, en 2009, une conférence sur l'évaluation des politiques d'intégration et la formalisation d'indicateurs doit également être organisée à l'initiative de l'Allemagne¹¹.

Indicateurs et Conseil de l'Europe

Dans un contexte européen plus large, celui du Conseil de l'Europe, organisation internationale rassemblant quarante-sept Etats démocratiques et dont le siège est à Strasbourg, la question de l'évaluation des politiques d'intégration se pose également. En 2000, cette organisation internationale a publié un cadre des politiques d'intégration, dans lequel elle formule des recommandations et des orientations pratiques dans neuf domaines importants : les mesures juridiques, l'emploi, le logement, la santé, la religion, la culture et la langue, l'éducation, les médias et les fonctions gouvernementales. Ce document de référence évoque également la nécessité de mettre en place des outils d'observation, de suivi et d'évaluation permanents, ainsi que de fixer, par domaine de vie, des indicateurs permettant de mesurer l'évolution des situations vécues et les effets des politiques menées.

¹¹ Déclaration approuvée par les représentants des Etats membres, Conférence ministérielle européenne sur l'intégration, Vichy, 3-4 novembre 2008.

Une réflexion déjà amorcée au niveau national

Bien que la Commission européenne soit actuellement l'instigatrice d'une approche communautaire de la mesure de l'intégration, le recours à des indicateurs a véritablement germé au sein des pays d'immigration traditionnels confrontés à l'idée qui s'exprime dans un nombre croissant d'entre eux, celle d'une crise de l'intégration¹². Face à ce constat d'échec présumé, les Etats veulent proposer une nouvelle approche, plus efficace, pour repenser leurs stratégies et réajuster leurs pratiques. Pour ce qui est des pays du sud et de l'est de l'Europe, pour lesquels l'immigration et surtout l'intégration sont des problématiques bien plus récentes, la mise en place de mécanismes d'évaluation leur permet de construire des politiques qui tiennent compte des enseignements tirés des meilleures pratiques.

En France, cette réflexion a été amorcée depuis plusieurs années. En effet, la question de savoir comment mesurer l'intégration est apparue dès la formulation claire d'une définition institutionnelle de l'intégration, tandis que les bases d'une politique spécifique d'intégration étaient posées. Le processus a, en réalité, pris du temps dans un pays pourtant historiquement façonné par des va-

gues migratoires successives. Ainsi, l'expression « politique d'intégration » est apparue bien après celle de « politique de l'immigration » qui recouvrait à la fois la gestion des flux et la prise en charge des personnes¹³. Durant les années 1970 et 1980, le débat sur l'immigration, dans le contexte de la fin de l'immigration de travail et de la mise en place du regroupement familial, a occulté la problématique de l'intégration. Il faudra attendre la décennie 1990 pour que les pouvoirs publics en prennent conscience avec la création, en 1990, du Haut conseil à l'intégration (HCI). Jusqu'à cette date, l'intégration semblait aller de soi. En réalité, le terme même d'intégration n'avait guère droit de cité auparavant, celui d'assimilation lui étant naturellement préféré compte tenu de son utilisation dans le Code civil pour l'accès à la nationalité et de la conception unitaire de la Nation, auquel il renvoie encore actuellement¹⁴. Mais les temps ont changé et les mots avec... En 1991, un secrétariat à l'intégration est créé, tandis qu'en 2007 le terme fi-

¹² MONOD J-C., « Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne ? » *Questions d'Europe*, n° 53, Fondation Robert Schuman, mars 2007.

¹³ Voir à ce sujet : COUR DES COMPTES, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004, 567 p.

¹⁴ Le département Evaluation, études et documentation de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances a établi en novembre 2008 une bibliographie concernant le thème de la politique d'intégration (et celui de l'immigration) couvrant la période de 1963 à 2008. Cette bibliographie s'avère substantielle. Or, le terme intégration n'apparaît dans un titre la première fois qu'en 1989.

gure dans l'intitulé du nouveau grand ministère dédié à l'immigration. Ainsi, « l'intégration républicaine » a succédé à « l'assimilation ». Parallèlement, une politique d'intégration officielle est venue compléter la gestion courante de l'immigration. Enfin, les années 2000 marquent un tournant : celui des premières grandes évaluations et d'une refonte majeure de la politique d'intégration¹⁵. D'autant que depuis 2001, l'Etat a décidé de se doter d'outils de mesure de la performance des actions publiques engagées et de leur coût avec la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui s'applique à l'ensemble des politiques et administrations publiques.

Dès 1991, le HCI, dans son premier rapport, associait à sa définition de l'intégration une réflexion sur sa mesure à travers la construction d'indicateurs présentés dans un tableau¹⁶. Tout ceci a, cependant, été laissé de côté, comme le souligne les auteurs du rapport de la Cour des comptes en 2004 : « Le HCI, après avoir envisagé d'enrichir la connaissance de la situation des immigrés au

moyen d'indicateurs de l'intégration, a abandonné cette démarche¹⁷. » Ironie du sort, c'est dans le cadre d'une Europe soucieuse de faire converger les principes de l'intégration que le HCI aborde de nouveau cette question de la construction d'indicateurs fiables, reprenant ainsi, à l'occasion d'une dynamique transnationale, un thème resté lettre morte alors qu'à l'orée des années 1990, les pouvoirs publics français se rendaient compte de la nécessité de réfléchir politiquement au devenir des migrants à long terme¹⁸.

L'approche scientifique

Les instances politiques ne sont pas seules à s'être intéressées à la mise en place d'une évaluation quantitative et qualitative de l'intégration. Des démographes et des sociologues se penchent aussi sur cette problématique. Le terme intégration désigne en effet « à la fois un processus et des politiques destinées à faciliter la mise en œuvre de ce processus¹⁹ ». Il existe donc deux définitions de l'intégration : une politique et une savante, même si la première em-

¹⁵ Voir notamment les deux rapports de la Cour des comptes en 2004 et en 2006 (ce dernier porte le même titre que celui de 2004 précité, qu'il complète, mais ne fait que soixante pages). Voir aussi : HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, 24 novembre 2005, 322 p.

¹⁶ HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Pour un modèle français d'intégration*, La documentation française, 1991, 185 p.

¹⁷ COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 140.

¹⁸ HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Les indicateurs de l'intégration. Statistiques ethniques, enquêtes sur les patronymes, mesure de la diversité, baromètre de l'intégration*, Avis à monsieur le Premier ministre, janvier 2007, 58 p.

¹⁹ OBSERVATOIRE REGIONAL DE L'INTEGRATION ET DE LA VILLE, « Intégration et politique d'intégration », fiche n° 14, octobre 2006.

prunte aux travaux de chercheurs²⁰. Evidemment, les intérêts et les objectifs des politiques diffèrent fondamentalement de ceux des chercheurs. En effet, ces derniers s'intéressent surtout au processus social que constitue, à leurs yeux, l'intégration, tandis que les décideurs politiques cherchent avant tout à déterminer une norme à partir de laquelle ils pourront évaluer le résultat du processus. Malgré tout, les difficultés à définir l'intégration et à construire des indicateurs fiables sont communes. Un séminaire international sur les indicateurs de l'intégration dans les statistiques sociales, réunissant principalement des chercheurs américains et européens, a eu lieu en décembre 2007 à Montréal²¹. Celui-ci visait à rapprocher les perspectives théoriques du processus d'intégration et les analyses quantitatives. La plupart des travaux scientifiques consacrés à l'intégration des immigrés font effectivement un usage fréquent des données quantitatives, mais rares sont ceux qui réalisent

une évaluation critique du sens des indicateurs et de leurs limites. De plus, les indicateurs sont souvent utilisés sans référence explicite à un cadre théorique plus large. Enfin, ces derniers apportent une information prépondérante pour mettre en place des politiques d'intégration. Il s'agissait donc aussi d'articuler gouvernance politique et recherche scientifique. Un second séminaire a, d'ailleurs, eu lieu en mai 2009 à Paris pour réfléchir à la manière dont la commande politique formate la recherche et sur comment celle-ci influence les politiques mises en œuvre²².

La transposition d'une technique

Dans le contexte européen actuel d'apprentissage mutuel et d'échange de pratiques, la méthode choisie est donc celle de l'évaluation comparative, appelée *benchmarking* en anglais. Cette technique, apparue au début des années 1990, constitue un outil de gestion utilisé dans le secteur privé pour améliorer la qualité de leurs biens et de leurs services ainsi que leur mode de production, dans une logique d'optimisation des performances. Il en existe plusieurs types, dont le *benchmarking* compétitif qui permet

²⁰ Le HCI a, par exemple, puisé dans les travaux de la politologue et sociologue Jacqueline Costa-Lascoux pour construire sa propre définition.

²¹ UNION INTERNATIONALE POUR L'ETUDE SCIENTIFIQUE DE LA POPULATION (UIESP), *Séminaire international sur les indicateurs de l'intégration dans les statistiques sociales*, Montréal, 10-11 décembre 2007. Nous tenons à remercier les membres du Comité scientifique de l'UIESP de nous avoir transmis les communications écrites du séminaire.

²² UIESP, *Atelier international sur l'utilisation d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs dans les politiques d'intégration*, Paris, 25-26 mai 2009.

des comparaisons par rapport à des concurrents directs.

Un *benchmark* est un indicateur chiffré de performance dans un domaine donné (qualité, productivité), tiré de l'observation des résultats de l'entreprise qui a le mieux réussi dans ce domaine. Cet indicateur peut servir à définir les objectifs de l'entreprise qui cherche à rivaliser avec elle. Il s'agit donc d'un moyen de tirer des enseignements des autres et d'améliorer les pratiques, en se comparant de façon systématique et continue.

Cette tendance à la mesure, à la formulation d'indicateurs, est de plus en plus présente dans le cadre de l'élaboration et l'ajustement de politiques publiques. La technique de *benchmarking* a ainsi migré du secteur privé vers le secteur public. Le recours aux techniques d'évaluation pour l'examen de projets et du niveau de réalisation de leurs objectifs s'avère fréquent. Or, il ne renseigne pas sur la qualité de la politique en question, mais simplement sur sa bonne ou mauvaise exécution²³. Dans ce sens, il apparaît utile d'évaluer les politiques elles-mêmes. L'évaluation comparative a ainsi fait son apparition dans différents domaines de politiques pub-

liques et se décompose en quatre phases²⁴ :

- 1) l'identification des domaines clés d'amélioration ;
- 2) la fixation des normes sur la base des meilleures pratiques ;
- 3) l'étude des approches adoptées pour se conformer à ces normes ;
- 4) l'ajustement des politiques et des pratiques, en fonction des enseignements tirés des meilleures pratiques, pour atteindre, voire dépasser ces normes.

²³ COMMISSION EUROPEENNE, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, deuxième édition, mai 2007, p. 77.

²⁴ PARLEMENT EUROPEEN, *L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe*, IP/C/LIBE/ST/2005-93, janvier 2007, p. 7.

Exemples d'indicateurs

L'indicateur de développement humain (IDH), élaboré par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 1990, vise à mesurer le niveau de développement des pays, sans prendre en compte uniquement leur poids économique, et donc le PIB. L'indicateur intègre des données plus qualitatives, comme l'espérance de vie à la naissance ou le niveau d'instruction, qui se mesure par la durée moyenne de scolarisation et le taux d'alphabétisation. Il correspond à un nombre sans unité compris entre 0 et 1. Plus l'indicateur se rapproche de 1, plus le niveau de développement du pays est élevé. C'est ainsi que le PNUD publie chaque année un classement des pays dans son rapport mondial sur le développement humain²⁵.

Dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, est prévu un processus d'évaluation et de suivi. Une liste de onze **indicateurs phares de développement durable**, tels que les taux de croissance du PIB par habitant, les émissions totales de gaz à effet de serre, l'indice d'abondance des populations d'oiseaux communs ou encore l'aide publique au développement

Plus récemment, l'Agence européenne des droits fondamentaux a publié un rapport sur le développement **d'indicateurs pour la protection, le respect et la promotion des droits de l'enfant** au sein de l'Union européenne. Ces indicateurs visent à soutenir les institutions de la Communauté et les Etats membres lorsqu'ils prennent des mesures ou formulent des lignes de conduite. Ils donnent également un bon exemple des mesures que les Etats membres peuvent éventuellement appliquer.

Au vu des contextes nationaux et des approches différents existant dans l'Union européenne en matière d'intégration, et afin d'assurer une plus grande coordination entre les politiques, le besoin s'est fait ressentir de pouvoir les évaluer. Le rapprochement des politiques des Etats

membres dans ce domaine passe ainsi par « la valorisation des performances nationales, leur quantification et la publicité de leur classement », ce qui positionne les Etats dans une for-

²⁵ Pour plus d'informations : <http://hdr.undp.org/en/francais/>

me de « collaboration compétitive²⁶. » L'objectif des indicateurs est donc de mettre en avant les bonnes pratiques et de les diffuser, afin que les Etats membres s'en inspirent pour améliorer le processus d'élaboration et de mise en œuvre de leurs propres politiques. De plus, les possibilités offertes par les indicateurs sont multiples : comparaison entre groupes de migrants, entre Etats membres et dans le temps. Or, comme il a été souligné, « la difficulté pour les pays européens consiste à concilier la mise en œuvre d'un "modèle" de "bonnes pratiques" tout en continuant à affirmer la diversité de leurs situations migratoires et de leurs conceptions du vivre ensemble²⁷ ».

L'Observatoire de l'intégration des réfugiés a choisi de s'intéresser à ces approches qui s'attachent à formuler des indicateurs pour mesurer l'intégration. L'objectif de cette étude est de proposer un état de lieux de l'utilisation d'indicateurs dans ce contexte et d'apprécier dans quelle mesure ce type d'outils peut améliorer la connaissance de l'intégration. Il s'agira, dans un premier temps, d'analyser l'émergence des indicateurs dans le champ de l'intégration et de mettre en évidence les élé-

ments clés de son application. Dans un deuxième temps, nous présenterons une sélection d'outils d'évaluation et de travaux sur les indicateurs qui donneront un aperçu de l'état de la réflexion actuelle, tant à l'échelle de l'Union européenne, qu'aux niveaux national et local. Nous nous interrogerons enfin sur la pertinence des indicateurs de l'intégration, en évoquant leurs principales limites.



²⁶ BRUNO I., « La recherche scientifique au crible du *benchmarking*. Petite histoire d'une technologie de gouvernement », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2008/5, n° 55-4bis, p. 28-45.

²⁷ WIHTOL de WENDEN C., *art. cit.*, p. 16.

▶▶ PREMIÈRE PARTIE

■ L'UTILISATION D'INDICATEURS DANS LE DOMAINE DE L'INTÉGRATION : DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE

1 - Un cadre théorique en construction....20

2 - Une méthodologie qui fait débat.....28

*Expériences menées en matière
d'indicateurs de l'intégration*31

1 - Un cadre théorique en construction

1.1 Quelle définition de l'intégration ?

L'intégration constitue, en soi, une notion complexe. La définition d'une norme commune en termes d'intégration s'apparente à une gageure - bien que les instances de l'Union européenne aient l'habitude de produire en quantité des normes - car tous les pays membres ne se réfèrent pas au même modèle d'intégration. La France revendique ainsi un modèle assimilationniste, contrairement aux Pays-Bas qui, par exemple, s'inspirent d'un modèle multiculturaliste de type anglo-saxon. Concrètement, ces « modèles » sont comme des doctrines officielles. Le modèle assimilationniste ne reconnaît pas les communautés ou minorités en tant que telles car, juridiquement parlant, seuls les individus existent. L'Etat n'est donc pas censé faire des communautés des interlocuteurs officiels et privilégiés. En revanche, le modèle multiculturaliste accorde à celles-ci droit de cité et admet les revendications identitaires ou la mise en avant de la spécificité culturelle. Compte tenu de ces distinctions fondamentales, mais aussi de l'histoire migratoire et des priorités politiques de chaque Etat, comment établir alors une norme commune ?

La vision française de l'intégration

L'intégration française reste avant tout une intégration républicaine, c'est-à-dire une intégration qui relève d'un processus d'acculturation fondamentalement politique, basé sur un projet de construction d'une nation d'après des valeurs communes à tous. Le HCI en donne la définition suivante : « L'intégration n'est pas une voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais un processus spécifique, par lequel il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents. Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant ».

A cette question, les institutions européennes ont répondu en proposant une définition qui transcende les particularités nationales. La réflexion actuelle sur la mesure de ce phénomène oblige en effet à laisser de côté ces discussions théoriques

pour arriver à un débat plus pragmatique portant sur des notions comme l'égalité et la participation civique²⁸. En fait, comme le souligne l'Observatoire régional de l'intégration et de la ville (ORIV), la réflexion sur l'intégration suppose, d'une part, de conceptualiser la réalité sociale à laquelle elle prétend se référer et, d'autre part, de la rendre quantifiable²⁹.

Malgré les difficultés, les discussions ont permis aux pays européens l'élaboration d'un consensus minimal avec, comme dénominateur commun, l'égalité des chances. Dans un rapport du Parlement européen de 2007, il est effectivement écrit que « l'intégration peut être déclarée réussie lorsque les citoyens s'engagent activement dans la société et que les résultats sociaux des allochtones et des autochtones commencent à converger³⁰ ».

²⁸ MIGRATION POLICY GROUP, *Migrant citizenship – Shaping integration agendas in Europe*, Programme européen pour l'intégration et la migration, *Network of European Foundations* (NEF), juin 2006, p. 8.

²⁹ « Penser l'intégration relève d'un effort de conceptualisation, de théorisation de la réalité sociale. A l'inverse, mesurer l'intégration oblige à un certain pragmatisme, à une approche qui soit quantifiable. Ce travail est pris en tension entre théorie et pragmatisme », OBSERVATOIRE REGIONAL DE L'INTEGRATION ET DE LA VILLE, « Penser et mesurer l'intégration », *Cahier de l'observatoire*, n° 29, septembre 2000, p. 11.

³⁰ PARLEMENT EUROPEEN, *L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe*, IP/C/LIBE/ST/2005-93, janvier 2007, p. 2.

De fait, les politiques d'intégration doivent lutter contre les inégalités et les discriminations, que ce soit en termes d'intégration économique, de mobilité, d'éducation, d'accès aux soins et aux services sociaux ou de participation civique. Lorsqu'elles parviennent à l'égalité des moyens, elles peuvent être considérées comme pertinentes. En plus de ce dénominateur commun, la définition retenue, qui figure en tête des onze principes de base communs pour une politique de l'intégration, s'avère suffisamment large et non contraignante pour que l'ensemble des pays l'adopte : « L'intégration est un processus dynamique à double sens d'acceptation mutuelle de la part de tous les immigrants et résidents des Etats membres³¹ ».

1.2 Qui est concerné ?

Une fois la définition posée, il faut se demander quel public est spécifiquement concerné. En théorie, l'intégration des migrants interroge la capacité d'une société à intégrer réellement tous ses membres qu'ils soient ou non migrants ou descendants de migrants³². En pratique, l'Union européenne considère que les principaux bénéficiaires des politiques d'intégration sont les migrants nouvellement arrivés ou ressortissants

³¹ *Ibid.*, p. 74.

³² SCHNAPPER D., « Intégration nationale et intégration des migrants : un enjeu européen », *Questions d'Europe*, n° 90, Fondation Robert Schuman, février 2008, 6 p.

de pays tiers, ayant vocation à résider légalement dans le pays d'accueil pendant longtemps, dont il est admis que la réussite de l'insertion est dans leur intérêt, mais aussi dans celui de la société d'accueil. Selon certains, la situation des descendants de migrants de deuxième et troisième générations ne doit cependant pas être laissée de côté - l'intégration étant un processus long - alors même que ces personnes ne sont ni étrangères ni immigrées³³. En revanche, les demandeurs d'asile, tout comme les personnes séjournant irrégulièrement sur le territoire d'un Etat membre, ne sont généralement pas inclus dans les politiques d'intégration à l'échelle européenne³⁴.

Pour toutes ces raisons, des statistiques harmonisées sur les migrants s'avèrent utiles. Or, c'est là que le bât blesse. Se pose, tout d'abord, le problème des limites de la comparaison internationale des statistiques sur les migrations, les pays n'ayant ni la même définition du migrant international, ni les mêmes outils³⁵.

³³ BOURGOINT J. et SALVIONI E., « Mesurer l'intégration des étrangers vivant en Europe, Mondialisation et migrations internationales », *Hommes et migrations*, n° 1272, mars-avril 2008, p. 139.

³⁴ CARRERA S., *Benchmarking Integration in the EU, Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, Fondation Bertelsmann, 2008, p. 49.

³⁵ De fait, les données transmises à Eurostat depuis des années ne sont pas homogènes.

Ainsi, dans certains pays de l'Union européenne, les demandeurs d'asile sont comptés comme immigrants, alors que d'autres pays ne prennent en compte que les personnes ayant effectivement obtenu le statut de réfugié. En outre, les flux d'entrée s'appuient sur des sources différentes. Il s'agit, par exemple, des registres de population en Allemagne, en Espagne ou aux Pays-Bas, alors que la France, à l'instar de l'Italie, du Royaume-Uni et du Portugal, se base sur les titres de séjour pour recenser les personnes. Dans un cas comme dans l'autre, les variations entre pays sont fortes, les critères d'inscription dans les registres et les titres de séjour délivrés pour un même type de mouvement migratoire n'étant pas les mêmes³⁶.

Avec le règlement CE n° 862/2007 du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, l'Union européenne a, cependant, adopté une définition du migrant que les Etats membres devront utiliser et qui permettra des comparaisons plus fiables³⁷. Désormais, il faut séjourner au moins un an dans un pays pour être compté comme migrant. La définition repose sur la durée du séjour. Elle ne

³⁶ FRANCE TERRE D'ASILE, « Migrations, réalités d'Europe », *Les cahiers du social*, n° 13, mars 2007, p. 16.

³⁷ Voir à ce sujet : THIERRY X., « Les migrations internationales en Europe : vers l'harmonisation des statistiques », *Population et sociétés*, n° 442, février 2008, 4 p.

reprend pas complètement les propositions des Nations unies de 1998, qui entendaient comptabiliser aussi les migrants de court terme (trois mois à un an).

Ensuite, la plupart des pays ne disposent pas de statistiques dites

ethniques. Certes, les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas usent aujourd'hui de ce type de statistiques dans le cadre de dispositifs anti-discrimination afin de favoriser l'intégration des minorités. Mais ils font plutôt figure d'exception.

Le débat sur les statistiques ethniques en France

En France, la connaissance des origines de la population étrangère n'est pas nulle³⁸. Les questions relatives à l'origine n'ont, en effet, pas été laissées de côté, simplement elles ne s'intéressent qu'à une seule génération : celle des personnes nées à l'étranger. D'où la polémique actuelle sur l'utilité des statistiques ethniques qui permettraient de lutter contre les discriminations et de connaître la diversité de la société française au-delà de la première génération³⁹.

Depuis le début des années 1990, il est possible de faire en France des enquêtes sur l'origine des personnes reconstruites sur la base de variables de filiation (pays d'origine de la personne, de ses parents, langue maternelle). Mais les chercheurs se sont plutôt montrés frileux et il y a peu de travaux. En revanche, les catégories ethno-raciales par auto désignation (la personne définit elle-même son appartenance à un groupe ethnique) n'ont jamais été utilisées. C'est le cœur de la polémique. En 2007, dans la loi sur la maîtrise de l'immigration, un article spécifique autorisait la mise en œuvre des statistiques ethniques et d'un possible référentiel ethno-racial. Le 15 novembre 2007, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article contraire à la Constitution. Mais, en décembre 2008, le « rapport Veil » a nuancé l'interprétation de la décision du Conseil constitutionnel, rendant les statistiques ethniques possibles, sans que la Constitution ne soit en rien modifiée⁴⁰.

...

³⁸ HERAN F., « Eléments sur l'histoire et le devenir des interrogations sur les origines dans les enquêtes statistiques publiques », *Pénombre*, numéro spécial, janvier 2002, p. 4-8.

³⁹ CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *Actes du colloque statistiques « ethniques »*, 19 octobre 2006, 65 p.

⁴⁰ COMITE DE REFLEXION SUR LE PREAMBULE DE LA CONSTITUTION, *Rapport au président de la République*, décembre 2008, p. 76-77.

...

Pour autant, le débat n'est pas clos. Le président de la République a, de plus, nommé un commissaire à la diversité et à l'égalité des chances chargé de faire des propositions pour favoriser la diversité et lutter contre les discriminations. Celui-ci propose de recourir au comptage ethnique sur la base du ressenti d'appartenance, qui implique la constitution de catégories ethno-raciales. Un comité de réflexion sur la mesure de la diversité a été créé afin de définir la méthode de comptage et ses limites. Le rapport, remis en mai 2009, précise que le gouvernement pourrait saisir le Conseil d'Etat afin qu'il confirme le caractère licite d'un recueil des données sur la base d'enquêtes anonymes. Un comité pourrait également être constitué afin d'attester du caractère éthique et scientifique des enquêtes. De plus, dès le mois de juin 2009, des expérimentations seront engagées sur la base des recommandations du comité de mesure de la diversité et des discriminations, en utilisant les outils proposés⁴¹. Parallèlement, la députée socialiste George Pau-Langevin et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de loi «visant à lutter contre les discriminations liées à l'origine, réelle ou supposée», dont les articles 16 et 17 vont dans le même sens.

Sorties par la porte, les catégories ethno-raciales semblent donc revenir par la fenêtre. Les statistiques ethniques «à la française» devraient s'inscrire dans le cadre d'enquêtes précises, anonymes et librement consenties. Chaque catégorisation ethno-raciale, dans les enquêtes portant sur le ressenti, sera *ad hoc* et non généralisable. Les enquêtes de recensement ne devraient pas être concernées. Enfin, ces statistiques ne donneront pas lieu à la constitution de fichiers administratifs.

1.3. Evaluer les migrants ou les politiques ?

Les questions suivantes se posent également : que faut-il mesurer ? La situation des migrants ? Le nombre et l'importance des politiques spécialement mises en œuvre ? Leur impact sur la situation des mi-

grants ? Car même si elle s'avère nécessaire dans un contexte de migrations internationales, la mesure de l'intégration comporte une ambiguïté de taille. Elle balance, en effet, entre l'évaluation des migrants dans leur capacité et effort d'intégration et l'évaluation de l'efficacité des politiques. Ainsi, la directive sur le statut de résident longue durée⁴²

⁴¹ SABEG Y., *Programme d'action et de recommandation pour la diversité et l'égalité des chances*, rapport du commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, mai 2009, 121 p.

⁴² Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

fait mention de la possibilité qu'ont les Etats membres d'exiger que les ressortissants de pays tiers satisfassent à des conditions d'intégration conformément à leur droit national (article 5). L'intégration est de plus en plus conçue comme un préalable indispensable et une exigence juridique qui, si elle n'est pas respectée, peut entraîner des sanctions, voire des répercussions sur le droit au séjour de la personne. Ce débat entre obligation de s'intégrer et droit à l'intégration se trouve au cœur de l'évolution des politiques nationales, comme l'illustre le récent désaccord survenu entre la France et l'Espagne sur le caractère obligatoire du contrat d'intégration dans le cadre du projet de Pacte européen sur l'immigration et l'asile⁴³. Malgré les divergences entre Etats, la conception de l'intégration proposée à cette occasion insistait sur les devoirs des migrants.

L'évaluation de la situation des migrants et les exigences formulées à leur égard ne sont pas exemptées d'un risque de glissement équivoque. Ainsi, en France, tout étranger primo-arrivant signe un contrat d'accueil et d'intégration (CAI), afin de préparer son intégration à la société française, par lequel il s'engage à suivre une formation civique et une formation linguistique si nécessaire sous peine

de non renouvellement de son titre de séjour. Depuis 2006, une loi relative à l'immigration et à l'intégration rend, par ailleurs, le CAI obligatoire et fixe la condition de respect des principes républicains pour la délivrance de la carte de résident. De même, un décret publié le 30 octobre 2008 oblige l'étranger admis au séjour et son conjoint de nationalité étrangère, dont un ou plusieurs enfants ont bénéficié de la procédure de regroupement familial, à signer un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille (CAIF) par lequel ceux-ci s'engagent à suivre une formation sur les droits et les devoirs des parents, ainsi qu'à respecter l'obligation scolaire⁴⁴. En cas de non respect de celle-ci, les allocations familiales pourraient être suspendues ou supprimées, tandis que les étrangers n'ayant pas suivi de formation pourraient se voir refuser le renouvellement de leur titre de séjour. Enfin, une circulaire du 30 janvier 2009 vient préciser les modalités de mise en place d'évaluations et de formations au français et aux valeurs de la République dans le pays d'origine qui s'adressent aux conjoints de Français ainsi qu'aux membres de la famille bénéficiant du regroupement familial. Lorsque le niveau est jugé insuffisant, la personne se voit prescrire au moins quarante heures de cours, dont le suivi conditionnera la

⁴³ Il faut rappeler que la définition française de l'intégration, adoptée par le HCL, implique une réciprocité, ainsi que des devoirs et des obligations.

⁴⁴ Décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008. Le CAIF viendra compléter le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) obligatoire pour tout primo-arrivant depuis 2006.

délivrance d'un visa. Ainsi, l'intégration des étrangers est évaluée à toutes les étapes de leur parcours migratoire, ces évaluations prévoyant différentes sanctions.

L'insistance sur les devoirs et l'évaluation, y compris dès le pays d'origine comme l'évoque les dispositifs précités, ne servira-t-elle pas à exclure ceux qui ne parviennent pas à atteindre les standards voulus? Surtout que les moyens mis en œuvre pour aider les migrants à s'intégrer ne sont pas toujours adéquats. C'est le cas en France avec la formation linguistique proposée dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration dont, malheureusement, beaucoup de personnes ne bénéficient pas encore. De fait, l'élaboration d'indicateurs transnationaux ne risque-t-elle pas de s'inscrire dans cette tendance à l'évaluation des personnes sur la base de critères d'intégration qui, s'ils ne sont pas remplis, empêchent les migrants d'accéder à des droits, comme l'accès au séjour et le droit au regroupement familial? Tel n'est pas l'objectif, du moins affiché, de l'Union européenne, qui vise plutôt à évaluer les politiques. En effet, la Conférence ministérielle de Postdam de mai 2007 charge la Commission européenne de «favoriser l'élaboration d'indicateurs et d'indices communs qui pourraient être utilisés afin d'évaluer les résultats des politiques d'intégration». Il ressort de ces conclusions que l'objectif n'est pas de déterminer le

niveau d'intégration des migrants dans les Etats membres. L'Union se contenterait de vouloir déterminer si une politique ou un dispositif visant à favoriser l'intégration a un impact sur la situation des personnes concernées. Dans un document de travail publié en octobre 2008⁴⁵, la Commission européenne précise qu'elle a l'intention de «concevoir des indicateurs spécifiques pour les stratégies d'intégration afin de contrôler et d'évaluer les conséquences et résultats des politiques».

S'intéresser aux politiques d'intégration, qui se distinguent du processus d'intégration lui-même⁴⁶, permet de s'interroger sur les mesures prises, sur leur impact et sur leurs lacunes éventuelles. En fait, les travaux européens sur l'évaluation de l'intégration prévoient, certes, de rendre compte de la situation des migrants, mais aussi de la réceptivité des sociétés d'accueil à travers l'efficacité des politiques d'intégration menées et l'attitude des populations autochtones mesurée par sondage⁴⁷. Une évaluation de la situation des migrants et de l'efficacité des politiques d'intégration nationales existe déjà dans la majorité des pays.

⁴⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Strengthening actions and tools to meet integration challenges*, op. cit.

⁴⁶ SCHNAPPER D., art. cit.

⁴⁷ PARLEMENT EUROPEEN, *L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe*, op. cit. : CARRERA S., op. cit. : ENTZINGER H. et BIEZVELD R., *Benchmarking in immigrant integration*, Ercomer, août 2003, 53 p.

Dans son troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration de septembre 2007, la Commission européenne fournit quelques exemples. Le Danemark par le biais du ministère en charge des questions de réfugiés, d'immigration et d'intégration, publie ainsi chaque année une évaluation des efforts consentis au niveau local pour l'intégration. D'autres Etats, comme la Suède, analysent les progrès des politiques d'intégration. L'Allemagne a, quant à elle, mis en œuvre une évaluation externe du programme d'intégration des migrants, tandis qu'en Irlande toutes les politiques publiques en faveur de l'intégration sont soumises à des indicateurs de performance⁴⁸. Enfin, en France, l'Insee et l'Ined ont réalisé depuis les années 1980 des travaux statistiques sur la situation des étrangers et des immigrés. Pour autant, les politiques d'intégration n'ont fait l'objet d'une évaluation générale que plus récemment par la Cour des comptes ou le HCI. Depuis 2003, sa refonte, toujours en cours, s'est notamment traduite par la création de l'Anaem (devenue récemment l'Office français de l'immigration et de l'intégration) qui accueille tous les primo-arrivants. Celle-ci permet un meilleur suivi pour évaluer l'intégration durant les premiers mois après l'arrivée en France, grâce aux études de la Drees.

⁴⁸ COMMISSION EUROPEENNE, *Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration*, COM(2007) 512 final, Bruxelles, 11 septembre 2007, p. 18.

Evaluation de la politique d'intégration en Europe⁴⁹

Dix pays européens réalisent une évaluation régulière (Suède, Royaume-Uni, France, Allemagne, Pays-Bas, Danemark, Estonie, Italie, Luxembourg, République tchèque), neuf une évaluation ponctuelle (Finlande, Irlande, Belgique, Pologne, Suède, Royaume-Uni, France, Allemagne, Pays-Bas) et onze ne font aucune évaluation (Autriche, Chypre, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, République Slovaque, Slovénie, Espagne, Portugal). En fait, parmi les pays qui évaluent, soit quatorze sur vingt-cinq, cinq d'entre eux combinent évaluations régulières et évaluations ponctuelles complémentaires (à certains moments ou sur certaines questions précises).

Les dispositifs d'évaluation des politiques dans les pays européens ne sont, cependant, pas aussi poussés que dans les grands pays d'immigration anglo-saxons. Il existe, par exemple, au Canada⁵⁰, un système d'évaluation sophistiqué des programmes d'aide

⁴⁹ PARLEMENT EUROPEEN, *L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe*, op. cit., p. 107.

⁵⁰ FRANCE TERRE D'ASILE, «Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : politiques comparées», *Les cahiers du social*, n° 20, décembre 2008, 174 p.

à l'établissement pour les immigrants, d'après plusieurs bases de données statistiques spécialement constituées à cette fin :

- l'Enquête longitudinale auprès des immigrants au Canada (ELIC), donnant des informations sur l'adaptation des nouveaux immigrants et leur intégration au fil du temps ;
- le Système de données sur les immigrants ayant obtenu le droit d'établissement, duquel est tiré un portrait statistique des immigrants ;
- la Banque de données longitudinales sur les immigrants (BDIM), qui fournit des informations sur le rendement économique et la mobilité sociale des immigrants (d'après le profil des personnes au moment de leur établissement et les fichiers d'impôt sur le revenu personnel créés plus tard).

En plus de ces instruments statistiques, le ministère Citoyenneté immigration Canada recueille des témoignages d'immigrants et organise des groupes de travail avec ses fournisseurs de services pour chaque programme d'aide à l'établissement.

Autre exemple, l'Australie⁵¹, où le ministère de l'Immigration et des

⁵¹ Pour le cas Australien voir : KHOO S. et MCDONALD P., *Indicators of immigrant settlement for Australia*, Communication au séminaire international sur les indicateurs de l'intégration, Montréal, décembre 2007, 33 p.

affaires culturelles a demandé en 2001 à des chercheurs de réfléchir à des indicateurs concernant le succès de l'installation des immigrants. Une enquête tirée des données du ministère – *Longitudinal Survey of Immigrants to Australia* (LSIA1) pour un suivi six, dix-huit et quarante-deux mois après l'arrivée – a servi de base de réflexion. Un schéma fut alors proposé établissant quatre dimensions de l'installation – participation sociale, participation économique, bien-être économique et bien-être physique – avec un nombre d'indicateurs pour chaque dimension dans le cadre d'une enquête longitudinale. Par la suite, le Bureau australien des statistiques entama une réflexion sur le bien-être et sur l'impact du capital social des immigrants concernant le succès de leur installation. Ce dernier a également conduit une enquête sociale générale en 2004 et 2006 sur les quatre dimensions précitées pour un large échantillon de population autorisant la comparaison entre les immigrants et les natifs.

2 - Une méthodologie qui fait débat

2.1 Quelle approche adopter ?

L'utilisation d'indicateurs amène à réfléchir concrètement à la méthode à adopter⁵². L'intégration étant un processus temporel, il est communément admis que les enquêtes suscep-

⁵² OBSERVATOIRE REGIONAL DE L'INTEGRATION ET DE LA VILLE, *op. cit.*

tibles d'alimenter les indicateurs de l'intégration doivent être ponctuelles, régulières et prendre en compte la dimension diachronique. Cela étant, deux approches méthodologiques sont possibles : l'approche par la population et l'approche territoriale.

La première consiste à comparer l'état d'une population (groupe cible) par rapport à une autre (groupe de référence). L'écart mesuré par des indicateurs entre les deux populations devrait permettre de dire si le groupe cible est intégré ou pas. On voit ici l'importance sous jacente de la problématique de l'égalité des chances et de l'équité comme fondement de l'intégration.

La deuxième résulte d'une réflexion spécifique sur le processus : celui-ci s'enracine dans un territoire. De fait, les territoires dans lesquels vivent les migrants font l'objet d'une évaluation au moyen d'indicateurs et d'une comparaison avec d'autres espaces géographiques.

Chacune d'elles a ses avantages et inconvénients. L'approche par la population s'attaque de front à l'évaluation de l'intégration, elle s'avère cependant réductrice, voire normative, car elle laisse de côté l'ensemble des facteurs impliqués dans le processus en ne se concentrant que sur des populations cibles. La deuxième ne compare qu'indirectement la situation des migrants avec le reste de la

population, mais prend en compte l'influence de l'environnement.

2.2 Quelles dimensions de l'intégration et pour quels types d'indicateurs ?

Sans qu'il y ait de consensus européen, plusieurs domaines peuvent être considérés comme source d'indicateurs de base. Par exemple, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) énumère la langue, le système éducatif, l'intégration sociale (participation à la vie sociale), l'intégration politique (participation civique), l'intégration économique et l'intégration résidentielle⁵³. Dans son rapport, le Parlement européen évoque la citoyenneté civique, la participation à la vie économique, la cohésion sociale, l'éducation⁵⁴. Quant au HCl, celui-ci propose dans son rapport de 1991 quatre dimensions : nationalité, famille, promotion sociale, vie en société⁵⁵. Il ressort, en fait, des diverses réflexions menées que les indicateurs devraient couvrir les aspects économiques, sociaux, culturels et politiques de l'intégration et s'intéresser à l'attitude de la société d'accueil. Comme le souligne le Conseil de l'Europe, «il faut tenter

⁵³ Voir sur le site de l'OIM : www.iom.int.

⁵⁴ PARLEMENT EUROPEEN, *L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe*, op. cit.

⁵⁵ HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Pour un modèle français d'intégration*, op. cit.

d'identifier des faits et des phénomènes susceptibles d'apporter un éclairage sur les rôles politique, économique, culturel et social des migrants et leur évolution dans le temps dans une société donnée⁵⁶. Pour autant, bien que le caractère multidimensionnel de l'intégration fasse consensus, on est loin d'un accord explicite sur ce qu'il faudra vraiment retenir, en dépit de certaines convergences de vues.

A cela s'ajoute le choix épineux du type d'indicateurs à privilégier sur la base des différentes dimensions retenues de l'intégration. Une distinction est souvent établie entre les indicateurs politiques qui permettent de contrôler les normes et mesures mises en œuvre pour favoriser l'intégration et les indicateurs de résultats qui reflètent la situation réelle des migrants. Or, cette deuxième catégorie d'indicateurs ne permet pas de savoir si les politiques mises en place ont un impact sur l'intégration des migrants⁵⁷. De fait, l'utilisation de ces deux types d'indicateurs n'est en pratique pas aisée, comme le souligne le rapport du Parlement européen sur l'instauration d'un système

d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe qui précise qu'« en dépit de l'urgence majeure d'établir des parallèles » les indicateurs politiques « ne peuvent pas être directement responsables » des indicateurs de résultats⁵⁸. Enfin, il paraît souhaitable, selon les auteurs du rapport, de combiner les indicateurs dits objectifs, c'est-à-dire en lien avec des données quantitatives ou juridiques (tels que le taux d'activité ou le droit de vote), et les indicateurs dits subjectifs, relevant d'attitudes ou de perceptions comme le sentiment d'appartenance d'une personne à la société⁵⁹.

L'élaboration d'indicateurs communs aux Etats membres dans le champ de l'intégration reste donc encore dans une phase exploratoire. D'autant que plus on élargit le cadre de la comparaison, en voulant étendre le nombre de pays concernés, plus il devient complexe de fixer des définitions, objectifs et critères applicables à tous. Malgré tout, cette démarche se concrétise progressivement à l'échelle de l'Union européenne avec des expériences d'évaluation comparative menées aux niveaux national et local.

⁵⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, *Les mesures et indicateurs d'intégration*, Relations intercommunautaires, Direction des affaires sociales et de la santé, Conseil de l'Europe, 1997, 142 p.

⁵⁷ COMMISSION EUROPEENNE, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, 1^{ère} édition, 2004, p. 61.

⁵⁸ PARLEMENT EUROPEEN, *L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe*, op. cit.

⁵⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, op. cit., p. 59.

EXPÉRIENCES MENÉES EN MATIÈRE D'INDICATEURS DE L'INTÉGRATION

Les pages suivantes sont consacrées à une présentation d'outils élaborés en matière d'évaluation comparative des politiques d'intégration. Celle-ci illustre la manière dont la démarche de mesure investit le champ de l'intégration en Europe, et a comme objectif de mettre en évidence la diversité des outils qui prennent la forme d'études, de propositions de supports, de cadre de référence commun, d'ensembles d'indicateurs, avec, dans certains cas, une évaluation complète offrant des résultats concrets.

Benchmarking de l'intégration des immigrés, Centre européen de recherche sur la migration et les relations ethniques

❖ Thème

En 2003, le Centre européen de recherche sur la migration et les relations ethniques (Ercomer) de l'Université de Rotterdam publie une étude intitulée *Benchmarking in Immigrant Integration* financée par la Commission européenne.

❖ Objectifs

L'ambition de cette étude est d'explorer divers aspects du concept d'intégration, de déterminer de quelle manière ces aspects peuvent être mesurés pour permettre des comparaisons entre Etats membres et entre groupes d'immigrés dans le temps et de contribuer à un meilleur suivi des processus d'immigration et d'intégration, ainsi qu'à une meilleure efficacité des politiques dans ce domaine⁶⁰.

❖ Méthode

Malgré la difficulté d'établir une définition, compte tenu de la variété de facteurs influençant l'immigration et l'intégration et de la multitude d'approches existantes, certains éléments de convergence sont identifiés. Ainsi, l'étude reprend les éléments clés du processus d'intégration tels que définis dans la Communication de la Commission européenne sur l'immigration, l'intégration et l'emploi⁶¹ :

- le respect des valeurs fondamentales d'une société démocratique ;
- le droit de conserver son identité culturelle propre ;
- des droits comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne et des devoirs correspondants ;
- la participation active dans tous les aspects de la vie sur un même pied d'égalité (économique, social, culturel, politique, civil).

Les auteurs poursuivent leur réflexion en établissant une distinction entre la notion d'intégration, qui se réfère à la dimension structurelle et à la participation institutionnelle, et celle d'acculturation, relative à la dimension culturelle c'est-à-dire à l'identification et à l'orientation culturelles. L'étude repose principalement sur la première dimension et se concentre donc sur les instruments politiques qui tendent

⁶⁰ ENTZINGER H. et BIEZVELD R., *Benchmarking in immigrant integration*, Ercomer, août 2003, p. 5.

⁶¹ COMMISSION EUROPEENNE, *L'intégration et l'emploi*, COM(2003) 336 final, 3 juin 2003, p. 45.

à une meilleure intégration des immigrés dans leur nouvel environnement⁶². Au regard des relations complexes entre intégration et acculturation, il est souligné que celle-ci devrait faire l'objet d'une analyse et d'un suivi spécifiques. Pour des raisons d'efficacité toutefois, les auteurs ont choisi de tenir compte des deux concepts dans l'élaboration de leurs indicateurs.

❖ Indicateurs

Ce rapport définit quatre champs pertinents qui sont l'intégration socio-économique, l'intégration culturelle, l'intégration juridique et politique, et l'attitude de la société d'accueil envers les migrants. Il identifie pour chacun d'entre eux une série d'indicateurs possibles.

➤ **L'intégration socio-économique**

- la participation au marché du travail ;
- le niveau de revenu ;
- le niveau d'utilisation des dispositifs de sécurité sociale et autres services sociaux ;
- la qualité du logement et la ségrégation résidentielle.

➤ **L'intégration culturelle**

- l'attitude envers les règles et normes fondamentales de la société d'accueil ;
- la fréquence des contacts avec le pays d'accueil et le pays d'origine ;
- le choix de l'époux/épouse ;
- les compétences linguistiques ;
- la délinquance.

➤ **L'intégration juridique et politique**

- le nombre de personnes naturalisées ou ayant obtenu un titre de séjour de longue durée ;
- le nombre d'immigrés ayant la double nationalité ;
- la participation politique ;
- la participation à la société civile.

➤ **L'attitude de la société d'accueil**

- les cas de discriminations enregistrées ;
- les perceptions de la société d'accueil à l'égard des migrants ;
- la fréquence et les effets des politiques en faveur de la diversité ;
- le rôle des médias.

⁶² ENTZINGER H. et BIEZEVELD R., *op. cit.*, p. 9.

❖ Résultats

En guise de conclusion, le rapport observe qu'à l'heure actuelle, le manque d'indicateurs uniformes rend compliqué les comparaisons fiables et pertinentes. Toutefois, certains domaines comme celui de l'accès à l'emploi se prêtent plus que d'autres à un exercice de comparaison. Les auteurs soulignent que l'intégration est un processus à long terme qui touchent les immigrés, leurs enfants ainsi que les membres de la société d'accueil, et surtout, que c'est un processus qui fonctionne en relative autonomie par rapport aux politiques publiques : celles-ci peuvent l'affecter ou le soutenir, mais pas le piloter complètement⁶³.

⁶³ ENTZINGER H. et BIEZVELD R., *op. cit.*, p. 44.

L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe, Parlement européen

❖ Thème

En 2007, le *Migration Policy Group* a rédigé une étude pour la Direction générale des politiques internes du Parlement européen sur l'instauration d'un système d'évaluation comparative.

❖ Objectifs

L'étude propose un système structuré et ciblé d'évaluation comparative des politiques d'intégration en Europe. Elle a pour vocation de guider et d'aider les référenceurs potentiels, à tous les niveaux de gouvernance, à aborder un exercice d'évaluation comparative en détaillant les différentes étapes que ceux-ci devront franchir. Pour-suivant également un objectif d'apprentissage mutuel, ce rapport invite tous les acteurs de la société civile à constituer des « communautés de *benchmarking* ».

❖ Méthode

Les auteurs présentent la technique de *benchmarking*, émanation du secteur privé, et la manière dont celle-ci peut être utilisée dans le cadre des politiques publiques. Le rapport identifie les quatre phases du processus d'évaluation comparative⁶⁴, ainsi que les quatre domaines considérés comme « essentiels à l'intégration », à savoir la citoyenneté civique, la cohésion sociale, la participation à la vie économique et l'éducation. En matière d'intégration, le rapport note que « les indicateurs peuvent cibler une situation souhaitée ou indésirable étant donné qu'ils peuvent dégager des tendances positives ou négatives et des politiques et pratiques fructueuses ou infructueuses⁶⁵ ». Ceux-ci peuvent également être utilisés pour repérer les points forts et les points faibles des politiques ou encore servir d'exemples ou d'objectifs en vue de les améliorer.

Le rapport propose une définition de référence de l'intégration axée sur les citoyens et qui correspond à la capacité d'une société à intégrer tous ses membres dans de nouvelles modalités de citoyenneté active pour assurer le bien-être de tous dans la diversité⁶⁶. Cette définition-cadre peut ensuite être adaptée à une réalité empirique spécifique et à des groupes cibles.

⁶⁴ Les quatre phases du *benchmarking* sont précisées dans l'introduction de cette étude. Il s'agit de l'identification des domaines clefs d'amélioration des politiques à l'œuvre, de la fixation de normes d'après les meilleures pratiques, de l'étude des politiques susceptibles d'être mises en œuvre pour se conformer à ces normes et de l'ajustement des politiques et des pratiques pour atteindre ou dépasser ces normes.

⁶⁵ PARLEMENT EUROPEEN, *L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe*, IP/C/LIBE/ST/2005-93, janvier 2007, p. 155.

⁶⁶ PARLEMENT EUROPEEN, *op. cit.*, p. 80.

Le rapport conseille aux référenceurs d'identifier les entraves à l'intégration, « soit les politiques (ou l'absence de politiques) publiques et les réalités sociétales qui ôtent à une société diversifiée sa capacité à garantir le bien-être à long terme de tous ses membres⁶⁷ ». Ces entraves devront ensuite être converties en zones d'amélioration clairement définies.

❖ Indicateurs

Différents types d'indicateurs sont référencés dans ce rapport, afin d'offrir une palette d'outils aux référenceurs voulant mettre en œuvre une évaluation comparative⁶⁸ :

- les indicateurs de **contexte** qui résument une situation. Il s'agit, par exemple, du nombre d'immigrants sous la forme d'un pourcentage de la population globale ou le taux d'emploi des immigrants par rapport à celui des autochtones, etc. ;
- les indicateurs de **gouvernance** qui fournissent des informations concises sur la position d'un pays en termes de normes juridiques adoptées ou de politiques mises en œuvre. Il peut s'agir, par exemple, de l'adhésion aux traités internationaux, de l'existence de mesures législatives favorables aux immigrants, etc. ;
- les indicateurs **globaux ou de résultat** qui renvoient aux objectifs politiques globaux et les expriment en termes de résultats ou d'impact final. En fait, ces indicateurs mesurent les progrès de telle ou telle politique par rapport aux objectifs globaux en faveur de l'intégration des immigrants ;
- les indicateurs **de production** qui ciblent des objectifs spécifiques pouvant être définis comme des objectifs politiques immédiats. A l'instar des indicateurs globaux, ceux-ci mesurent les progrès de telle ou telle politique mais par rapport aux objectifs spécifiques (c'est-à-dire immédiats, plus ciblés) en faveur de l'intégration des immigrants ;
- les indicateurs **opérationnels ou d'entrée** qui font référence à des objectifs opérationnels normalement exprimés en termes de biens ou de services que la politique devrait produire pour les immigrants ;
- enfin, les indicateurs **de processus ou de performance** qui ramènent aux processus de production de ces biens et services en termes de pertinence, d'efficacité, d'effectivité et de durabilité.

⁶⁷ PARLEMENT EUROPEEN, *op. cit.*, p. 117.

⁶⁸ PARLEMENT EUROPEEN, *op. cit.*, p. 159.

En résumé, il est question de décrire la situation socio-économique des immigrants, l'existence de normes et de dispositifs juridiques en leur faveur, l'efficacité des politiques menées par rapport à des objectifs globaux et à d'autres plus spécifiques concernant leur intégration, ainsi que l'existence de biens et services dont ils devraient bénéficier et de leur production.

❖ Résultats

Le rapport invite les institutions européennes à promouvoir une « culture européenne de *benchmarking*⁶⁹ » en ce qui concerne les politiques d'intégration des migrants et propose la création d'une infrastructure européenne qui aura pour fonction de piloter ce mécanisme.

⁶⁹ PARLEMENT EUROPEEN, *op. cit.*, p. 260.

Index des politiques d'intégration des migrants (MIPEX), British Council et Migration Policy Group

❖ Thème

C'est, à l'heure actuelle, l'outil de comparaison le plus abouti en matière d'indicateurs de l'intégration des migrants à l'échelle européenne. Avant de présenter ses caractéristiques, il convient de revenir sur l'expérience pilote menée en 2004 dans quinze Etats membres. Celle-ci avait abouti à un premier index, l'Index d'inclusion européen, publié en 2005 par le *British Council*, le *Migration Policy Group* et le Centre de politique étrangère.

Ayant comme objectif de proposer des données claires, facilement comparables, susceptibles d'être utilisées par un nombre important d'acteurs, cette édition offrait les premières mesures comparables en matière d'intégration. En se concentrant sur la politique européenne dans cinq domaines clés relatifs à la situation des ressortissants de pays tiers, soit les personnes qui ne sont pas citoyennes d'un Etat membre de l'Union européenne, l'index évaluait les politiques nationales pour une centaine d'indicateurs analysés par des experts nationaux. L'analyse des indicateurs portait sur les instruments normatifs et non sur la manière dont ces normes étaient mises en œuvre ou sur leur efficacité en termes d'intégration. Les principales conclusions de cette première édition révélaient un manque considérable de données.

En 2007, a été publiée la deuxième édition de cet outil, intitulée Index des politiques d'intégration des migrants, plus connu sous le nom de MIPEX. Celui-ci vise à donner une « *image complète, objective et multidimensionnelle*⁷⁰ » des politiques d'intégration des immigrés dans leur pays de résidence, en comparant les normes qui les sous-tendent. Même si la politique gouvernementale n'est pas le seul facteur à prendre en compte pour procéder à une mesure de l'intégration, elle est considérée comme vitale car elle établit le cadre légal et politique dans lequel les autres aspects de l'intégration se réalisent⁷¹.

❖ Objectifs

Conçu comme un outil pratique, le MIPEX s'efforce de déterminer dans quelle mesure les politiques d'un Etat se rapprochent des meilleures pratiques, de comparer les performances de différents pays dans les domaines étudiés, d'identifier les exemples de bonne pratique et de suivre la performance d'un pays dans la durée⁷². En effet, il est prévu que cette évaluation se poursuive tous les deux ans.

⁷⁰ HUDDLESTON T., Séminaire sur l'intégration des nouveaux arrivants en France, lancement du MIPEX en France, 17 mars 2008.

⁷¹ BRITISH COUNCIL et MIGRATION POLICY GROUP, *Index des politiques d'intégration des migrants (MIPEX)*, deuxième édition, 2007, p. 4.

⁷² Voir le résumé général du MIPEX.

❖ Méthode

Le groupe cible est toujours celui des ressortissants de pays tiers. La méthodologie utilisée est la même qu'en 2005, mais le projet d'évaluation a pris de l'ampleur, passant de 99 à 142 indicateurs politiques et légaux et de quinze à vingt-huit pays étudiés. Le projet MIPEX a, en effet, permis d'étudier les législations de vingt-cinq pays de l'Union européenne (UE), Bulgarie et Roumanie non comprises, ainsi que celles de la Suisse, de la Norvège et du Canada.

Six domaines du parcours d'un migrant sont examinés, eux-mêmes subdivisés en quatre dimensions :

- la participation au marché du travail ;
- les conditions de résidence longue durée ;
- les conditions de réunification familiale ;
- l'accès à la nationalité ;
- les mesures de lutte contre les discriminations ;
- les conditions de participation politique des immigrés.

C'est à l'intérieur de ces domaines que sont ensuite définis les meilleurs standards européens émanant de directives communautaires ou de conventions du Conseil de l'Europe. Lorsque ces textes prévoient de nombreuses dérogations et n'offrent que des standards minimaux, le MIPEX se réfère aux standards plus élevés, pouvant figurer dans des conclusions du Conseil, dans des propositions de directive ou des recommandations de travaux européens de recherche⁷³. Cet ensemble compose un cadre normatif et le MIPEX mesure à quel niveau se situent les politiques de chaque Etat par rapport à ce cadre.

Chaque indicateur prend la forme d'une question relative à un aspect très spécifique dans un des six domaines. Un système de notation est prévu comportant trois options :

- 3 points lorsque la politique réelle étudiée atteint la meilleure pratique ;
- 2 points lorsque la politique se situe à mi-chemin de la meilleure pratique ;
- 1 point lorsque la politique est plus éloignée de la meilleure pratique. C'est ce même score qu'il convient d'attribuer en cas d'absence de politique pour un indicateur.

⁷³ BRITISH COUNCIL et MIGRATION POLICY GROUP, *op. cit.*, p. 5.

Des moyennes sont ensuite établies pour chacune des dimensions, puis pour chacun des domaines, et le score à l'échelle 1-3 est converti en pourcentage.

❖ Indicateurs

Voici, à titre d'exemple, les indicateurs définis pour deux des domaines analysés :

➤ **Domaine : accès au marché du travail**

■ Dimensions et indicateurs

- **Admissibilité** : renouvellement des permis de travail des ressortissants de pays tiers ; égalité des conditions d'accès à l'emploi (à l'exclusion de l'exercice de l'autorité publique) par rapport aux conditions auxquelles sont soumis les ressortissants de l'UE ; égalité d'accès aux professions non salariées (à l'exclusion de l'exercice de l'autorité publique) par rapport aux conditions des ressortissants de l'UE ; procédures de reconnaissance des diplômes universitaires, des compétences et des qualifications professionnelles.
- **Mesures d'intégration au marché du travail** : mesures encourageant l'intégration au marché du travail des ressortissants de pays tiers (réduction du chômage, promotion de la formation professionnelle, encouragement à l'acquisition de la langue) ; facilitation par l'Etat de la reconnaissance des compétences et des qualifications obtenues avant l'entrée dans l'UE ; égalité d'accès à la formation professionnelle et aux bourses d'études.
- **Sécurité de l'emploi** : renouvellement des permis de travail ; la résiliation du contrat de travail est un motif de révocation ou de refus de renouvellement d'un permis de travail/résidence.
- **Droits associés** : accès aux syndicats, associations et organismes de négociation liés au travail ; possibilités de changements dans le statut/permis de travail (employeur, travail, secteur, catégorie de permis différents, etc.).

➤ **Domaine : participation politique**

■ Dimensions et indicateurs

- **Droits électoraux** : droit de vote aux élections nationales (non pondéré) ; droit de vote aux élections régionales (tous niveaux de gouvernement entre le niveau local le plus bas et le niveau national/fédéral le plus élevé) ; droit de vote aux élections locales ; droit de se présenter aux élections au niveau local.
- **Libertés politiques** : droit d'adhérer aux associations, y compris politiques pour les résidents étrangers ; droits d'adhérer aux partis politiques.
- **Organismes consultatifs** : forme de consultation des résidents étrangers au

niveau national ; composition d'un organisme consultatif des résidents étrangers au niveau national ; forme de consultation des résidents étrangers au niveau régional ; composition d'un organisme consultatif au niveau régional ; forme de consultation des résidents étrangers au niveau local dans les capitales ; composition d'un organisme consultatif au niveau local dans les capitales ; forme de consultation des résidents étrangers dans les villes (autres que capitales) dont la part de résidents étrangers dans la population est élevée ; composition d'un organisme consultatif de résidents étrangers dans les villes (autres que capitales) dont la part de résidents étrangers dans la population est élevée.

- **Politiques mises en œuvre** : politique active d'information sur les droits politiques au niveau national (ou au niveau régional dans les Etats fédéraux) ; financement public ou soutien des organisations de migrants au niveau national ; financement public ou soutien des organisations de migrants au niveau régional ; financement public ou soutien des organisations de migrants au niveau de la ville (autre que la capitale) dont la part de résidents étrangers dans la population est élevée.

❖ Résultats

La Suède se positionne en tête du classement général, en obtenant un score globalement assez haut, de sorte que ses politiques sont considérées comme particulièrement favorables à la promotion de l'intégration⁷⁴. Suivent le Portugal (2), la Belgique (3), les Pays-Bas (4), la Finlande (5), le Royaume-Uni (9). En revanche, la Slovaquie, la Grèce, l'Autriche, Chypre et la Lettonie comptent parmi les pays les moins bien classés.

Selon le MIPEX, la résidence de longue durée et la non-discrimination constituent les deux domaines dans lesquels les vingt-cinq Etats membres de l'Union européenne s'avèrent les plus performants, alors que l'accès à la nationalité et la participation politique regroupent les plus mauvais résultats.

La France se situe au douzième rang dans le classement général. Parmi les six domaines, c'est dans celui de la lutte contre les discriminations que la France obtient le meilleur score. Pour les domaines du regroupement familial, de la résidence de longue durée, de la participation politique et de l'accès à la nationalité elle obtient un score se situant à mi-chemin de la meilleure pratique. En fait, sa faiblesse se situe surtout au niveau des droits électoraux (participation politique) et de l'admissibilité en matière d'accès au marché du travail.

⁷⁴ L'ensemble des résultats obtenus se réfèrent aux normes en vigueur au 1^{er} mars 2007.

Les indicateurs de l'intégration, Haut conseil à l'intégration (France)

❖ Thème

La contribution du Haut conseil à l'intégration (HCI) à la construction d'indicateurs de l'intégration se divise, en fait, en deux étapes. Dès sa création, le HCI a proposé un panel détaillé d'indicateurs⁷⁵. Cette réflexion est restée lettre morte jusqu'en 2007 avec l'avis rendu au Premier ministre. Actuellement, le débat se poursuit.

❖ Objectifs

Pour le HCI, la politique d'intégration implique l'adhésion de tous à un minimum de valeurs communes et l'acceptation individuelle et collective d'un cadre global de référence. De plus, la conception française de l'intégration doit obéir à une logique d'égalité citoyenne et non de reconnaissance des minorités en tant que telles.

Celui-ci caractérise, en fait, la politique d'intégration par cinq piliers : l'accueil des primo-arrivants comme étape liminaire à l'intégration ; la lutte contre les inégalités pour combler les écarts socio-économiques entre les personnes défavorisées et le reste de la société ; la lutte contre les discriminations prenant en compte l'origine des personnes ; la participation à la vie de la cité quelle que soit la nationalité ou l'origine des personnes ; l'accès à la pleine citoyenneté par la nationalité française⁷⁶. Ces cinq piliers influencent le choix des indicateurs de l'intégration destinés à permettre un diagnostic susceptible d'aider à la conception et à la mise en œuvre de politiques adéquates.

❖ Méthode

S'ils sont effectivement élaborés, les indicateurs devraient tenir compte du modèle assimilationniste français, ne pas concerner uniquement les primo-arrivants et renvoyer à un projet de société. Ils s'inscriraient dans le cadre d'un suivi sur une longue durée et prendraient en compte des éléments qualitatifs.

Ils devraient également s'appliquer à des groupes cibles, eux-mêmes définis par certains critères (nationalité, naissance à l'étranger, date d'entrée en France, etc.). Des comparaisons entre groupes cibles, sur la base de ces indicateurs, ou sur un même groupe cible à des époques différentes, ou entre les groupes cibles et le reste de la société, fourniraient des indices précieux pour apprécier l'intégration.

⁷⁵ HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Pour un modèle française d'intégration*, La documentation française, 1991, 185 p.

⁷⁶ HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Les indicateurs de l'intégration. Statistiques ethniques, enquêtes sur les patronymes, mesure de la diversité, baromètre de l'intégration*, Avis à monsieur le Premier ministre, janvier 2007, 58 p.

❖ Indicateurs

La construction d'indicateurs ne se résume pas à une simple mesure de l'insertion socioprofessionnelle. Il faut y ajouter d'autres dimensions. Aussi, le HCI s'est efforcé de les définir et de dégager pour chacune d'elle des critères aussi concrets que possibles afin d'évaluer le degré d'intégration d'après les capacités de la société d'accueil et les comportements des individus qui y vivent.

Les indicateurs sont ainsi regroupés suivant ces quatre thèmes : nationalité, famille, promotion sociale, vie en société.

Dans son premier rapport, le HCI propose une liste découpée en thèmes, critères et indicateurs.

➤ **La nationalité (thème)**

D'après ce premier thème, l'intégration se mesure à travers le rapprochement vis-à-vis de la nation française.

■ **Rapport au pays d'origine (critère)**

Ce rapprochement dépend notamment du lien que chaque migrant a gardé avec son pays d'origine. A-t-il un projet de vie en France sur le long terme ? Espère-t-il retourner dans son pays d'origine ? Questions auxquelles les indicateurs suivants sont censés répondre en abordant le séjour en France, les motifs de la migration et l'investissement dans le pays d'origine.

- durée du séjour en France du groupe cible ;
- importance relative du motif familial dans l'ensemble des motivations du groupe cible ;
- rapport des revenus transférés dans le pays d'origine à l'ensemble des revenus acquis en France du groupe cible.

■ **Acquisition de la nationalité (critère)**

Ce rapprochement dépend aussi d'une volonté d'intégration dont l'acquisition de la nationalité établit la présomption.

- pourcentage des acquisitions enregistrées de la nationalité française ayant nécessité une démarche dans l'ensemble des acquisitions de la nationalité française du groupe cible⁷⁷.

■ **Usage de la langue française (critère)**

Ce rapprochement dépend enfin de la maîtrise de la langue qui est un facteur évident d'intégration. La maîtrise de la langue par les parents peut, en outre, favoriser l'intégration des enfants.

- pourcentage des personnes du groupe cible parlant le français.

⁷⁷ Autrement dit, il s'agit de la proportion des personnes du groupe cible naturalisées par rapport à l'ensemble des personnes du groupe cible ayant obtenu la nationalité française.

➤ **La famille (thème)**

Ce thème implique que l'intégration se mesure suivant que le comportement familial se rapproche du comportement moyen de l'ensemble de la population française.

■ **Mariages mixtes (critère)**

La mixité des mariages va dans le sens de l'intégration. En revanche, la polygamie s'avère plutôt un critère de non intégration.

- pourcentage des mariages mixtes dans l'ensemble des mariages du groupe cible.

■ **Natalité (critère)**

Ce critère s'avère relativement ambigu. Pour les couples mixtes, il signifie le métissage, donc, en quelque sorte, l'ouverture du groupe cible vers la société française ; tandis que pour les couples immigrés, le sens donné à la natalité dépend du nombre d'enfants. Ainsi, pour le HCl, un nombre d'enfants conforme à la norme du groupe d'origine ne peut être interprété, sur ce plan là, comme un signe d'intégration, alors qu'un nombre d'enfants qui se rapproche de la norme en vigueur dans la société française, oui.

- taux de fécondité des femmes du groupe cible.

➤ **La promotion sociale (thème)**

Ce thème implique que l'intégration est en marche si le niveau d'instruction, de qualification professionnelle et, partant, les possibilités de promotion sociale des personnes du groupe cible se rapprochent du reste de la société française.

■ **Réussite scolaire (critère)**

Elle est un élément important pour l'intégration à travers la mobilité sociale inter et intra générationnelle dans une société où le « bagage » scolaire détermine en grande partie la hiérarchie des postes occupés.

- taux de scolarisation préélémentaire du groupe cible ;
- pourcentage d'enfants du groupe cible dans l'enseignement spécial et en lycée professionnel ;
- pourcentage de diplômés bac + 3 au moins dans le groupe cible.

■ **Qualification professionnelle (critère)**

Elle correspond à la place occupée dans la hiérarchie des postes. De fait, elle retentit sur la situation des migrants et de leurs enfants.

- taux de chômage dans le groupe cible ;
- pourcentage du groupe cible dans la catégorie « cadres, professions intellectuelles supérieures et profession intermédiaires » par rapport à la population active du groupe cible ;
- taux d'activité des femmes du groupe cible.

■ Revenus (critère)

Ce critère est en corrélation avec le critère précédent. Les revenus renseignent sur le niveau de vie des personnes.

- rapport entre revenus mensuels bruts entre ouvriers du groupe cible et ouvriers français ;
- pourcentage de revenus par ménage supérieurs à 80 000 francs par an.

► **La vie en société (thème)**

Selon ce thème, l'intégration nécessite que les conditions de vie des migrants soient voisines de celles observées dans l'ensemble de la société française, sans méconnaître pour autant les différences existantes.

■ Consommation générale (critère)

Ce critère a, semble-t-il, été retenu parce que la structure de la consommation et l'équipement ménager sont révélateurs du mode de vie des personnes.

- poids relatif des dépenses d'alimentation et d'habillement dans la consommation totale du groupe cible ;
- taux d'équipement du groupe cible en lave-linge.

■ Logement (critère)

Le critère du logement renseigne sur un élément prépondérant des conditions de vie des migrants dans leur comparaison avec le reste de la société française. Le HCI n'a, cependant, retenu que deux indicateurs.

- pourcentage de propriétaires de leur logement du groupe cible ;
- concentration géographique du groupe cible.

■ Santé (critère)

La mortalité infantile, la consommation médicale, la nature des soins, le mode de couverture sociale peuvent révéler des écarts significatifs entre le groupe cible et le reste de la société. Pour autant, le HCI s'en tient à des indicateurs simples.

- mortalité infantile dans le groupe cible ;
- débours annuel pour la santé par ménage.

■ Délinquance (critère)

Enfin, liée aux différents critères, la délinquance est évoquée comme un indice supplémentaire de « bonne » ou de « moins bonne » intégration.

- pourcentage de la population carcérale dans le groupe cible.

❖ Résultats

A l'orée des années 1990, le HCI mettait en avant, sur la base des statistiques existantes, certains éléments favorables à l'intégration tels que l'acquisition de la nationalité, qui augmente depuis quinze ans : les mariages mixtes, qui progressaient également de manière régulière : l'amélioration de la qualification professionnelle, en progrès pour les salariés étrangers depuis le début des années 1980 et l'amélioration générale des conditions de logement pour certaines catégories d'étrangers. D'autres éléments risquaient, en revanche, de freiner l'intégration. Ainsi, la situation scolaire des enfants d'étrangers s'avèrait préoccupante en termes de réussite ; la situation face à l'emploi n'était pas non plus reluisante (le taux de chômage des étrangers est plus important que pour les nationaux) ; enfin, la concentration géographique accroissait les risques de ghettoïsation. Depuis ces constats, il ne semble pas qu'il y ait eu de grands changements⁷⁸. La mise en place d'indicateurs, si elle a lieu, devrait contribuer à une meilleure connaissance de la situation et pourquoi pas à son amélioration.

⁷⁸ HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, 24 novembre 2005, 322 p.

Les indicateurs de l'intégration des réfugiés, ministère de l'Intérieur (Royaume-Uni)

❖ Thème

En 2002, le ministère britannique de l'Intérieur (*Home Office*) mandate des chercheurs de l'Université d'Edimbourg pour réaliser une étude permettant d'améliorer la compréhension de ce qu'est l'intégration des réfugiés dans le contexte national actuel et de guider le travail du ministère dans ce domaine⁷⁹.

❖ Objectifs

Ce travail poursuit trois objectifs, tout d'abord, d'explorer les différentes conceptions de la notion d'intégration. Le but n'étant pas, ici, de véritablement définir l'intégration mais plutôt d'identifier les facteurs clés qui contribuent au processus d'intégration des réfugiés au Royaume-Uni. Sur la base de cette analyse, le deuxième objectif vise à établir un cadre commun de l'intégration, qui pourrait être utilisé par tous ceux travaillant dans le domaine de l'intégration des réfugiés dans le pays. Enfin, le troisième objectif est que ce cadre puisse servir de support à des projets locaux et aux décideurs politiques pour les guider dans la planification et l'évaluation de leurs services destinés aux réfugiés.

L'intérêt de cet outil tient à ce qu'il permet de définir et de mesurer les besoins et les réussites en matière d'intégration locale, mais aussi de comparer le travail des organisations qui l'utilisent.

❖ Méthode

Les auteurs ont commencé par une analyse conceptuelle de l'intégration. Sans chercher à en poser une définition précise, le cadre s'articule autour de plusieurs idées fondamentales : un individu ou un groupe est intégré lorsqu'il obtient des résultats en matière d'emploi, de logement, d'éducation et de santé semblables à ceux de la société d'accueil ; qu'il est socialement lié aux membres de sa communauté, à d'autres groupes sociaux et aux administrations ; qu'il bénéficie de connaissances linguistiques et culturelles suffisantes et qu'il éprouve un sentiment de sécurité et de stabilité suffisant pour s'engager avec confiance dans la société d'accueil. Une série d'enquêtes qualitatives auprès de réfugiés et d'autres catégories de personnes a mis en évidence les facteurs influençant leurs perceptions concernant l'intégration locale. Ces deux premières étapes ont conduit à l'établissement d'un ensemble d'indicateurs, d'un outil offrant suffisamment de flexibilité pour s'adapter à des situations hétérogènes.

⁷⁹ AGER A. et STRANG A., *Indicators of Integration : final report, Home Office Development and Practice Reports*, Home Office, Londres, 2004, 24 p.

❖ Indicateurs

Les indicateurs sont répartis en dix domaines, suivant quatre thèmes :

- L'emploi, le logement, l'éducation et la santé figurent comme des moyens et repères (*means and markers*) de l'intégration (premier thème). Ils représentent des moyens pour favoriser l'insertion des réfugiés, et pas uniquement des résultats. Par ailleurs, la réussite dans ces domaines constitue des repères positifs dans le processus d'intégration.
- Le deuxième thème couvre l'ensemble des relations et réseaux sociaux (*social connections*) favorisant l'intégration. Il se décline en trois domaines. Les liens sociaux (*social bonds*), qui se créent au sein d'une communauté. Les passerelles sociales (*social bridges*) concernent quant à elles les liens qui se tissent avec les membres d'autres communautés et d'autres groupes sociaux. Enfin, les relations sociales (*social links*) se rapportent aux contacts établis avec les institutions et les services de l'administration centrale ou locale.
- L'étude regroupe deux domaines sous le troisième thème, celui des facilitateurs de l'intégration, soit les compétences, connaissances et circonstances qui encouragent les individus à être actifs, engagés et se sentir en sécurité au sein de la société d'accueil. La langue et les connaissances culturelles s'analysent comme des atouts pour l'intégration. A propos des connaissances culturelles, l'étude souligne leur nécessité, tant du côté des réfugiés vis-à-vis de la société dans laquelle ils souhaitent s'intégrer, que de celui des ressortissants nationaux par rapport à la situation des réfugiés. La sécurité et la stabilité des réfugiés dans la société d'accueil constituent également des éléments de facilitation.
- Enfin, les droits et la citoyenneté sont examinés comme des fondements de l'intégration, soit les principes définissant les droits et les devoirs accordés aux réfugiés.

A l'intérieur de chacun des domaines, une dizaine d'indicateurs ont été élaborés, en distinguant à chaque fois le volet politique du volet pratique.

- En matière d'emploi par exemple, le rapport cite les taux d'activité et de chômage des réfugiés comparés à ceux du reste de la population, ainsi que leurs revenus annuels moyens comme indicateurs au niveau politique. D'un point de vue pratique, les éléments à prendre en considération sont notamment le nombre d'employeurs locaux embauchant un ou plusieurs réfugiés, la durée moyenne entre l'octroi du statut et l'accès à un emploi stable ou encore le taux de déclassement, soit le nombre de réfugiés diplômés occupant des emplois manuels.

- Dans le domaine des relations sociales, l'utilisation des services locaux par les réfugiés, le nombre de réfugiés enregistrés dans des partis politiques et le nombre de réfugiés employés par la municipalité constituent des indicateurs.

❖ Résultats

L'outil élaboré dans cette étude a déjà servi au ministère de l'Intérieur britannique et à des structures locales dans le cadre de consultations et de développement de projets. Au niveau européen, ce support a été adopté dans le cadre d'une analyse comparative concernant trois pays (l'Allemagne, l'Italie et Malte), dont l'objectif est de comprendre comment les réfugiés, les communautés, les prestataires de services et décideurs politiques perçoivent le processus d'intégration et ce qu'ils considèrent comme facteurs de sa réussite⁸⁰.

⁸⁰ ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS, *IntegraRef Local Communities & Refugees, Fostering Social Inclusion*, rapport final, 2008, 58 p.

Mesurer l'intégration, Index territorial d'insertion socio-économique des nationaux de pays tiers (le cas de la France-CERI/CNRS)

❖ Thème

Financé par l'Union européenne (UE) dans le cadre du programme communautaire Intégration des ressortissants de pays tiers (INTI)⁸¹, le projet de recherche *Migrants' Integration Territorial Index (MITI)*⁸² a duré un an et demi, entre le mois septembre 2006 et le mois de mars 2008.

❖ Objectifs

Le projet s'est proposé de réaliser, sur la base d'un partenariat entre cinq pays membres de l'UE (Italie, France, Grande-Bretagne, Espagne et Portugal), une étude comparative des différents degrés d'intégration, en particulier pour les immigrés provenant de pays hors de l'Union européenne selon divers niveaux territoriaux. Une grille commune et partagée d'indicateurs statistiques, organisée suivant des index thématiques, a été mise au point pour permettre une analyse de la situation intra et inter pays partenaires. En bref, l'évaluation peut s'appliquer entre populations, régions au sein d'un même pays et entre pays.

Pour le MITI, l'intégration relève d'une définition prenant en compte la diversité des points de vue européens et des dimensions de la vie sociale qu'elle recouvre. Le choix s'est porté sur une définition opérationnelle, c'est-à-dire en lien avec l'élaboration d'indicateurs. Ainsi, « l'intégration est la condition (et le processus) grâce à laquelle une personne peut se considérer comme un membre actif de la société dans laquelle elle vit, dans la mesure où elle possède les moyens et où les possibilités lui sont offertes, si elle le souhaite, de s'intégrer au contexte social et culturel qui n'exclut pas *a priori* ses valeurs et ses comportements⁸³ ».

Pour que ce processus puisse se réaliser, certaines conditions d'accès aux opportunités et aux valeurs que la société peut offrir sont nécessaires : l'accès aux

⁸¹ L'INTI était un programme destiné à financer des actions afin de promouvoir l'intégration dans les États membres des étrangers en provenance de pays hors Union européenne. Il avait aussi comme objectif de promouvoir le dialogue avec la société civile, d'élaborer des modèles d'intégration, de rechercher et d'évaluer les bonnes pratiques dans le domaine de l'intégration et de créer des réseaux européens. Il est aujourd'hui remplacé par le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers. Voir le site de la Commission européenne : www.ec.europa.eu.

⁸² CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES (CERI), *Mesurer l'intégration - Le cas de la France. Index territorial d'insertion socio-économique des nationaux de pays tiers, Migrants' Integration Territorial Index (MITI)*, rapport final 2008, 67 p.

⁸³ CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES (CERI), *op. cit.*, p. 9.

droits sociaux et civils, mais aussi la connaissance de la langue et de l'organisation de la société d'accueil, des ressources matérielles adéquates, un réseau social local, etc.

❖ Méthode

La construction de la grille commune et partagée d'indicateurs statistiques a été inspirée par une expérience d'évaluation de l'insertion professionnelle des immigrés en Italie. En effet, depuis 2002, le *Consiglio nazionale per l'economia e il lavoro*⁸⁴ (CNEL), à travers l'*Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri (ONC)*, commande, au *Centro studi e ricerche IDOS*, un rapport annuel concernant l'indice d'intégration des immigrés sur le marché du travail dans les différentes régions italiennes. Celui-ci s'appuie sur des constats réalisés au moyen d'une série d'indicateurs synthétiques qui débouchent sur une standardisation à points. Les résultats permettent d'évaluer indirectement les potentialités d'intégration au marché du travail des différentes régions pour les immigrés.

Chaque indicateur du MITI est construit d'après l'écart constaté entre les chiffres concernant les immigrés hors Union européenne et ceux de la population nationale. Il a aussi été tenu compte de la situation locale. En fait, deux options méthodologiques ont été retenues, celle d'un écart relatif et celle d'un écart absolu. Le premier exprime la différence entre le chiffre régional des immigrés hors Union européenne et celui des autochtones ou de la population globale (autochtones et immigrés issus de pays de l'Union européenne) dans la même région. Le second exprime la différence entre le chiffre régional des immigrés hors Union européenne et le chiffre moyen national des autochtones ou de la population globale (autochtones et immigrés issus de pays de l'Union européenne). En bref, dans un cas, il est question de comparer deux chiffres régionaux, celui des immigrés et celui de la population de référence. Dans l'autre, il s'agit de confronter le chiffre régional avec la moyenne nationale de la population de référence.

En plus de cela, il a été question d'approfondir, d'après des statistiques régionales et nationales, l'analyse sur certaines nationalités au sein de chaque pays partenaire en dressant un portrait de leur situation : Chinois, Polonais, Roumains, Marocains pour l'Italie ; Marocains, Chinois, Boliviens, Colombiens, Equatoriens, Roumains pour l'Espagne ; Péruviens, Cap verdiens, Chinois, Anglais, Ukrainiens pour le Portugal ; Chinois, Polonais, Bengali, Australiens pour le Royaume-Uni ; et, enfin, Portugais, Chinois, Turcs, Marocains pour la France.

Dans un premier temps, chaque pays réalise grâce aux indicateurs une évaluation régionale et nationale. Ensuite, les écarts constatés pour chacun d'entre eux sont susceptibles de faire l'objet d'une comparaison internationale.

⁸⁴ Le CNEL est un organe consultatif ayant vocation à être force de proposition auprès du gouvernement et des mairies.

❖ Indicateurs

Les indicateurs sont déployés autour de trois thèmes de référence : la capacité d'absorption de la société, la stabilité sociale et le marché du travail. Le premier thème renvoie au pouvoir d'attraction et de maintien durable des migrants dans une région. Le deuxième ramène à la stabilité sociale et au degré d'insertion et d'adaptation des migrants dans chaque contexte territoriale. Enfin, le troisième fait référence au niveau et à la qualité de l'insertion des migrants sur le marché du travail local.

➤ **Capacité d'absorption (thème)**

- indicateur de la présence relative de la population immigrée (population par nationalité dans les régions) ;
- indicateur d'incidence sur la population (pourcentage d'étrangers dans chaque population régionale) ;
- indicateur de croissance de la population immigrée (variation de la population étrangère régionale depuis dix ans) ;
- indicateur de résidence prolongée (pourcentage de la population étrangère résidant dans le pays depuis au moins cinq ans ou au moins dix ans si ce n'est pas possible autrement).

➤ **Stabilité sociale (thème)**

- indicateur de surpopulation dans un logement (pourcentage de la population étrangère vivant en situation de surpeuplement : écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional de la moyenne des nationaux ; écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional des nationaux) ;
- indicateur de santé (par exemple : nombre de cas et de décès de sida par nationalité) ;
- indicateur de mariages mixtes (écart entre taux régional de nuptialité des immigrés et taux national de nuptialité des nationaux ; pourcentage de mariages mixtes célébrés l'année par rapport à ceux célébrés à la même période pour chaque région).

➤ **Marché du travail (thème)**

- indicateur du chômage (taux de chômage : écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional de la moyenne des nationaux ; écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional des nationaux) ;
- indicateur de distribution par secteur d'activité (pourcentage par secteur d'activité des travailleurs étrangers et des travailleurs nationaux pour chaque région) ;
- indicateur de la population étrangère active par statut d'occupation (pourcentage des trois catégories d'occupation de plus haut profil sur la base de l'*International*

standard classification of occupations : écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional de la moyenne des nationaux ; écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional des nationaux) ;

- indicateur du taux d'activité des étrangers (pourcentage de la force de travail sur la population en âge de travailler : écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional de la moyenne des nationaux ; écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional des nationaux) ;
- indicateur de la force de travail immigrée par niveau de qualification (pourcentage des étrangers ayant un diplôme universitaire dans la force de travail : écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional de la moyenne des nationaux ; écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional des nationaux) ;
- indicateur de rétribution des immigrés (rétribution brute moyenne pendant un an par tête, en euros, pour chaque région : écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional de la moyenne des nationaux ; écart entre le chiffre régional extra UE et celui régional des nationaux).

❖ Résultats

Il ressort, entre autres choses, de ce projet plusieurs constats méthodologiques. Il faut effectivement favoriser l'accès aux données statistiques, collecter des données homogènes aux différents échelons administratifs, constituer des observatoires locaux sur l'intégration des migrants, impliquer ces derniers dans la définition de critères pour mesurer l'intégration et constituer des tables rondes. Se pose notamment le problème des chiffres régionaux : en France, par exemple, il est difficile d'obtenir des tableaux complets pour toutes les régions par rapport aux indicateurs recherchés.

Evaluation comparative de la gouvernance de l'intégration dans les villes d'Europe, Eurocities

❖ Thème

Le projet INTI-Cities est né d'un double constat : celui de l'existence, au niveau local, d'une part, de défis communs en matière d'intégration et, d'autre part, de politiques et pratiques très diverses en fonction des villes. En dépit de ces disparités, les villes se ressemblent par leur approche très pragmatique en matière d'intégration⁸⁵. L'objet du projet INTI-Cities ne renvoie pas à la mesure de l'intégration des migrants, mais bien à l'évaluation des structures de gouvernance de l'intégration⁸⁶. Coordonné par le réseau Eurocities et co-financé par la Commission européenne, le projet a réuni douze villes de neuf pays européens⁸⁷.

❖ Objectifs

Le but est de fournir une plate-forme aux experts de l'intégration au niveau municipal pour qu'ils puissent rencontrer leurs homologues d'autres villes et s'inspirer des politiques d'intégration locale appliquées ailleurs.

❖ Méthode

Ce projet se caractérise par la combinaison de deux outils : le processus de revue entre pairs et l'élaboration d'un référentiel. Le premier consiste en un outil d'apprentissage mutuel par le biais duquel les programmes, les politiques et les pratiques d'une ville sont évaluées par des pairs, c'est-à-dire par des collègues d'autres villes⁸⁸. Le deuxième, qui permet de cibler et de structurer le premier, constitue la norme par rapport à laquelle les performances peuvent être mesurées. Mené d'août 2007 à janvier 2009, le projet a été divisé en trois grandes phases de travail (préparation, évaluation, rapport de résultats), comportant, en particulier, la définition du référentiel et des indicateurs, l'élaboration d'un rapport initial de la ville d'accueil, une visite de revue des pairs et la réalisation d'une évaluation.

⁸⁵ FRANCE TERRE D'ASILE, « Les villes européennes, précurseurs de l'intégration », *La Lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 32, décembre 2008, p. 3.

⁸⁶ CARRERA S., *op. cit.*, p. 41.

⁸⁷ Amaroussion (Grèce), Barcelone (Espagne), Belfast (Royaume-Uni), Düsseldorf (Allemagne), Gènes (Italie), Helsinki (Finlande), Lyon (France), Malmö (Suède), Milan (Italie), Rotterdam (Pays-Bas), Tampere (Finlande) et Utrecht (Pays-Bas).

⁸⁸ EUROCITIES, *Evaluation comparative de la gouvernance de l'intégration dans les villes d'Europe*, Leçons tirées du projet INTI-Cities, 2008, p. 8.

❖ Indicateurs

Le référentiel de gouvernance de l'intégration se compose de soixante-quinze indicateurs, qui permettent de déterminer dans quelle mesure les politiques et les pratiques d'une ville offrent des opportunités d'intégration aux immigrés ou, au contraire, créent des obstacles à leur intégration. Il s'articule autour de quatre piliers. Premièrement, la gouvernance générale, qui se réfère à l'approche stratégique d'une municipalité en matière de gouvernance de l'intégration. Deuxièmement, l'autonomisation individuelle des immigrés, visant à accroître les capacités et les ressources de tous les citoyens. Vient ensuite la coopération administrative, qui incite les municipalités à s'organiser pour fournir des services cohérents à tous les citoyens. Le dernier pilier fait référence aux partenariats de travail, qui doivent être développés avec des acteurs de la société civile ou du secteur privé.

Chacun de ces piliers est ensuite étudié en fonction de cinq dimensions : l'ambition, le leadership, les ressources, la mise en œuvre et l'évaluation. Voici quelques exemples d'indicateurs développés pour le pilier concernant la gouvernance générale⁸⁹ :

➤ **Dimension : ambition**

Indicateur : La municipalité adopte un plan stratégique pour l'intégration des immigrés, basé sur l'évaluation des besoins, et qui sert de cadre pour les politiques à mettre en place.

➤ **Dimension : leadership**

Indicateur : Les responsables politiques de la municipalité se sont engagés publiquement à ce que l'intégration des immigrés soit une priorité essentielle en termes de ressources et d'action.

➤ **Dimension : ressources**

Indicateur : La municipalité intègre les questions interculturelles et les points de vue des immigrés dans les programmes de formation des personnels appropriés.

➤ **Dimension : mise en œuvre**

Indicateur : La municipalité a un comité interdépartemental permanent pour l'intégration des immigrés, qui intègre des politiciens et personnels expérimentés et dispose de ressources appropriées.

➤ **Dimension : évaluation**

Indicateur : La municipalité présente régulièrement les résultats de sa politique d'intégration des immigrés au public.

⁸⁹ Pour la liste complète des indicateurs : voir EUROCITIES, *op. cit.*, p. 18-19.

❖ Résultats

Les résultats présentés dans le rapport sont organisés de façon à souligner huit aspects de la gouvernance de l'intégration, notamment l'évaluation des besoins et la collecte de données, la promotion de la diversité au sein de l'administration de la ville, la coopération avec les autres niveaux de gouvernance ou l'autonomisation des immigrés pour leur participation dans la société. La comparaison des politiques et des pratiques de six des villes participant au projet met en évidence les défis identifiés lors de la revue par les pairs, des recommandations faites par ceux-ci, ainsi que les bonnes pratiques. Les pairs citent, par exemple, comme défis, la prise en compte des bonnes pratiques dans d'autres services rattachés à la municipalité ou encore la sensibilisation de la population accueillante envers le public immigré afin de favoriser leur intégration. En termes de recommandations, les pairs estiment qu'un leadership fort et visible des élus de la municipalité est essentiel pour favoriser une approche cohérente de l'intégration entre les services ou encore qu'une stratégie aux objectifs et cibles clairs doit régir les échanges des villes avec les autres niveaux de gouvernance. Enfin, le rapport présente des exemples de bonnes pratiques comme l'existence de plans stratégiques spécifiques sur la question de l'intégration des immigrés à Malmö, Helsinki et Düsseldorf, la mise en place de cours de langue aux horaires flexibles à Malmö ou encore le développement d'indicateurs pour la lutte contre la discrimination au niveau local à Lyon.

Analyse d'évaluation comparative des politiques d'intégration des municipalités danoises pour la période 1999-2004, Institut danois de recherche gouvernementale

❖ Thème

Le Danemark est un pays dans lequel les municipalités ont un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique d'intégration, élaboré sur le plan national. Depuis 1999, elles sont en charge de l'insertion économique des nouveaux immigrants. Le cadre de la politique d'intégration est fixé au niveau national, tout en laissant une marge de manœuvre considérable aux deux cent soixante et onze communes concernant leur mise en œuvre.

❖ Objectifs

Ce rapport a pour but de concevoir un indicateur qui peut être utilisé pour comparer et évaluer les avancées des municipalités dans le domaine de l'intégration économique des immigrants.

❖ Méthode

Cette analyse⁹⁰ porte sur le groupe cible suivant : les immigrants ayant obtenu leur permis de résidence après le 1^{er} janvier 1999, âgés entre seize et soixante-quatre ans au moment de l'obtention de ce titre, provenant d'États non communautaires et non nordiques, réfugiés ou personnes entrées par regroupement familial. Les données relatives à ces personnes ont été obtenues grâce aux registres administratifs auprès de l'organisme statistique du Danemark. Les auteurs de l'étude ne disposaient pas de données sur l'expérience professionnelle dans le pays d'origine et de données incomplètes concernant le niveau de qualification dans le pays d'origine.

❖ Indicateurs

L'indicateur retenu est celui de la durée entre l'octroi d'un permis de séjour et le moment où la personne obtient un emploi régulier (de six mois au moins) ou est inscrite dans une formation. Une durée moyenne courte peut indiquer une politique d'intégration municipale réussie. Plus cette durée est longue, plus l'on peut questionner la réussite de la politique. Or, ces hypothèses doivent être nuancées en tenant compte des caractéristiques locales. Une longue attente pour accéder à un emploi peut également s'expliquer par des conditions défavorables propres au marché du travail local, un taux de chômage élevé par exemple.

⁹⁰ Résumé en anglais du rapport de HUSTED L. et HEINESSEN E., *Benchmarking Analysis of Danish Municipalities' Integration Policies in the Period 1999-2004*, mars 2007, 84 p. Disponible sur le site de l'Institut danois de recherche gouvernementale : www.akf.dk.

C'est ainsi qu'un modèle hypothétique de durée moyenne est établi, corrigé en fonction de variables relatives à des caractéristiques individuelles des immigrés, comme le sexe, le motif du permis de résidence, le pays d'origine, l'âge, l'état civil, l'état de santé ou l'année d'obtention du permis de résidence. Ces facteurs sont analysés dans le détail. Deux caractéristiques concernant la situation de la municipalité sont également pris en compte, soit le taux de chômage local et le nombre d'emplois par rapport à la part de la population en âge de travailler.

Le calcul de l'indicateur se fait en soustrayant à la durée moyenne observée (c'est-à-dire la durée réelle) dans une municipalité, la durée estimée d'après un modèle statistique qui tient compte des caractéristiques de la municipalité et de ses immigrés. Si cette opération donne une valeur négative, c'est-à-dire que la durée réelle est plus courte que celle estimée, la politique d'intégration semble être une réussite. A l'inverse, un résultat positif indique que la durée observée est plus longue que celle estimée et, donc, que la politique d'intégration s'avère moins réussie. L'intérêt de cet indicateur tient à ce qu'il corrige les durées moyennes observées, ce qui modifie sensiblement le classement des différentes villes.

❖ Résultats

Il ressort, par exemple, que le taux d'accès à un emploi s'avère plus faible pour les immigrés âgés que pour les plus jeunes, pour les femmes avec des enfants en bas-âge, ainsi que pour les réfugiés par rapport aux membres de la famille d'un non réfugié. Par ailleurs, il est particulièrement bas pour des personnes provenant de pays comme l'Afghanistan, l'Irak ou la Somalie. Le rapport souligne toutefois les limites de cet indicateur qui, en fait, ne mesure pas très précisément la réussite des politiques d'intégration municipales. En effet, certains facteurs importants ne sont pas pris en compte, tels ceux relatifs à la santé ou à l'expérience professionnelle dans le pays d'origine et ce en raison d'un manque de données. En outre, les auteurs n'ont aucune information relative aux capacités et aux motivations des immigrés. L'autre limite provient de l'application temporelle de cette étude : elle ne concerne que la période de 1999 à 2004, ce qui signifie que les personnes ayant obtenu leur permis de résidence en 2003 n'ont eu que très peu de temps pour trouver un emploi. Par ailleurs, plusieurs années sont nécessaires pour que les politiques municipales spécifiques aux immigrés peu qualifiés puissent avoir un impact sur leur accès à l'emploi.

Le baromètre de l'intégration de Copenhague, ville de Copenhague

❖ Thème

La ville de Copenhague a mis en place un outil de suivi de sa politique d'intégration pour la période 2007-2010. Celui-ci est structuré en fonction de six domaines d'intervention, pour lesquels un objectif spécifique et des indicateurs pertinents sont fixés, avec une mise à jour deux fois par an (en mai et en novembre)⁹¹.

❖ Objectifs

Le baromètre représente un moyen de suivre l'évolution des efforts de la municipalité en matière d'intégration et d'informer les acteurs de l'intégration et les citoyens en général des progrès faits par rapport aux objectifs fixés.

❖ Indicateurs

En matière d'emploi, l'objectif est, d'ici 2010, d'augmenter de dix points la proportion des immigrés en emploi, pour atteindre environ 64 %. Les indicateurs analysés sont les suivants :

- pourcentage d'immigrés employés à Copenhague ;
- pourcentage d'hommes immigrés employés à Copenhague ;
- pourcentage de femmes immigrées employées à Copenhague ;
- pourcentage d'immigrés employés à Copenhague dans des secteurs où les immigrés sont sous-représentés ;
- pourcentage d'immigrés employés par la municipalité de Copenhague ;
- pourcentage d'immigrés diplômés employés par la municipalité de Copenhague.

Dans le domaine de la santé et des soins, le but visé est l'atténuation des différences entre les ressortissants danois et les immigrés, d'après les indicateurs ci-dessous :

- pourcentage d'immigrés qui fument de façon quotidienne ;
- pourcentage d'immigrés qui s'estiment être en bonne condition physique ;
- pourcentage d'immigrés qui se sentent isolés et indésirables.

⁹¹ MUNICIPALITE DE COPENHAGUE, *Integration Barometer – Monitoring the integration efforts in the City of Copenhagen*, Office of Integration Policy, février 2008, 7 p.

En ce qui concerne le logement, la municipalité a pour objectif de ne pas créer de nouvelles zones d'habitation vulnérables et de réduire de dix points la part de personnes sans emploi vivant dans de telles zones d'ici 2010. Voici certains des indicateurs retenus :

- nombre de logements dans des zones d'habitation vulnérables ;
- pourcentage d'habitants des zones d'habitation vulnérables qui vivent grâce aux aides sociales ;
- pourcentage d'habitants des zones dites à haut risque qui vivent grâce aux aides sociales ;
- nombre de semaines par an pendant lesquelles les habitants des zones dites à haut risque sont indépendants financièrement.

De plus, la ville de Copenhague souhaite que, d'ici 2010, les immigrés participent, dans la même mesure que les ressortissants danois, à des activités de culture et de loisir, en retenant comme critère de mesure le :

- pourcentage d'enfants bilingues de onze ans qui sont membres d'un club de sport ou d'une association ;
- pourcentage d'enfants bilingues de quinze ans qui sont membres d'un club de sport ou d'une association ;
- différence de fréquentation de concerts, théâtres, musées et centre culturels entre les immigrés et les ressortissants danois.

D'autres objectifs et indicateurs ont été fixés en matière d'éducation et de sécurité.

❖ Résultats

Ce baromètre permet un état des lieux régulier de l'évolution des politiques d'intégration dans la ville de Copenhague. Les résultats de chacune des évaluations sont communiqués visuellement par le biais de feux tricolores, symbolisant une amélioration (feu vert), une absence d'évolution (en orange) ou une dégradation (en rouge) de la situation depuis la dernière évaluation⁹².

⁹² Pour plus d'informations, consulter le site de la municipalité de Copenhague : www.kk.dk.

Etude sur l'intégration des immigrés à Athènes : développer des indicateurs et des mesures statistiques, Observatoire méditerranéen de la migration

❖ Thème

Selon le recensement de 2001, près de la moitié des immigrés vivant en Grèce était installée dans la métropole d'Athènes, et représentait ainsi 11 % de la population de la région. Dans le reste du pays, la part des immigrés par rapport à la population totale avoisinait les 7%. Comme bien d'autres métropoles connaissant une immigration récente, Athènes s'est retrouvée confrontée à l'obligation d'évaluer et de légiférer pour répondre aux besoins d'une population immigrée nouvelle et importante.

❖ Objectifs

Cette étude⁹³, menée par l'Observatoire méditerranéen de la migration, vise à présenter des données et indicateurs disponibles relatifs à l'intégration des immigrés à Athènes, de concevoir une structure pour évaluer ces indicateurs et d'identifier les domaines dans lesquels les données sont manquantes ou de qualité médiocre. Disposer de telles données et d'outils d'évaluation doit aider les décideurs politiques, ainsi que les acteurs de la société civile, à s'adapter pour accueillir cette population d'immigrés.

❖ Méthode

L'auteur aborde, dans un premier temps, la question de la définition de l'intégration en soulignant sa complexité et en précisant que le processus d'intégration lui-même se produit indépendamment des politiques publiques et comporte des mécanismes et des champs d'interaction divers. L'intégration est, dans un deuxième temps, décomposée de façon temporelle, autrement dit en étapes censées représenter les différents obstacles auxquels font face les immigrés dans ce que l'auteur appelle le cycle de vie du migrant.

Les étapes identifiées sont :

- 1) la résidence et l'emploi (droit au séjour, accès au travail, logement) ;
- 2) la réunification et l'installation familiales (éducation, santé et services sociaux, intégration sociale) ;
- 3) La formation de communautés ethniques et/ou l'assimilation (acquisition de la nationalité, citoyenneté civique, acceptation des différences par la société d'accueil).

⁹³ BALDWIN-EDWARDS M., *The Integration of Immigrants in Athens : Developing Indicators and Statistical Measures*, Mediterranean Migration Observatory, Université Panteion d'Athènes, 2005, 45 p.

L'étude note également que les indicateurs doivent être pensés en fonction des principaux groupes d'immigrés, ceux-ci ayant des caractéristiques différentes.

❖ Indicateurs

➤ Etape 1

- **Droit au séjour** : le nombre de titres de résidence par rapport à la population de migrants enregistrée, la durée des titres de séjours, la proportion d'immigrés ayant un droit au séjour permanent, l'accès au regroupement familial, la durée de séjour par nationalité.
- **Accès à l'emploi** : le taux d'activité des immigrés, la nature de l'emploi exercé par rapport aux qualifications, le niveau de rémunération, les périodes de chômage, l'accès aux prestations sociales dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux, la participation à l'économie informelle, l'adhésion à un syndicat, le travail indépendant.
- **Logement** : l'accès au logement social, la discrimination dans le marché locatif, la ségrégation urbaine, la qualité des logements.

➤ Etape 2

- **Education et compétences linguistiques** : l'accès à tous les niveaux scolaires, la réussite scolaire des enfants immigrés, la reconnaissance des diplômes, l'accès à l'enseignement supérieur.
- **Santé et services sociaux** : la participation au système de sécurité sociale, le recours à la médecine privée, le recours à l'assistance médicale gratuite (même si cet indicateur témoigne davantage d'exclusion que d'intégration).
- **Intégration sociale et culturelle** : l'existence d'association de migrants, la prise en compte des immigrés dans les activités culturelles générales et dans la vie sociale, le niveau de délinquance des groupes d'immigrés, les mariages mixtes, le comportement des autorités étatiques (police) vis-à-vis des immigrés.

➤ Etape 3

- Les données relatives à la naturalisation, la participation politique, le droit de vote au niveau local, l'existence de structures consultatives au niveau central et local, les pratiques et libertés religieuses.

❖ Résultats

L'analyse de ces multiples critères a permis de tirer plusieurs conclusions. Tout d'abord, la grande majorité des immigrés ne bénéficient pas d'un statut juridique stable, même après de nombreuses années sur le territoire. D'autre part, les enquêtes disponibles ne permettent pas véritablement d'évaluer l'insertion professionnelle des immigrés bien qu'elles suggèrent une amélioration de la situation des immigrés albanais par rapport à celle qui prévalait dix ans plus tôt. En matière de logement, la situation des immigrés est assez semblable à celle des Grecs ayant peu de ressources, sauf concernant le pourcentage de personnes en cohabitation ou disposant d'un espace de vie insuffisant (critères pour lesquels les immigrés s'avèrent moins bien lotis). Le rapport souligne également des défaillances dans le système éducatif en ce qui concerne des modalités spécifiques aux enfants d'immigrés, ainsi que le manque de prestations étatiques en faveur de l'apprentissage de la langue pour les immigrés. Enfin, les structures institutionnelles de l'Etat respectent peu la diversité, la participation politique est complètement niée et la liberté religieuse, au mieux, tolérée.

▶▶ DEUXIÈME PARTIE

■ LES INDICATEURS DE L'INTÉGRATION, DES OUTILS À AMÉLIORER

1 - Peut-on mesurer l'intégration ?66

2 - Peut-on comparer les politiques
nationales d'intégration ?71

La première partie de cette étude témoigne de la diversité des expériences menées jusqu'à aujourd'hui en matière d'indicateurs de l'intégration. Que révèle cette diversité ? Une appropriation du thème de l'intégration par des organismes toujours plus nombreux et variés ? Une volonté de participer à un débat émergent au niveau européen ? Chacune de ces propositions répond partiellement à la question. Cependant, il est à craindre que cette diversité interroge davantage sur la faisabilité d'un tel exercice.

En effet, il est difficile de dégager de ces expériences des lignes communes de ce qui pourrait constituer un modèle européen de mesure des politiques d'intégration. Certes, tous les exemples présentés ne poursuivent pas les mêmes objectifs et ne s'inscrivent pas dans la priorité communautaire de l'évaluation comparative. Par exemple, les indicateurs proposés par le Haut conseil à l'intégration en 1991⁹⁴ ne visent pas à participer au débat européen et relèvent davantage d'une réflexion initiée au niveau national bien avant l'émergence d'une approche commune en matière d'intégration. Néanmoins, même les expériences les plus ambitieuses, bien qu'elles offrent des renseignements essentiels sur les politiques, ne peuvent nous convaincre de laisser de côté les limites de la démarche européenne sur

les indicateurs de l'intégration, sans pour autant revenir sur la pertinence et l'utilité d'un tel exercice.

D'une part, il apparaît que nous manquons encore des outils et méthodes nécessaires pour mesurer le processus d'intégration dans toutes ses dimensions et évaluer les politiques. D'autre part, une autre série de limites porte sur l'aspect comparatif de l'évaluation et, par conséquent, sur la transférabilité des bonnes pratiques identifiées dans la mesure où les conceptions de l'intégration sont encore fortement divergentes d'un pays à l'autre.

1- Peut-on mesurer l'intégration ?

1-1 Des difficultés à mesurer l'intégration dans sa globalité

Certaines dimensions de l'intégration sont difficilement quantifiables ou mesurables. Mesurer le degré d'intégration d'une personne s'avère, en fait, très compliqué, et ceci pour au moins deux raisons. Premièrement, l'intégration s'avère un processus multidimensionnel, d'où l'emploi par certains chercheurs de la notion de « sphères d'intégration⁹⁵ ». Ainsi, une personne peut être intégrée concernant une dimension mais pas dans une autre. Par exemple, elle affiche une intégration professionnelle sans

⁹⁴ Voir p. 43.

⁹⁵ ENTZINGER H. et BIEZEVELD R., *op. cit.*, p. 9.

faillie mais ne côtoie quasiment pas de personnes extérieures à sa communauté. D'autre part, l'évaluation de l'intégration culturelle fait débat. Comme l'écrivent les auteurs d'un rapport du Conseil de l'Europe sur les indicateurs de l'intégration : « exception faite de la compétence langagière, relativement facile à mesurer, il est presque impossible de définir des indicateurs de l'intégration culturelle qui soient acceptés par tous. Le problème commence avec le terme "culture" lui-même : qu'est-ce que la culture ? La religion ? La musique ? La cuisine ? Puis viennent les difficultés déjà évoquées : qu'est-ce que l'intégration culturelle ? Renoncer à écouter la musique de son pays, ou le fait que cette musique soit tolérée par la culture majoritaire ?⁹⁶ » En outre, l'intégration culturelle se prête davantage à une évaluation qualitative, alors que la notion même d'indicateur s'applique surtout à des données quantitatives.

Aussi, certains exemples présentés dans la première partie de cette étude s'abstiennent de s'attaquer à cette dimension de l'intégration en se concentrant sur l'aspect économique de l'intégration plus facilement et objectivement quantifiable. C'est notamment le cas de l'analyse des politiques d'intégration des municipalités danoises⁹⁷. D'autres expé-

riences se sont intéressées à des facteurs relevant davantage de la sphère sociale comme indicateurs d'un mode de vie se rapprochant de celui des nationaux. Par exemple, le logement et la santé sont des indicateurs utilisés par l'index territorial d'insertion socio-économique des nationaux de pays tiers⁹⁸ et le baromètre de l'intégration de Copenhague⁹⁹. L'étude commandée par le ministère de l'Intérieur britannique¹⁰⁰ souligne, quant à elle, que l'emploi, le logement, l'éducation et la santé sont davantage des moyens pour favoriser l'intégration des réfugiés et des repères dans le processus d'intégration que des résultats. Celle-ci s'efforce, d'ailleurs, d'approcher l'ensemble des dimensions de l'intégration en différenciant les liens sociaux qu'un réfugié crée au sein de sa communauté, ceux qui se tissent avec les autres communautés et les contacts avec les services publics. Ainsi, l'utilisation des services locaux constitue un indicateur de l'intégration comme le nombre de réfugiés enregistrés dans des partis politiques ou le nombre de réfugiés employés par les municipalités.

Nous observons donc que les exemples présentés dans la première partie de cette étude entendent se saisir, à des degrés différents, de l'intégration culturelle des migrants. Certains

⁹⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, Les mesures et indicateurs d'intégration, *op. cit.*, 1997, p. 14.

⁹⁷ Voir p. 58.

⁹⁸ Voir p. 51.

⁹⁹ Voir p. 60.

¹⁰⁰ Voir p. 48.

exemples vont plus loin, comme Ercomer¹⁰¹ et le HCI, en renvoyant à des critères comme la délinquance, les mariages mixtes, les liens avec le pays d'origine, l'attitude envers les normes fondamentales de la société d'accueil, ou, de manière plus anecdotique, au taux d'équipement en lave-linge, critères non dénués de jugement de valeurs.

En effet, la mise au point d'indicateurs implique l'idée d'un parcours du moins intégré au plus intégré. De fait, évaluer les politiques d'intégration au moyen d'indicateurs présuppose des jugements de valeurs par rapport à ce qui est perçu comme l'issue de ce parcours d'intégration. D'où cette ambiguïté : prévus pour une mesure objective, les indicateurs ne sont, en réalité, pas vraiment neutres.

Ces derniers n'échappent donc pas à une récupération politique possible avec le risque, selon certains commentateurs, d'instrumentalisation pour justifier une approche répressive en matière d'intégration¹⁰². Dans le cadre de la mise en place d'un instrument européen d'évaluation des politiques d'intégration, si l'entité qui évalue n'est pas clairement identifiée, il est effectivement possible que les indicateurs ne deviennent, pour les Etats, un outil d'évaluation de l'intégration des migrants plutôt que des progrès de leur propre politique.

¹⁰¹ Voir p. 33.

¹⁰² CARRERA S., *op. cit.*, p. 48.

1-2 Des difficultés à mesurer un processus

L'intégration est un processus qui implique le passage par plusieurs étapes. Il faudrait donc mesurer l'intégration des personnes ainsi que l'efficacité des politiques dans le temps. Les expériences d'indicateurs présentées dans la première partie de cette étude ne considèrent cependant pas la notion de processus d'intégration. Elles mesurent l'intégration à un moment donné sans prendre en compte l'évolution de la situation des personnes dans la durée. Or, celle-ci peut renseigner sur l'impact d'une politique sur l'intégration des migrants.

Deux exemples évoquent toutefois la question de la durée dans leurs indicateurs. Pour l'Institut danois de recherche gouvernementale, la durée entre l'octroi d'un permis de séjour et le moment où la personne obtient un emploi régulier permet de mesurer l'efficacité de la politique municipale d'intégration. L'Observatoire méditerranéen de la migration, qui a effectué une étude sur l'intégration à Athènes¹⁰³, décompose l'intégration en étapes appelées le cycle de vie du migrant et propose des indicateurs spécifiques pour chacune des trois étapes identifiées.

Cette dernière étude pose ainsi la question de savoir à quel moment

¹⁰³ Voir p. 62.

mesurer l'intégration. Elle a choisi de mettre en place une évaluation qui prenne en compte un certain nombre d'étapes préétablies comme, par exemple, l'accès à l'emploi, l'acquisition d'un logement, l'acquisition de la nationalité, etc. Mais on pourrait également évaluer l'intégration des migrants régulièrement, d'après la durée de leur séjour dans le pays d'accueil, c'est-à-dire au bout de six mois, un an, deux ans, etc., comme certains le préconisent. La première façon de faire devrait permettre de connaître la situation des migrants à certaines étapes de leur parcours d'intégration, tandis que la seconde est censée répondre à la question de savoir où en sont les migrants après un certain laps de temps dans le pays d'accueil. De fait, pour mettre en place des indicateurs transnationaux, l'Union européenne devra trancher ou bien proposer une approche qui concilie ces deux manières de faire.

Enfin, les motifs de migration peuvent avoir un impact sur le déroulement du processus d'intégration. En effet, une personne qui vient rejoindre un citoyen européen, arrive dans le cadre d'un projet migratoire préparé et bénéficie des liens sociaux et professionnels de son conjoint. A l'inverse, l'exil des réfugiés est forcé et ces derniers peuvent être victimes de syndromes post-traumatiques consécutives aux persécutions subies dans les pays d'origine. Autant de facteurs pouvant accélérer ou ra-

lentir le processus d'intégration et que les politiques, mais également, les indicateurs doivent prendre en considération.

1-3 Des difficultés à mesurer l'impact des politiques sur l'intégration des personnes

A cela s'ajoute le fait qu'il est difficile de mesurer l'impact des politiques menées sur la situation concrète des personnes. Cela constitue sans nul doute une limite pour des indicateurs transnationaux visant à évaluer l'efficacité des politiques sur le processus d'intégration. Cette difficulté ressort des expériences présentées dans la première partie de cette étude. De fait, nous observons que celles-ci s'attachent souvent soit à mesurer exclusivement l'intégration des migrants soit à évaluer les politiques d'intégration par rapport à des standards ou des bonnes pratiques déterminés¹⁰⁴.

Les premières ne peuvent que renseigner indirectement sur les échecs ou les réussites des politiques sans toutefois pouvoir préciser quels ont été les facteurs de ces échecs ou réussites. Les secondes ne mesurent pas l'impact, donc l'efficacité, des politiques d'intégration sur la situation des personnes cibles. Par exemple, si la France obtient un

¹⁰⁴ Soulignons, par ailleurs, que déterminer une bonne pratique comporte le risque d'un jugement de valeurs.

bon score à l'index des politiques d'intégration des migrants (MIPEX)¹⁰⁵ du *British Council* et du *Migration Policy Group* dans le domaine de la lutte contre les discriminations, cela n'informe pas sur la réalité des discriminations vécues par les migrants dans ce pays. Le MIPEX n'en demeure pas moins l'outil d'évaluation comparative le plus ambitieux mis au point à ce jour avec 142 indicateurs politiques et juridiques tout en étant conscient de cette limite.

L'étude commandée par le ministère britannique de l'Intérieur et celle commandée par le Parlement européen sur l'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration¹⁰⁶ s'efforcent, cependant, de concilier ces différents aspects. La première cherche effectivement à établir un lien entre la situation des migrants et le cadre juridique de l'intégration, en proposant des indicateurs s'intéressant aux facteurs de l'intégration qui comprennent autant la situation en termes d'emplois ou de logement que les droits reconnus au public cible. La seconde, dont l'objectif est de servir de guide aux référenceurs potentiels, offre des perspectives intéressantes en proposant notamment de décrire la situation socioéconomique des migrants et de mesurer l'efficacité des politiques par rapport à des objectifs spécifiques concernant l'intégration.

¹⁰⁵ Voir p. 39.

¹⁰⁶ Voir p. 36.

Cependant, l'idée d'évaluer l'intégration des migrants à travers l'efficacité des politiques revient à considérer implicitement que le processus d'intégration dépend uniquement de la qualité des actions mises en œuvre, alors que la réalité s'avère plus complexe. Rien ne prouve, en effet, que l'efficacité d'une politique suffise à rendre compte d'une intégration réussie.

Une étude menée par le *Refugee Studies Centre* de l'Université d'Oxford entre 1999 et 2001 sur le rôle de l'Etat dans l'intégration et l'installation des réfugiés à Amsterdam et à Rome révèle, par exemple, que l'action politique envers ce public ne suffit pas à expliquer la situation objective et le vécu des personnes¹⁰⁷. A Amsterdam, les réfugiés étaient davantage suivis avec une prise en charge dans des centres spécialisés, tandis qu'à Rome, ces derniers se retrouvaient surtout livrés à eux-mêmes. Il est apparu qu'aux Pays-Bas les réfugiés observés ont eu tendance à rester dans leur groupe, contrairement à Rome où, parce qu'ils devaient se prendre en charge, ces derniers développaient de nombreux liens

¹⁰⁷ KORAC M. et GILAD L., *Dilemmas of integration : Two policy contexts and refugee strategies for integration, Final Report of a comparative study of the integration experiences of refugees from former Yugoslavia in Rome and Amsterdam*, Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford, Royaume-Uni, décembre 2001, 141 p. Disponible sur www.rsc.ox.ac.uk.

sociaux avec des Italiens. Ainsi, même si le suivi dans des centres spécialisés constitue une aide à l'apprentissage de la langue et à l'insertion économique, il ne saurait suffire dans la mesure où d'autres aspects de l'intégration sont laissés de côté comme les relations avec la population autochtone. Malgré leur désavantage de départ, en l'absence de programme spécifique d'accompagnement, les réfugiés à Rome ont su développer leur potentiel d'adaptation justement parce qu'ils étaient moins soutenus. Comme l'explique l'auteure en conclusion : «la recherche montre clairement que les politiques d'installation devraient fournir des stratégies pour une plus large inclusion et intégration sociale. Sans de telles stratégies, même après avoir obtenu des droits identiques à ceux des citoyens, les nouveaux venus resteront fondamentalement exclus de la société tout intégrés qu'ils soient au marché du travail». Il ne faudrait donc pas négliger l'importance du contexte social, économique et culturel du pays d'accueil et l'attitude de la population nationale sur le processus d'intégration des migrants, au-delà des effets que les politiques peuvent avoir.

2- Peut-on comparer les politiques nationales d'intégration ?

2-1 Le manque de données complètes et harmonisées

La construction d'indicateurs à l'échelle européenne implique un minimum de convergence pour permettre une comparaison internationale. Or, les données ne sont pas homogènes et reposent sur différentes manières de recenser, ainsi que nous l'avons déjà évoqué. Dans le cas du rapport de l'Index territorial socio-économique des nationaux de pays tiers (MITI) pour la France il n'a, par exemple, pas été possible de renseigner convenablement les indicateurs relatifs aux situations locales, les données régionales disponibles étant insuffisantes par rapport à d'autres pays participants... En outre, les pays disposant de systèmes de comptage plus développés, ou mieux renseignés, ont plus de possibilités pour construire une grande variété d'indicateurs ou des indicateurs plus précis. Les disparités entre Etats membres compliquent ainsi la démarche d'élaboration d'indicateurs applicables à tous.

2-2 Le bon niveau de gouvernance

Autre ambiguïté : quel est donc le bon niveau de gouvernance pour proposer des indicateurs ? Question à laquelle il n'est pas évident de

répondre et qui renvoie au fait que les Etats ne se sont pas construits de la même façon et n'ont pas suivi la même évolution politique. Il existe, en effet, différents niveaux de compétence dans la mise en œuvre des politiques d'intégration et, partant, concernant l'utilisation d'indicateurs spécifiques. Dans les pays du Nord ou au Royaume-Uni, par exemple, les municipalités sont particulièrement mobilisées et impliquées, alors qu'en France la politique d'intégration relève de l'Etat. Dans ce pays, il convient cependant d'articuler la politique nationale d'intégration avec les autres politiques publiques mises en œuvre par les collectivités territoriales comme la politique d'insertion gérée par les départements¹⁰⁸.

Les expériences que nous avons relatées illustrent cette différence. Les indicateurs de l'intégration conçus dans le cadre du baromètre de l'intégration de Copenhague, par le réseau Eurocities¹⁰⁹ ou par l'Observatoire méditerranéen de la migration d'Athènes, par exemple, ne concernent que le niveau local. En réalité, la comparaison entre Etats membres a sans doute plus de sens lorsqu'elle se situe à l'échelle d'une ville, les différences de contexte étant plus facilement identifiables et, de ce fait, plus facilement contrôlables.

¹⁰⁸ Voir FRANCE TERRE D'ASILE, «L'accueil au niveau local, un chantier en cours», *La lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 32, décembre 2008, p. 1.

¹⁰⁹ Voir p. 55.

2-3 Des contextes nationaux à prendre en compte

L'interprétation des indicateurs doit également tenir compte de la spécificité de chaque pays au moment où l'évaluation a lieu. Par exemple, un chômage important des migrants dans un pays faiblement peuplé où l'économie est en berne et où l'immigration constitue un phénomène récent ne devrait pas, pour autant, être perçu négativement par rapport au processus d'intégration. Autrement dit, il ne faut pas attendre de chaque pays les mêmes performances, alors que l'expérience en matière d'accueil et de prise en charge diffère selon qu'il s'agit d'une société façonnée par l'immigration ou d'une société récemment ouverte. De plus, les bonnes pratiques identifiées devraient nécessiter la mise en place d'études prospectives dans chaque pays susceptibles de les «importer», afin de savoir si elles s'avèrent adéquates avec le contexte local, avant d'être automatiquement adoptées.

Enfin, réalisée de façon plus systématique, l'évaluation à laquelle ils sont censés donner lieu pourrait, en outre, avoir des conséquences potentiellement «démobilisatrices» en incitant les Etats à ne reprendre que les bonnes pratiques éprouvées, plutôt que de chercher à élaborer de nouveaux types d'action. D'autant que la démarche qui consiste à mettre en avant certaines politiques comme étant les bonnes et d'autres les mauvaises, de stigmatiser en quelque

sorte les bons et mauvais élèves des politiques d'intégration, ne laisse, en réalité, guère de place aux pays moins expérimentés en matière d'intégration, dont les politiques risquent d'être éclipsées par les stratégies d'autres Etats membres¹¹⁰.

2-4 Des modèles différents d'intégration

Le dernier type de limites qui rend ardu la démarche européenne ramène à la définition de l'intégration que l'élaboration d'indicateurs sous tend. En fait, les conceptions de l'intégration sont divergentes d'un Etat à un autre compte tenu de leur héritage historique et politique.

Une définition européenne a donc été adoptée, qui englobe les diverses conceptions, prend en compte la dimension interactive et dynamique du processus, où la société partage avec les personnes concernées la responsabilité de la réussite ou de l'échec de celui-ci. Elle s'applique également aux immigrés de deuxième génération. Or, cette définition ne résout pas toutes les difficultés méthodologiques. N'est-elle pas trop large ou trop consensuelle? Ne reflète-t-elle pas un artefact déconnecté des réalités sociales et historiques? D'autre part, une définition-cadre ou de référence de l'intégration qui inclue des conceptions opposées permet-elle vraiment des comparaisons pertinentes? Rien n'est moins sûr.

¹¹⁰ CARRERA S., *op. cit.*, p. 62.

Par exemple, l'acceptation de certaines pratiques religieuses ostentatoires dans les pays anglo-saxons ou nordiques est facilement perçue comme un signe de tolérance, favorable à l'intégration, dans le cadre d'un modèle multi-culturaliste, contrairement à un pays comme la France où le modèle assimilationniste s'appuie sur un principe de laïcité stricte qui ne doit pas être violé. Le port du voile dans la fonction publique illustre ainsi en Grande-Bretagne le fait que les minorités s'intègrent car elles concilient leur spécificité culturelle avec le service public, tandis qu'en France, cela est vu comme un signe de mauvaise intégration... Quel sens donner alors à des indicateurs qui prétendraient rendre compte du rapport entre religion et intégration?

L'approche européenne actuelle, bien qu'intéressante, ferme d'autres perspectives pour penser l'intégration. Il est effectivement possible d'aborder celle-ci autrement qu'en posant une définition normative s'appliquant à tous les Etats membres et qui présuppose ce qu'est une bonne intégration, mesurable à travers des indicateurs transnationaux. Une démarche inductive, c'est-à-dire qui déduit des propositions de l'observation empirique plutôt que de poser préalablement des principes qu'il s'agit de vérifier, est tout à fait possible. Elle s'appuierait, par exemple, sur des études historiques et sociologiques analysant concrètement

comment se fait l'intégration pour telle ou telle minorité, dans tel ou tel contexte, afin de savoir en quoi elle consiste. A partir de là, des politiques seraient mises en place.

En outre, le concept d'intégration renvoie à deux acteurs, la société d'accueil et les migrants, qui paraissent représenter deux ensembles clairement identifiés et homogènes, alors qu'ils font référence à des réalités très hétérogènes. Or, on l'a évoqué plus haut, seuls les rapports du Parlement européen et les indicateurs élaborés par le ministère de l'Intérieur britannique reflètent véritablement une approche globale qui prend en compte ces deux acteurs, mais aussi les éléments du contexte, au niveau national.



SYNTHÈSE

La présente étude s'est efforcée d'évoquer l'état des débats et l'enjeu de la réflexion menée concernant la mise au point d'indicateurs de l'intégration susceptibles d'être appliqués par les différents Etats membres de l'Union européenne. En dépit du fait que celle-ci ne dispose pas de compétences en matière d'intégration, il y a, en son sein, depuis le début des années 2000, une volonté de construire un cadre commun pour les politiques d'intégration nationales. Or, l'élaboration d'indicateurs constitue un élément prépondérant pour y parvenir.

Plusieurs expériences, menées en Europe à différentes échelles, laissent à penser que le débat progresse. Ainsi, les outils présentés dans le cadre de cette étude témoignent de la diversité des démarches d'évaluation et ce à tous les niveaux de gouvernance. Le MIPEX, par exemple, s'intéresse aux politiques menées dans un grand nombre de pays, tandis que des villes comme Copenhague ou le projet d'évaluation INTI-Cities se concentrent sur des problématiques très localisées. D'autre part, ces outils se caractérisent aussi par une hétérogénéité qui peut s'avérer féconde, avec des études théoriques autour du concept d'intégration comme l'étude de l'Ercomer, ou bien avec la formulation de critères

pouvant servir de guide aux évaluateurs potentiels – en particulier le rapport du Parlement européen ou les travaux du HCI – ou de cadres de références, notamment spécifiques aux réfugiés, comme c'est le cas au Royaume-Uni. L'évaluation comparative de l'intégration peut, en outre, se construire autour d'un critère, comme le font les municipalités danoises en prenant en compte la durée entre l'octroi d'un titre de séjour et l'accès à un emploi stable, ou être beaucoup plus détaillée avec, par exemple, soixante-quinze indicateurs pour le référentiel INTI-Cities et cent quarante-deux pour le MIPEX. Des essais de d'évaluation comparative, comme le projet MITI, le MIPEX ou INTI-Cities ont donc contribué, à leur façon, à identifier des pratiques favorisant l'intégration des migrants aux quatre coins de l'Union européenne.

En dépit d'une réflexion et d'expériences avancées, les difficultés sont nombreuses, on l'a vu. Ainsi, se pose le problème de mesurer l'intégration dans sa globalité, alors qu'elle est un processus multidimensionnel. Ensuite, plusieurs questions restent encore en suspens. Etant donné que l'intégration s'étale dans le temps, faut-il l'évaluer à intervalles de temps réguliers ou bien suivant des étapes prédéfinies ? D'autre part, comment saisir ce que

certains appellent l'intégration culturelle? A cela, s'ajoutent le manque de données harmonisées – les pays usent de statistiques disparates – et la difficulté à décider du niveau d'observation adéquat dans une Europe où les politiques d'intégration sont nationales pour certains et locales pour d'autres.

La mise en place d'indicateurs repose, en outre, sur une conception fondamentalement normative du processus d'intégration. En effet, l'UE semble s'être accordée sur une définition générale dont elle s'efforce de déduire des indicateurs. Une telle démarche revient à envisager l'intégration telle qu'elle devrait être et non telle qu'elle se réalise effectivement d'après ce que des études sociologiques et historiques, prenant en compte la spécificité de chaque contexte sociétal, permettraient de comprendre.

Enfin, que doit-on évaluer? Les migrants ou les politiques menées? Si l'UE semble adopter une perspective qui rende compte à la fois de la situation des migrants et des politiques menées, il ne faudrait pas que celle-ci justifie une attitude répressive vis-à-vis des personnes. D'autant qu'il est parfois difficile de mesurer l'impact réel des politiques sur le processus d'intégration.

L'existence de limites ne discrédite pas, pour autant, la démarche européenne. Elles encouragent simplement à être prudent en termes d'objectifs et de mise en œuvre. S'il apparaît nécessaire d'évaluer la situation des migrants et l'efficacité des politiques, il convient de rester modeste. Les indicateurs de l'intégration peuvent renseigner sur le fait que les migrants sont plus ou moins bien accueillis, qu'ils ont plus ou moins d'opportunités de promotion sociale – ce que reflète leur situation générale – et sur la mobilisation de chaque Etat concernant la question de l'intégration, à travers les dispositifs mis en œuvre et leur plus ou moins bon fonctionnement, mais le lien entre processus d'intégration et politique d'intégration reste ambigu. Ainsi, selon certains commentateurs, l'usage d'indicateurs permet de se faire une idée sur les facilités évolutives d'intégration qu'offre une société mais non de déterminer sa réelle capacité d'intégration. Pour le démographe François Héran, par exemple, «le fait de noter des performances est délicat, mais cela permet de mesurer et comparer certaines évolutions et tendances¹¹¹».

¹¹¹ Intervention de François HERAN, directeur de l'INED, lors du séminaire sur l'intégration des nouveaux arrivants en France, Paris, 17 mars 2008.

BIBLIOGRAPHIE

AGER A. et STRANG A., *Indicators of Integration : final report, Home Office Development and Practice Reports, Home Office*, Londres, 2004, 24 p.

BALDWIN-EDWARDS M., *The Integration of Immigrants in Athens : Developing Indicators and Statistical Measures*, Mediterranean Migration Observatory, Université Panteion d'Athènes, 2005, 45 p.

BOURGOINT J. et SALVIONI E., « Mesurer l'intégration des étrangers vivant en Europe, mondialisation et migrations internationales », *Hommes et migrations*, n° 1272, mars-avril 2008, p. 132-140.

BRITISH COUNCIL et MIGRATION POLICY GROUP, *Index des politiques d'intégration des migrants (MIPEX)*, deuxième édition, 2007, 191 p.

BRUNO I., « La recherche scientifique au crible du *benchmarking*. Petite histoire d'une technologie de gouvernement », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2008/5, n° 55-4bis, p. 28-45.

CARRERA S., *Benchmarking Integration in the EU, Analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, Fondation Bertelsmann, 2008, 98 p.

CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *Actes du colloque statistiques « ethniques »*, 19 octobre 2006, 65 p.

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES (CERI), *Mesurer l'intégration - Le cas de la France. Index territorial d'insertion socio-économique des nationaux de pays tiers, Migrants' Integration Territorial Index (MITI)*, rapport final 2008, 67 p.

COMITE DE REFLEXION SUR LE PREAMBULE DE LA CONSTITUTION, *Rapport au président de la République*, décembre 2008, 227 p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Strengthening actions and tools to meet integration challenges*, Report to the 2008 Ministerial Conference on Integration, Bruxelles, SEC(2008) 2626, 12 p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*, deuxième édition, mai 2007, 96 p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration*, COM(2007) 512 final, Bruxelles, 11 septembre 2007, 18 p.

COMMISSION EUROPEENNE, *L'intégration et l'emploi*, COM(2003) 336 final, 3 juin 2003, 58 p.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Les mesures et indicateurs d'intégration, Relations intercommunautaires*, Direction des affaires sociales et de la santé, Conseil de l'Europe, 1997, 142 p.

- CONSEIL DE L'EUROPE, *Migrations économiques, cohésion sociale et développement : vers une approche intégrée*, 8^{ème} conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des questions de migration, Kiev 4-5 septembre 2008, rapport thématique, CDMG (2008) 45, 193 p.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, Conclusions du Conseil Justice et affaires intérieures sur le renforcement des politiques d'intégrations dans l'Union européenne par la promotion de l'unité dans la diversité (communiqué de presse), Luxembourg, 12-13 juin 2007, 62 p.
- COUR DES COMPTES, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004, 567 p.
- ENTZINGER H. et BIEZEVELD R., *Benchmarking in immigrant integration*, Ercomer, août 2003, 53 p.
- EUROCITIES, *Evaluation comparative de la gouvernance de l'intégration dans les villes d'Europe*, Leçons tirées du projet INTI-Cities, 2008, 37 p.
- FRANCE TERRE D'ASILE, « Migrations, réalités d'Europe », *Les cahiers du social*, n° 13, mars 2007, 80 p.
- FRANCE TERRE D'ASILE, « Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : politiques comparées », *Les cahiers du social*, n° 20, décembre 2008, 174 p.
- FRANCE TERRE D'ASILE, « L'accueil au niveau local, un chantier en cours », *La lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 32, décembre 2008, p. 1.
- FRANCE TERRE D'ASILE, « Les villes européennes, précurseurs de l'intégration », *La Lettre de l'observatoire de l'intégration des réfugiés*, n° 32, décembre 2008, p. 3.
- HERAN F., « Eléments sur l'histoire et le devenir des interrogations sur les origines dans les enquêtes statistiques publiques », *Pénombre*, numéro spécial, janvier 2002, p. 4-8.
- HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Pour un modèle français d'intégration*, La documentation française, 1991, 185 p.
- HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, 24 novembre 2005, 322 p.
- HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Les indicateurs de l'intégration. Statistiques ethniques, enquêtes sur les patronymes, mesure de la diversité, baromètre de l'intégration*, Avis à monsieur le Premier ministre, janvier 2007, 58 p.
- HUSTED L. et HEINESEN E., *Benchmarking Analysis of Danish Municipalities' Integration Policies in the Period 1999-2004*, mars 2007, 84 p.
- KHOO S. et MCDONALD P., *Indicators of immigrant settlement for Australia*, Communication au séminaire interna-

tional sur les indicateurs de l'intégration, Montréal, décembre 2007, 33 p.

KORAC M. et GILAD L., *Dilemmas of integration : two policy contexts and refugee strategies integration, Final report of a comparative study of the integration experiences of refugees from former Yugoslavia in Rome and Amsterdam*, Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford, Royaume-Uni, décembre 2001, 141 p.

MIGRATION POLICY GROUP, *Migrant citizenship – Shaping integration agendas in Europe*, Programme européen pour l'intégration et la migration, Network of European Foundations (NEF), juin 2006, 15 p.

MONOD J-C., « Quelle(s) politique(s) d'intégration au sein de l'Union européenne ? » *Questions d'Europe*, n° 53, Fondation Robert Schuman, mars 2007, 6 p.

MUNICIPALITE DE COPENHAGUE, *Integration Barometer – Monitoring the integration efforts in the City of Copenhagen*, Office of Integration Policy, février 2008, 7 p.

OBSERVATOIRE REGIONAL DE L'INTEGRATION ET DE LA VILLE, « Penser et mesurer l'intégration. Pour une approche entre théorie et pragmatisme », *Cahier de l'Observatoire*, n° 29, septembre 2000, 113 p.

ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS, *IntegraRef Local Communities & Refugees, Fos-*

tering Social Inclusion, rapport final, 2008, 58 p.

PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport sur les stratégies et moyens pour l'intégration des immigrants dans l'Union européenne*, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, A6-0190/2006, 17 mai 2006, p. 8.

PARLEMENT EUROPEEN, *L'instauration d'un système d'évaluation comparative de la réussite des politiques d'intégration en Europe*, IP/C/LIBE/ST/2005-93, janvier 2007, 344 p.

SABEG Y., *Programme d'action et de recommandation pour la diversité et l'égalité des chances*, rapport du commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, mai 2009, 121 p.

SCHNAPPER D., « Intégration nationale et intégration des migrants : un enjeu européen », *Questions d'Europe*, n° 90, Fondation Robert Schuman, février 2008, 6 p.

THIERRY X., « Les migrations internationales en Europe : vers l'harmonisation des statistiques », *Population et sociétés*, n° 442, février 2008, 4 p.

WIHTOL de WENDEN C., « Démographie, immigration, intégration (3^{ème} partie) », *Questions d'Europe*, n° 113, Fondation Robert Schuman, octobre 2008, 5 p.

Les propositions de France terre d'asile pour une évaluation des politiques d'intégration

Au cours des six dernières années, le débat autour de la notion d'intégration des immigrés a pris de l'ampleur au sein de l'Union européenne (UE). Cependant, ce débat demeure largement entre les mains des Etats membres, en particulier les pays pour lesquels l'intégration représente un enjeu interne. Ainsi, sous les présidences néerlandaise, allemande et française, les ministres chargés des questions d'intégration se sont réunis pour avancer ensemble sur cette question.

Cette démarche rencontre toutefois des contraintes certaines. A la différence de l'asile et de l'immigration, domaines dans lesquels les Etats membres ont engagé un processus d'harmonisation normatif, l'Union européenne ne dispose pas de compétences en matière d'intégration. Elle ne peut qu'encourager et soutenir les actions nationales. De plus, ces actions nationales s'inscrivent dans des réalités sociales, des histoires migratoires et, surtout, des modèles d'intégration spécifiques et parfois difficilement conciliables. D'un autre côté, le droit communautaire n'est pas sans impact sur les stratégies nationales d'intégration dans la mesure où il touche aux politiques sociales, d'asile, d'immigration ou de lutte contre les discriminations.

Consciente de ces contraintes, l'objectif de l'Union européenne n'en demeure pas moins le développement d'une approche commune de l'intégration en se fondant sur la diffusion des pratiques étatiques en vue d'exporter les meilleures. C'est dans ce contexte qu'a émergé la nécessité d'élaborer des indicateurs et des mécanismes d'évaluation permettant d'adapter les politiques. Ainsi, la Conférence ministérielle de Postdam de mai 2007 charge la Commission européenne de «favoriser l'élaboration d'indicateurs et d'indices communs qui pourraient être utilisés afin d'évaluer les résultats des politiques d'intégration». La Conférence de Vichy de novembre 2008 confirme que «l'évaluation des politiques d'intégration doit être une priorité au niveau européen. Elle doit faire l'objet d'échanges réguliers tant sur la méthode que sur les résultats et se traduire par le développement d'indicateurs».

Il ressort de ces conclusions que l'objectif n'est pas de déterminer le niveau d'intégration des migrants dans les Etats membres, dessein impossible à poursuivre tant l'intégration dépend de facteurs multiples difficilement quantifiables. L'Union se contente de vouloir déterminer si une politique ou un dispositif visant à favoriser l'intégration a un impact sur la situation des personnes concernées.

Dans un document de travail publié en octobre 2008¹, la Commission européenne précise qu'elle a l'intention de « concevoir des indicateurs spécifiques pour les stratégies d'intégration afin de suivre et d'évaluer les conséquences et résultats des politiques ».

❖ Méthodologie

France terre d'asile propose une liste d'indicateurs de l'intégration afin d'apporter sa contribution et son expertise au débat. Nous avons retenu pour base de départ de notre réflexion les onze principes de base communs adoptés par le Conseil Justice et affaires intérieures, suite à la Conférence de Groningen en 2004, cela en dépit des différences nationales. Ces principes ont, par la suite, été déclinés en actions nationales et européennes. Celles-ci figurent dans le Programme commun pour l'intégration élaboré par la Commission européenne en septembre 2005². Chaque action représente une proposition allant dans le sens de l'intégration telle qu'elle est pensée par l'UE ainsi qu'une concrétisation des principes de base communs. De fait, nous avons, pour chacun d'eux et en nous inspirant de certaines des actions nationales, déterminé plusieurs indicateurs afin de rendre possible une évaluation des politiques d'intégration qui découlent de la conception et des recommandations européennes.

Bien qu'il s'agisse de propositions pour alimenter le débat au niveau de l'Union européenne, le lecteur doit garder à l'esprit que notre démarche permet de rendre compte d'une situation nationale sur la base de statistiques publiques et d'enquêtes spécifiques. La confrontation des situations nationales ainsi décrites offre ensuite la possibilité d'une comparaison et d'une conclusion à l'échelle européenne.

Les indicateurs que nous proposons s'appliquent aux politiques qui visent les migrants primo-arrivants. Certes, plusieurs travaux européens étendent la portée des indicateurs jusqu'aux descendants de migrants. Mais, selon nous, il est plus simple d'évaluer l'effet des politiques d'intégration sur les migrants durant les premières années suivant leur arrivée en Europe³. La phase d'accueil s'avère, en outre, déterminante pour le processus d'intégration lui-même

¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Strengthening actions and tools to meet integration challenges*, Report to the 2008 Ministerial Conference on Integration, SEC (2008) 2626, 12 p.

² COMMISSION EUROPEENNE, *Programme commun pour l'intégration. Cadre relative à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne*, COM(2005) 389 final, Bruxelles, 1er septembre 2005, 20 p. Voir annexe 2.

³ Un migrant est considéré comme primo-arrivant durant les cinq premières années de résidence en France. Il s'agit également de la période à l'issue de laquelle un migrant peut accéder au statut de résident de longue durée dans l'Union européenne conformément à la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003.

Ensuite, tous les principes de base communs ne peuvent se prêter à une évaluation sur la base d'indicateurs. Ainsi, le premier et le onzième principes stipulent que « l'intégration est un processus dynamique, à double sens, de compromis réciproque entre tous les immigrants et résidents des États membres » et que « l'élaboration d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation clairs est nécessaire pour adapter les politiques, mesurer les progrès en matière d'intégration et améliorer l'efficacité de l'échange d'informations ». Nous les avons donc laissés de côté. Une fois ces réserves faites, il a été possible de proposer des critères d'évaluation.

Les indicateurs suivants représentent, en fait, un cadre souple d'évaluation de la mise en œuvre des principes de base communs que chaque pays pourra utiliser pour savoir comment il se situe vis-à-vis des objectifs fixés par l'UE. C'est pourquoi nous nous sommes inspirés des actions nationales, et non européennes, décrites dans le Programme commun pour l'intégration. Même si une comparaison européenne s'avère possible, la dimension nationale nous paraît prépondérante, car les politiques sont d'abord élaborées dans un contexte de souveraineté nationale.

Chacun des principes de base communs renvoie, en quelque sorte, à une dimension de l'intégration et comporte un ou plusieurs indicateurs. Ces derniers se répartissent en trois catégories : indicateurs de contexte, dispositifs existants et résultats. La première catégorie fait le point sur la situation des migrants, la seconde mesure ce qu'il en est des actions mises en place et la troisième s'efforce de rendre compte des résultats sur la situation des migrants. Si les indicateurs de la première et de la troisième catégorie peuvent s'appuyer sur des statistiques publiques, voire sur des sondages ou des enquêtes ciblées, à travers des nombres, ratio, taux ou pourcentages, la deuxième catégorie repose essentiellement sur des scores comme pour le MIPEX (voir partie II)⁴. De fait, la constitution d'indicateurs suppose aussi une amélioration des statistiques publiques sur les migrants et une coordination entre institutions publiques et acteurs associatifs pour la réalisation d'enquêtes et pour la mise en œuvre d'évaluations régulières des dispositifs. Enfin, il ne nous a pas semblé adéquat de proposer systématiquement des thèmes ou d'appliquer les trois catégories d'indicateurs pour tous les principes de base communs. En effet, certains ne s'y prêtent guère. Mais, dans l'ensemble, nous nous sommes efforcés de conserver le même schème méthodologique.

⁴ Par exemple, les indicateurs qui rendent compte de l'existence ou non de telle ou telle institution ou action ne peuvent être que binaires (oui/non ou zéro/un).

❖ Indicateurs

1. L'intégration va de pair avec le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne⁵.

Comment rendre compte de manière concrète de cette assertion ? Le respect des valeurs européennes par les nouveaux venus est-il quantifiable ? Difficile de l'affirmer... D'où l'absence d'indicateurs de contexte relatifs à cet aspect de l'intégration. En revanche, il est nécessaire de s'interroger sur ce qui facilite la connaissance et l'appréciation par les migrants des valeurs fondamentales de l'Union européenne.

■ Dispositifs existants

- existence d'une formation civique pour les migrants avec présentation des valeurs fondamentales de l'Europe ;
- existence d'un test pour mesurer l'efficacité de cette formation (qu'est-ce que les migrants en ont retenu ?).

■ Résultats

- pourcentage de migrants ayant bénéficié d'une formation civique avec présentation des valeurs fondamentales de l'Europe ;
- taux de réussite au test civique (nombre de migrants ayant la moyenne au test/ensemble des migrants ayant passé ce test).

2. L'emploi est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation et à la contribution des immigrants dans la société d'accueil et à la visibilité de cette contribution.

Rendre compte de l'insertion socioprofessionnelle des migrants s'avère compliqué, tant il est vrai que de nombreux facteurs l'influencent. Ainsi, un taux de chômage ne signifie rien par lui-même. Les migrants peuvent être nombreux au chômage simplement parce qu'ils sont majoritairement présents dans des secteurs d'activité particulièrement frappés par la crise. Afin d'éviter les ambiguïtés nous avons construit plusieurs indicateurs de contexte prenant en compte divers

⁵ Les valeurs fondamentales de l'Union européenne ont été énoncées à l'occasion des traités de Maastricht et d'Amsterdam, en 1992 et 1997, et confirmées par la Charte des droits fondamentaux de l'UE en 2000. Selon cette Charte, « l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité : elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'Etat de droit ».

aspects de la situation des migrants. Les femmes, qui constituent un public vulnérable, ne sont pas laissées de côté. De plus, les thèmes abordent autant l'accès au marché du travail que la question des discriminations et l'adhésion syndicale. Enfin, la propension à entreprendre des migrants et, donc, à créer leur propre emploi renseigne autant sur leur dynamisme individuel que sur le fait qu'ils perçoivent le pays d'accueil comme une terre où ils vont s'investir à long terme.

■ Indicateurs de contexte

- taux d'activité des migrants comparé au taux d'activité de la population du pays d'accueil⁶ ;
- taux de chômage des migrants comparé au taux de chômage de la population du pays d'accueil⁷ ;
- pourcentage des migrants par secteur d'activité comparé au pourcentage de la population du pays d'accueil ;
- pourcentage des migrants ayant un emploi de cadre comparé au pourcentage de la population du pays d'accueil ;
- taux de sous emploi (c'est-à-dire proportion de migrants diplômés occupant un emploi peu qualifié) ;
- niveau de revenu des migrants (c'est-à-dire revenu annuel médian) comparé au niveau de la population du pays d'accueil ;
- pourcentage de migrants satisfaits vis-à-vis de l'emploi qu'ils occupent ;
- taux d'activité des femmes migrantes comparé au taux d'activité des femmes de la population du pays d'accueil.

➤ Accès au marché du travail

■ Dispositifs existants

- existence d'un droit de travailler pour les personnes « rejoignantes » dans le cadre du regroupement familial ;
- existence juridique d'une égalité des conditions d'accès à l'emploi privé par rapport aux conditions pour les ressortissants de l'UE ;
- existence juridique d'une égalité d'accès à l'emploi public (à l'exclusion de l'exercice de l'autorité publique : sécurité, défense nationale) par rapport aux conditions des ressortissants de l'UE ;

⁶ Le taux d'activité se calcule d'après le nombre de personnes en emploi par rapport à la population totale.

⁷ Le taux de chômage se calcule d'après le nombre de personnes sans emploi par rapport à la population active (actifs occupés et actifs à la recherche d'un emploi).

- existence de procédures permettant d'accéder aux professions réglementées.

■ Résultats

- pourcentage de migrants occupant un emploi dans une profession réglementée ;
- pourcentage de migrants occupant un emploi public (à l'exclusion de l'exercice de l'autorité publique : sécurité, défense nationale).

➤ **Prévention et lutte contre les discriminations à l'embauche**

■ Dispositifs existants

- existence d'une procédure de reconnaissance des diplômes et qualifications ;
- existence d'une procédure de reconnaissance des compétences professionnelles ;
- mise en place d'une charte ou de dispositifs spécifiques dans les services publics et dans les entreprises pour favoriser la diversité et promouvoir l'égalité dans les recrutements ;
- existence d'une institution chargée de lutter contre les discriminations à l'embauche.

■ Résultats

- pourcentage de migrants diplômés à l'étranger dont le diplôme a été reconnu une année donnée ;
- pourcentage de migrants dont les compétences professionnelles ont été reconnues une année donnée ;
- nombre de plaintes pour discrimination à l'embauche enregistrées ;
- nombre de condamnations ou de décisions pour discrimination à l'embauche.

➤ **Accompagnement vers l'emploi et la formation**

■ Dispositifs existants

- existence d'un bilan de compétences professionnelles et d'une orientation professionnelle lors de l'arrivée du migrant dans le pays d'accueil ;
- existence de partenariats entre les institutions publiques et les associations ou les cabinets privés de placement pour la mise en œuvre de dispositifs spécifiques d'accompagnement vers l'emploi et de démarchage encourageant l'intégration au marché du travail des migrants ;
- existence d'accords entre les institutions publiques et des entreprises ou des branches d'entreprises pour l'emploi et la formation de migrants ;
- existence de dispositifs de formation continue dont les migrants en emploi ou au chômage peuvent bénéficier ;

- existence de dispositifs d'alternance (emploi-formation) ou de formations organisées en entreprise pour les migrants dans les secteurs où ils sont nombreux.

■ Résultats

- pourcentage de migrants ayant bénéficié d'un bilan de compétences professionnelles et d'une orientation professionnelle ;
- nombre de migrants suivis par des associations ou des cabinets privés ;
- nombre de migrants ayant obtenu un emploi par ce biais-là ;
- nombre de migrants ayant obtenu un emploi ou suivi une formation par le biais d'un accord entre les institutions publiques et des entreprises ou des branches d'entreprises ;
- pourcentage de migrants en emploi ayant bénéficié d'un dispositif de formation continue ;
- délai moyen d'accès à une formation professionnelle pour les migrants en emploi ou au chômage.

➤ *Création d'entreprise*

■ Dispositifs existants

- existence de dispositifs spécifiques d'aide au financement (microcrédit, prêt sans intérêt, déductions fiscales...) dont les migrants créateurs d'entreprises peuvent se saisir ;
- existence de dispositifs d'aide juridique ou de conseils techniques en matière économique et de gestion dont les migrants créateurs d'entreprises peuvent se saisir.

■ Résultats

- taux de migrants entrepreneurs (nombre de migrants entrepreneurs/nombre de migrants actifs occupés) ;
- nombre de migrants créateurs d'entreprises ayant bénéficié d'une aide financière ;
- nombre de migrants créateurs d'entreprises ayant bénéficié d'une aide juridique ou de conseils techniques.

➤ *Participation syndicale*

■ Dispositifs existants

- possibilité pour les migrants d'adhérer à un syndicat ;
- existence d'une action ou d'une réflexion syndicale formalisée en faveur de l'emploi et des conditions de travail des migrants⁸.

⁸ C'est-à-dire qui figure dans le programme des syndicats.

■ Résultats

- nombre de migrants adhérant à un syndicat.

3. Des connaissances de base sur la langue, l'histoire et les institutions de la société d'accueil sont indispensables à l'intégration ; permettre aux immigrants d'acquérir ces connaissances est un gage de réussite de leur intégration.

■ Indicateurs de contexte

- pourcentage de migrants provenant de pays dont une des langues officielles n'est pas la langue du pays d'accueil.

► Langue

■ Dispositifs existants

- existence d'un dispositif d'information et de cours de langue dans les pays d'origine pour les personnes admises au séjour⁹ ;
- existence de dispositifs de formation linguistique prenant en compte le niveau de maîtrise de la langue ;
- existence d'un test pour déterminer le niveau acquis ;
- existence de cours à temps partiel et du soir, de modules accélérés, d'apprentissage à distance et en ligne pour les formations linguistiques ;
- existence d'une formation spécifique pour un public vulnérable (femmes, enfants, analphabètes...) ;
- existence de formations permettant l'acquisition de connaissances linguistiques adaptées à l'exercice d'un métier.

■ Résultats

- nombre de personnes admises au séjour ayant bénéficié d'un dispositif d'information et de cours de langue dans le pays d'origine ;
- nombre de migrants bénéficiant d'une formation linguistique pour chaque niveau ;
- délai moyen d'accès à une formation linguistique ;

⁹ L'UE considère, dans le cadre de la première action nationale qu'elle recommande en application du principe de base n° 4, que l'intégration doit être favorisée avant le départ des migrants, ceci afin d'améliorer leur adaptation sociale. Une telle approche sous-tend, cependant, un risque réel de sélection.

- rapport entre le nombre de migrants ayant déposé une demande de formation linguistique et le nombre de places effectivement disponibles ;
- nombre de places disponibles en formation linguistique par région (ou province) ;
- nombre de migrants appartenant à un public vulnérable bénéficiant d'une formation spécifique ;
- nombre de migrants ayant bénéficié de formations permettant l'acquisition de connaissances linguistiques adaptées à l'exercice d'un métier.

➤ **Société d'accueil**

■ **Dispositifs existants**

- existence d'une formation sur l'histoire et sur les institutions du pays d'accueil pour les migrants dès les premiers temps de l'arrivée.

■ **Résultats**

- nombre de migrants ayant bénéficié d'une formation basique sur l'histoire et sur les institutions du pays d'accueil.

4. Les efforts en matière d'éducation sont essentiels pour préparer les immigrants, et particulièrement leurs descendants, à réussir et à être plus actifs dans la société.

Bien que les migrants primo-arrivants soient au centre de notre réflexion, nous ne pouvons faire l'économie d'indicateurs qui concernent la scolarité de leurs enfants. D'autant que la plupart des migrants arrivent dans le pays d'accueil à l'âge adulte et, pour certains, déjà diplômés.

■ **Indicateurs de contexte**

- pourcentage de migrants diplômés du supérieur ;
- pourcentage de migrants sans aucun diplôme ;
- pourcentage d'enfants de migrants de plus de dix-huit ans présents dans l'enseignement supérieur ;
- pourcentage d'enfants de migrants de plus de douze ans présents dans l'enseignement professionnel ou technique ;
- nombre d'enfants de migrants en âge d'être scolarisés sortant du système éducatif sans diplôme.

➤ **Prévention de l'échec et du décrochage scolaire des jeunes immigrés**

■ **Dispositifs existants**

- existence de classes spéciales d'adaptation pour les enfants de migrants ;
- existence de dispositifs de soutien scolaire dont les enfants de migrants peuvent bénéficier ;
- existence de dispositifs permettant de soutenir les parents migrants dans leurs fonctions éducatives.

■ **Résultats**

- pourcentage d'enfants de migrants inscrits dans une classe spéciale pour favoriser leur adaptation ;
- pourcentage d'enfants de migrants bénéficiant, à l'école, d'un soutien scolaire organisé ;
- nombre de parents ayant bénéficié de dispositifs de soutien dans leurs fonctions éducatives.

➤ **Accès à l'enseignement supérieur**

■ **Dispositifs existants**

- existence de dispositions législatives ou de dispositifs institutionnels permettant la reprise d'études dans l'enseignement supérieur pour les migrants.

■ **Résultats**

- nombre de migrants ayant repris des études supérieures dans le pays d'accueil.

➤ **Diversité dans les programmes scolaires**

■ **Dispositifs existants**

- existence de cours sur les discriminations et l'histoire de l'immigration dans les programmes scolaires.

5. L'accès des immigrants aux institutions et aux biens et services publics et privés, sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux et en l'absence de toute discrimination, est une condition essentielle à une meilleure intégration.

Avec les directives «emploi» et «race», l'Union européenne s'est dotée d'un arsenal juridique de lutte contre les discriminations¹⁰. En théorie, l'accès des immigrants aux biens et services publics et privés sur une base équitable, qui constitue un

¹⁰ Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 et directive 2000/43/CE du 29 juin 2000.

élément indispensable pour l'intégration et la cohésion sociale, devrait être assuré. Cela renvoie selon nous, autant au logement et à la santé qu'aux loisirs. Nous avons également retenu comme thèmes la question de la discrimination et de l'accueil dans les services publics qui constituent un préalable indispensable pour les migrants dans l'accès aux droits sociaux.

■ Indicateurs de contexte

- pourcentage de migrants en logement social comparé à celui de la population du pays d'accueil ;
- pourcentage de migrants en logement locatif privé comparé à celui de la population du pays d'accueil ;
- pourcentage de migrants propriétaires de leur logement comparé à celui de la population du pays d'accueil ;
- taux de morbidité (pathologies lourdes) des migrants par rapport à la population du pays d'accueil ;
- part des dépenses de loisirs dans les dépenses de consommation totale des migrants comparé à celle de la population du pays d'accueil¹¹.

➤ *Discriminations dans l'accès aux biens et services*

■ Dispositifs existants

- existence d'instances ou de programmes de recherche et de collecte de données sur la situation des migrants dans la société d'accueil pour analyser l'ampleur des discriminations ;
- existence d'une institution chargée de lutter contre les discriminations dans l'accès aux biens et aux services publics ;
- existence d'un médiateur/*ombudsman* compétent pour connaître des relations entre administrés et administration.

■ Résultats

- nombre de plaintes pour discrimination enregistrées ;
- nombre de condamnations ou de décisions pour discrimination.

➤ *Accueil dans les services publics*

■ Dispositifs existants

- existence d'interfaces multilingues pour aider les primo-arrivants dans leurs démarches quotidiennes dans le pays d'accueil (état civil, accès au logement, accès aux droits sociaux) ;

¹¹ La part réservée à la satisfaction des besoins primaires diminue au fur et à mesure que le revenu augmente. La consommation de loisirs est donc un indicateur de l'aisance financière des migrants et, surtout, de leur accès à la société de consommation.

- existence de postes de médiateurs pour faciliter le dialogue avec les migrants dans les services publics situés dans des zones urbaines à forte concentration immigrée.

■ Résultats

- nombre de primo-arrivants bénéficiant d'un service d'interfaces multilingues dans leurs démarches quotidiennes dans le pays d'accueil ;
- nombre de postes de médiateurs dans les services publics situés dans des zones urbaines à forte concentration immigrée.

➤ *Formation des agents d'accueil*

■ Dispositifs existants

- existence d'outils de sensibilisation des agents publics à la diversité (manuels, sites internet, registres des compétences...) ;
- existence de dispositifs de formation des agents d'accueil à la thématique de l'interculturalité.

➤ *Accès aux prestations sociales*

■ Dispositifs existants

- accès au logement social dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'UE ;
- existence de dispositifs favorisant l'accès au logement des migrants ;
- accès à la sécurité sociale dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'UE ;
- existence de dispositifs passerelles permettant de répondre aux besoins de santé des migrants (bilan de santé, interprétariat, information sur le système de santé du pays d'accueil...) ;
- accès aux prestations familiales dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'UE.

■ Résultats

- taux d'accès au logement social (pourcentage d'accès des migrants au logement social parmi ceux qui le demandent) ;
- la qualité du logement occupé (taille par rapport au besoin du ménage migrant, état du logement) ;
- part du revenu annuel des migrants consacrée aux dépenses de santé comparée à celle de la population du pays d'accueil.

6. Un mécanisme d'interaction fréquente entre les immigrants et les ressortissants des Etats membres est essentiel à l'intégration. Le partage d'enceintes de discussion, le dialogue interculturel, l'éducation pour mieux connaître les immigrants et leurs cultures, ainsi que l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain renforcent les interactions entre immigrants et ressortissants des Etats membres.

■ **Indicateurs de contexte**

- pourcentage de mariages mixtes chez les migrants.

➤ **Diversité/mixité dans l'habitat**

■ **Dispositifs existants**

- existence de politiques publiques ou de mesures incitatives pour favoriser la mixité urbaine.

■ **Résultats**

- pourcentage de migrants résidant dans des zones d'habitation pauvres.

➤ **Participation à la vie quotidienne**

■ **Dispositifs existants**

- existence de partenariats (entre les institutions publiques et les associations) ou de dispositifs publics spécifiques pour favoriser la sociabilité interculturelle (activités communes de loisirs, lieux de détente et d'échanges, etc.).

■ **Résultats**

- pourcentage de migrants inscrits dans des clubs de jeunes, des garderies, des clubs sportifs, etc., non liés à leur communauté d'origine.

➤ **Amélioration des conditions de vie**

■ **Dispositifs existants**

- existence de politiques urbaines destinées à améliorer les conditions de vie dans les quartiers à forte concentration de migrants ;
- existence de conseils de quartier destinés à faire des propositions d'amélioration des conditions de vie en milieu urbain.

7. La pratique des différentes cultures et religions est garantie par la Charte des droits fondamentaux et doit être protégée, sous réserve qu'elle ne heurte pas d'autres droits européens inviolables ou ne soit pas contraire à la législation nationale.

■ **Indicateurs de contexte**

- existence de lieux de culte pour les migrants pratiquant une religion ;
- pourcentage de migrants déclarant adhérer au principe de laïcité.

■ **Dispositifs existants**

- existence d'une consultation ponctuelle et officielle des organisations représentant les communautés religieuses par les pouvoirs publics dans le cadre d'un dialogue interreligieux.

■ **Résultats**

- diversité et représentativité des organisations représentant les communautés religieuses ;
- pourcentage de migrants satisfaits de la liberté de pratique religieuse dans le pays d'accueil.

8. La participation des immigrants au processus démocratique et à la formulation des politiques et des mesures d'intégration, en particulier au niveau local, favorise leur intégration.

Ce neuvième principe implique, d'après les actions nationales dont nous nous sommes inspirées, l'accès à la nationalité, comme phase ultime de l'intégration, le droit de vote et l'implication des migrants dans l'intégration de leurs pairs (par l'accueil et le codéveloppement). A noter qu'en France, la naturalisation nécessite, hormis pour les réfugiés, une durée de stage de cinq ans. Aussi nous proposons, dans ce cas précis, un indicateur qui prend en compte l'ensemble des étrangers et non simplement les primo-arrivants.

■ **Indicateurs de contexte**

- durée moyenne de séjour avant la naturalisation ;
- nombre de migrants occupant une fonction politique, syndicale ou associative.

➤ *Accès à la nationalité*

■ Dispositifs existants

- délai de stage obligatoire avant la naturalisation.

■ Résultats

- pourcentage d'étrangers naturalisés.

➤ *Participation politique*

■ Dispositifs existants

- existence d'un droit de vote pour les migrants aux élections nationales ;
- existence d'un droit de vote pour les migrants aux élections locales ;
- existence d'un droit pour les migrants à se présenter aux élections nationales ;
- existence d'un droit pour les migrants à se présenter aux élections locales ;
- existence d'un conseil consultatif d'étrangers non communautaire au niveau national ;
- existence de conseils consultatifs d'étrangers non communautaires au niveau local.

■ Résultats

- pourcentage de migrants usant du droit de vote (dès lors qu'ils en disposent) ;
- nombre de migrants élus au niveau local et national.

➤ *Implication des migrants dans l'accueil des nouveaux arrivants*

■ Dispositifs existants

- existence d'associations communautaires aidant les migrants à leur arrivée ;
- participation des migrants à des programmes d'accueil ou d'aide à l'installation des nouveaux arrivants (si ces programmes existent)¹² ;
- existence de projets de « codéveloppement » soutenus par les institutions publiques du pays d'accueil.

■ Résultats

- nombre d'associations communautaires aidant les migrants à leur arrivée ;

¹² Dans le cas de la France, le système d'accueil est centralisé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration qui oriente ensuite les primo-arrivants vers les services de droit commun.

- nombre de migrants participant à des programmes d'accueil ou d'aide à l'installation des nouveaux arrivants ;
- nombre de projets de «codéveloppement» initiés une année donnée.

9. Le recentrage des politiques et mesures d'intégration dans toutes les politiques pertinentes et à tous les niveaux de l'administration et des services publics est un élément clé de la prise de décisions politiques et de leur mise en œuvre.

■ Dispositifs existants

- existence d'une politique d'intégration des migrants ou de politiques publiques qui prévoient un volet spécifique de leur action pour les migrants ;
- existence de plans d'action locaux pour l'intégration des migrants ;
- existence d'instances de coordination des politiques publiques au niveau national (Comité interministériel, structure pour coordonner l'accueil et l'intégration des migrants, etc.) ;
- existence d'instances de coordination et de transversalité des politiques publiques au niveau local (Comité interservice, structure pour coordonner l'accueil et l'intégration des migrants dans un territoire donné, etc.) ;
- existence d'une coordination ou d'une articulation entre le niveau national et les niveaux locaux ;
- existence d'évaluations régulières des politiques menées à destination des migrants ;
- part du budget de l'Etat consacrée à l'intégration.



BULLETIN D'ADHÉSION BULLETIN D'ABONNEMENT 2009



respect • solidarité

Organisme :
 Nom :
 Prénom :
 Adresse :
 Code Postal : Ville :
 Téléphone/Fax : E-mail :

Adhésion annuelle ou **Renouvellement d'adhésion** à France terre d'asile

- 50 € Membre actif
- 15 € Membre actif (tarif chômeurs/étudiants)
- 150 € Membre bienfaiteur et personnes morales
- Adhésion gratuite réservée aux bénévoles de l'association (cf. Charte bénévolat)

Abonnement ou **Renouvellement d'abonnement aux publications** de France terre d'asile comprenant la revue ProAsile (2 numéros par an) ; Les cahiers du social (3 numéros par an) ; la lettre de l'Observatoire (6 numéros par an) :

- 50 € tarif normal
- 15 € tarif chômeurs/étudiants/bénévoles

Adhésion annuelle et abonnement ou **Renouvellement d'adhésion et abonnement** aux publications de France terre d'asile :

- 65 € tarif normal
- 20 € tarif chômeurs/étudiants

Je soutiens l'action de France terre d'asile et **je fais un don de** €

Commande de publications (vérifier la disponibilité sur <http://www.france-terre-asile.org/nos-publications>) :

- La revue ProAsile n°..... (8 € par numéro)
- Les cahiers du social n°..... (7 € par numéro)*
- La lettre de l'Observatoire n°..... (1,50 € par numéro)

*Tarif dégressif : 5 exemplaires d'un même numéro pour 30 € ; 10 exemplaires pour 55 €

Je règle la somme totale de €

- Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de France terre d'asile
- Par virement sur le compte FTDA : La Poste - 30041 00001 1069564A02021

Date :

Signature :

Merci de nous retourner ce bulletin complété, accompagné de votre règlement à :

France terre d'asile – Secrétariat administratif général
 24, rue Marc Seguin -75018 PARIS
infos@france-terre-asile.org



Cahier du social n° 17, «Guide pratique de l'aide aux dossiers de demande d'asile», avril 2008, 3^e édition

Ce guide décrit en détail la procédure de demande d'asile, les critères de reconnaissance d'une protection et la méthodologie à suivre pour toute personne chargée d'aider le demandeur d'asile dans la rédaction et la constitution des dossiers à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides et à la Cour nationale du droit d'asile. Cette nouvelle édition présente également la jurisprudence de la CNDA concernant la loi de 2003 et des informations sur les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile.

1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahier du social n° 18, «La protection subsidiaire en Europe : une mosaïque de droits», septembre 2008

La directive qualification, adoptée en 2004, a tenté d'harmoniser les pratiques nationales divergentes en instaurant la protection subsidiaire au niveau européen. La directive laisse toutefois aux Etats membres une importante marge de manœuvre quant au contenu du statut des bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui demeure moins favorable que le statut de réfugié. Cette étude de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires s'intéresse aux droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire en Allemagne, en Belgique, en France, en Hongrie et en Suède. Elle offre un éclairage sur la situation de ces personnes au moment où l'Union européenne entend mettre en place un régime d'asile européen commun.

1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahier du social n° 19, «L'intégration locale des réfugiés : quatre départements à la loupe», novembre 2008

Cette étude, réalisée par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires, analyse les dispositifs d'intégration dans quatre départements (Dordogne, Haute-Marne, Maine-et-Loire et Mayenne) ainsi que les interactions entre les acteurs institutionnels et associatifs. Elle offre un diagnostic de l'intégration des réfugiés dans ces territoires ruraux ou semi-ruraux où les problématiques de logement, d'emploi et d'insertion sociale se posent de façon particulière.

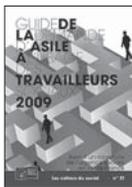
1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahier du social n° 20, «Immigration et intégration des réfugiés en France et au Canada : politiques comparées», décembre 2008

Cette étude, réalisée par l'Observatoire de l'intégration des réfugiés statutaires, analyse les politiques française et canadienne en soulignant les points de convergences et de divergences entre les deux pays en matière de maîtrise de flux migratoires. Elle s'interroge sur la place de la protection internationale dans des pays qui souhaitent favoriser une immigration adaptée à leurs besoins. Cette étude s'intéresse également aux politiques d'intégration des réfugiés en France et au Canada, qui, bien que disposant de modèles d'intégration et de dispositifs différents, n'en demeurent pas moins confrontés à des difficultés similaires.

1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus



Cahier du social n° 21, «Guide de la demande d'asile à l'usage des travailleurs sociaux-2009», Août 2009, 3^e édition

Les acteurs de l'hébergement et de l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés sont confrontés à une certaine pénurie de moyens et à une évidente confusion des dispositifs d'hébergement d'urgence. France terre d'asile propose donc ce guide pratique de la demande d'asile à l'usage des travailleurs sociaux, retraçant les principales étapes de la demande d'asile, suivi d'un répertoire de l'urgence sociale en Ile-de-France.

1 exemplaire 7 € : 5 exemplaires 30 € : 10 exemplaires 55 € - Frais de port inclus

POUR COMMANDER

Nom Prénom.....

Adresse.....

Code postal Ville Tél.....

Je souhaite commander les numéros suivants des Cahiers du social

Je règle la somme de €

Par chèque postal ou bancaire à l'ordre de France terre d'asile

Par prélèvement sur mon compte

Par virement sur le compte FTDA : Crédit Mutuel - 10278 06039 00062157341 79

Date : Signature :

Membres du Conseil d'administration

Alain AUZAS, Jean-Pierre BAYOUMEU, Jacqueline BENASSAYAG, Stéphane BONIFASSI, Jacqueline COSTA-LASCOUX, Georges DAGHER, Paulette DECRAENE, Patrick DENELE, François-Xavier DESJARDINS, Patrice FINEL, Jean-Michel GALABERT, Dominique GAUTHIER-ELIGOULACHVILI, Claude LEBLANC, Jean-Pierre LEBONHOMME, Luc MAINGUY, Alain MICHEAU, Michèle PAUCO, Serge PORTELLI, Nicole QUESTIAUX, Michel RAIMBAUD, Jacques RIBS, Patrick RIVIERE, Jean-Claude ROUTIER, Frédéric TIBERGHIE, Philippe WAQUET, Catherine WIHTOL de WENDEN, Iradj ZIAI.

Président : Jacques RIBS

Secrétaire générale : Paulette DECRAENE

Trésorier : Patrick RIVIERE

Directeur général : Pierre HENRY

France terre d'asile

Maquette : Roland RIOU
Impression : STEDI MEDIA



Siège social
24, rue Marc Seguin
75 018 PARIS
Tél. : 01 53 04 39 99
Fax : 01 53 04 02 40

e-mail : infos@france-terre-asile.org

Association régie par la loi du 1er juillet 1901
Prix des droits de l'homme de la République française, 1989
Grande cause nationale fraternité 2004
Reconnue de bienfaisance par arrêté préfectoral du 23 février 2005

ISSN : 2102 - 376X