



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2008

FONDS DE SOUTIEN POUR
L'ACCUEIL, L'INTÉGRATION
ET L'AIDE À L'ÉDUCATION DES
IMMIGRANTS

ESPAGNE 20–21.10.2008

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
DG Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE
ET D'INCLUSION SOCIALE
2008

FONDS DE SOUTIEN POUR
L'ACCUEIL, L'INTÉGRATION
ET L'AIDE À L'ÉDUCATION DES
IMMIGRANTS

MARÍA CONCEPCIÓN CARRASCO CARPIO, UNIVERSITÉ D'ALCALÁ

ESPAGNE 20–21.10.2008

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
DG Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



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

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

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

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

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

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

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

2009

PRINTED IN BELGIUM



Table des matières

Résumé	5
Partie A. Pertinence et transférabilité	8
Partie B. Conclusions et enseignements	17





Résumé

Dans le cadre du programme « Examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et évaluation en matière d'inclusion sociale » de la Commission européenne, le ministère espagnol du Travail et de l'Immigration a accueilli à San Lorenzo del Escorial (Espagne) les 20 et 21 octobre 2008 une réunion s'inscrivant dans l'examen par les pairs d'un programme opérationnel en Espagne depuis 2005, à savoir le Fonds de soutien pour l'accueil, l'intégration et l'aide à l'éducation des immigrants.

Outre le pays organisateur, sept pays pairs ont participé à l'exercice — l'Allemagne, le Danemark, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, les Pays-Bas et la République tchèque — de même qu'une partie prenante européenne (Caritas Europa) et deux parties prenantes du pays hôte (la Croix-Rouge et le CEPALIM), et des représentants de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne.

Le présent rapport de synthèse est un aperçu indépendant fondé sur les rapports nationaux des pays pairs et du pays organisateur, sur le résumé, sur le compte-rendu et sur les précieuses contributions des participants durant la réunion.

Il s'articule en deux parties. La première décrit les principaux éléments de la politique visée par l'examen avant de se pencher sur la transférabilité de certains d'entre eux, et la seconde récapitule les grands enseignements en matière d'intégration des migrants.

Description des principaux éléments de la politique espagnole

Le flux croissant de migrants, à la fois au plan international et au niveau européen, a catalysé le développement de politiques nationales d'intégration et de plans transnationaux de coordination des politiques en matière de migrations.

La localisation géographique de l'Espagne et les flux importants de migrants que connaît le pays font que le gouvernement espagnol est particulièrement mobilisé à l'égard de l'intégration des immigrants.

Les rôles et responsabilités des services publics dans le cadre des politiques d'intégration des immigrants sont définis par la Constitution espagnole. Celle-ci charge le ministère du Travail et de l'Immigration de l'élaboration des politiques



en la matière, mais elle confère aux Communautés autonomes et aux Collectivités locales des compétences exclusives dans des domaines clés pour l'immigration tels que l'emploi, l'éducation, la santé, les services sociaux ou la participation communautaire.

Pour coordonner les initiatives adoptées à différents niveaux (gouvernement, société civile, parties prenantes et autres acteurs), l'Espagne a élaboré un Plan stratégique de citoyenneté et d'intégration (2006–2010) et institué un organe collégial pour coordonner la coopération entre l'administration générale de l'État, les Communautés autonomes et les Collectivités locales concernant l'ensemble des activités touchant la politique d'intégration des immigrants: il s'agit du Conseil supérieur de la politique d'immigration.

Un instrument financier, baptisé Fonds de soutien pour l'accueil, l'intégration et l'aide à l'éducation des immigrants, a également été créé. Opérationnel depuis 2005, il a pour but d'étayer les efforts déployés par les Communautés autonomes au travers de leurs plans individuels en matière d'immigration. Il complète et renforce leurs actions et leurs fonds publics.

6

Le Fonds repose sur les principes de l'égalité et de la non-discrimination, de l'interculturalité, de la citoyenneté et de l'intégration. Il accorde un financement dans deux domaines spécifiques — l'assistance et l'intégration des migrants et l'aide à l'éducation — et peut orienter son action vers l'accueil, l'éducation, l'emploi, le logement, les services sociaux, la santé, l'enfance et la jeunesse, l'égalité de traitement, les femmes, la participation, la sensibilisation et le co-développement.

Le budget général de l'État a pour mandat spécifique de financer le Fonds, auquel les montants suivants ont été attribués: 120 millions d'euros en 2005, 182 millions d'euros en 2006 et 200 millions d'euros en 2007 et en 2008. Les Communautés autonomes ont l'obligation de cofinancer le Fonds à hauteur de 30% au moins.

Les principes de gestion du Fonds sont définis dans le Cadre de coopération — un accord de collaboration signé entre le ministère du Travail et de l'Immigration et chacune des 17 Communautés autonomes. Le Cadre de coopération fixe des critères objectifs pour la répartition régionale des ressources financières entre les différentes Communautés autonomes sur la base des propositions formulées par le Conseil supérieur de la politique d'immigration. Ces propositions doivent ensuite être approuvées par le Conseil des ministres, avant d'être publiées au Journal officiel de l'État.



Le premier Cadre de coopération a été signé en 2005. Il est mis à jour chaque année grâce à une clause autorisant sa prorogation. Les services chargés des politiques d'intégration et de l'éducation au niveau des régions sont tenus d'élaborer un plan d'action annuel avant de pouvoir signer les accords et les protocoles annuels de prorogation. Outre des informations générales concernant la situation régionale en termes d'immigration, ce plan doit contenir un programme de mise en œuvre, et décrire chacune des actions prévues, le domaine et les mesures dont elles relèvent, les responsables de leur exécution, leur coût et la source de leur financement, et les indicateurs pertinents. Des lignes directrices pour l'élaboration du Plan d'action sont fournies chaque année depuis 2006. Après avoir été examiné par la Direction générale « Intégration des immigrants », qui s'assure de sa conformité avec le Cadre de coopération, le Plan d'action est approuvé et signé par les deux parties.

Le Fonds s'est avéré un outil efficace. Il a servi de modèle pour l'instauration d'une meilleure coopération entre les services de l'administration publique. Il a également servi d'exemple en matière de programmation conjointe du travail et conduit à un regroupement des efforts financiers en faveur d'un objectif commun.

Une évaluation externe de l'activité déployée par le Fonds de soutien en 2006 a été effectuée l'année suivante. Les conclusions du rapport d'évaluation sont positives pour ce qui concerne les acquis du Cadre de coopération en termes de cohésion de gestion de façon générale, et dans les domaines d'action examinés en particulier. L'influence du Fonds a été jugée importante non seulement en raison de la coopération effective entre les trois échelons de l'administration, mais également en raison du partage d'expériences en matière d'apprentissage. En termes de résultats, une avancée majeure a été accomplie au travers d'une impulsion aux systèmes d'accueil, aux services sociaux, à l'éducation et à l'emploi, surtout à l'échelon local. En revanche, le mécanisme de suivi instauré pour analyser la conformité avec l'accord n'est pas toujours perçu comme efficace, l'information transmise étant souvent incomplète et tardive.

Enfin, il est important de souligner que le Fonds a été institué en tant que « mesure extraordinaire » visant simplement à offrir un mécanisme de renforcement transitoire, conformément au principe de l'intégration défini par le Conseil de l'Union européenne en 2004, à savoir « un processus dynamique à double sens d'acceptation mutuelle de la part de tous les immigrants et résidents des États membres ».



Partie A. Pertinence et transférabilité

Évaluation de la pertinence de la politique pour les pays pairs

La question de l'immigration demeure dans l'indifférence politique en **République tchèque** en raison du faible nombre d'étrangers présents dans le pays — ils étaient 410 094 mi-2008 selon l'Office statistique national. Une évolution de cette situation est cependant observée depuis peu puisque le flux d'immigrants a pratiquement doublé au cours de l'année écoulée. Les Tchèques pourraient dès lors s'intéresser au modèle espagnol, non seulement sur un plan thématique, mais aussi en tant qu'outil de coordination des diverses politiques nationales, régionales et locales en matière d'intégration sociale.

Au **Danemark**, comme en Espagne, la responsabilité de la politique d'intégration est partagée entre l'État, qui en définit le cadre juridique et institutionnel, et les 98 municipalités, qui en assurent la mise en œuvre. Certaines initiatives et projets sont, en outre, directement lancés ou soutenus par l'État. Il existe néanmoins une différence majeure entre l'Espagne et le Danemark dans la mesure où le second ne s'est pas doté d'un organe collégial de coopération et de coordination tel que le Conseil supérieur de la politique d'immigration, composé de représentants de l'administration générale de l'État, des régions et des administrations locales. La question de la transférabilité potentielle de la solution espagnole ne concerne donc pas directement le Danemark.

L'**Allemagne** est, comme l'Espagne, un état fédéral où l'approche centralisatrice n'est pas envisageable pour des raisons constitutionnelles. De plus, face à la multitude de facettes caractérisant l'intégration, l'administration centrale n'est pas en mesure de gérer tout l'éventail des programmes requis. L'approche de la politique commune exige, dans les deux pays, que l'administration centrale parvienne à convaincre les Länder (états fédérés) et les entités locales de participer. L'une des grandes différences entre l'Espagne et l'Allemagne est le fait que la seconde est confrontée à l'immigration depuis beaucoup plus longtemps et que son principal défi réside aujourd'hui dans l'intégration des migrants de la deuxième et de la troisième génération. En dépit de cette expérience de longue date, le discours public a longtemps nié que l'Allemagne était un pays d'immigration, faisant ainsi obstacle à l'instauration d'une politique coordonnée. L'Allemagne ne possède pas de Fonds de soutien comparable à celui de l'Espagne. Elle compte fortement sur le Fonds social européen, de même que sur le financement prove-



nant de l'inclusion des questions d'immigration dans d'autres domaines d'action, telles les politiques sur le marché de l'emploi. Il serait en effet constitutionnellement difficile pour l'Allemagne de créer un Fonds de soutien à l'échelle nationale car une telle démarche interférerait avec les droits des Länder.

À l'inverse de l'Espagne, la **Grèce** n'a jamais envisagé l'immigration comme un phénomène social et le cadre d'intégration est encore à l'examen. Le modèle espagnol pourrait néanmoins apporter une valeur ajoutée aux efforts menés par la Grèce pour aborder la question de l'intégration des migrants de façon cohérente. La Grèce a manifesté un intérêt particulier pour la consignation précise des besoins, que l'Espagne prend en compte pour l'attribution des fonds. Ce type de ventilation pourrait aider la Grèce à remédier aux nombreux chevauchements et au morcellement des compétences entre les services publics concernés. En revanche, le modèle fédéral espagnol ne peut être reproduit.

Étant donné les similitudes qui existent entre l'Espagne et l'**Italie**, il ne fait guère de doute que des mesures analogues à celles adoptées par le gouvernement espagnol donneraient de bons résultats dans le contexte italien, où le rôle du gouvernement central en matière de politique d'intégration a progressivement diminué en faveur d'une régionalisation des questions d'intégration et d'inclusion sociale. La grande différence entre les fonds italiens et le Fonds de soutien espagnol est le fait que le modèle italien ne prévoit pas l'établissement de plans d'action annuels, que ce soit au niveau de chacune des régions ou au niveau du gouvernement central.

En **Lettonie**, un transfert partiel de l'expérience espagnole en matière d'accueil et d'intégration des nouveaux arrivants serait possible. Des programmes d'intégration différents devraient effectivement être prévus selon qu'ils s'adressent à de nouveaux migrants ou à des immigrants de la deuxième ou troisième génération, de sorte que l'approche espagnole pourrait être particulièrement pertinente dans le cadre de la préparation par la Lettonie de mesures d'inclusion respectivement axées sur les nouveaux demandeurs d'asile, les réfugiés reconnus, les migrants économiques et les membres de la famille des migrants. Les volets de la politique espagnole susceptibles de présenter le plus d'intérêt à cet égard sont la formation linguistique à l'intention de divers groupes cibles; les cours organisés très rapidement après l'arrivée sur le territoire et focalisés sur l'intégration et la familiarisation culturelle; l'inclusion des migrants récemment arrivés, et des enfants en particulier, dans le système éducatif; la coordination des prati-



ques d'intégration et la mise en commun de bonnes pratiques à l'échelon local; et, enfin, l'implication des ONG, qui pourraient travailler avec différents groupes de migrants.

La situation des **Pays-Bas** se rapproche davantage de la situation danoise que de la situation espagnole. L'approche en matière de coordination pourrait néanmoins s'avérer utile dans la mesure où des conventions sont souvent conclues, aux Pays-Bas, entre le gouvernement et les administrations locales. Il existe toutefois un risque — qui s'est déjà concrétisé — que des accords distincts soient conclus selon les sujets. Il reste difficile, en dépit d'une coopération entre les services, d'élaborer avec les municipalités un plan intégré en matière d'inclusion qui soit basé sur des critères de financement clairement établis — cette difficulté découlant du fait que la responsabilité des divers domaines d'action en matière d'intégration (intégration civique, réintégration, émancipation, éducation, etc.) incombe à des services différents.

Commentaires des parties prenantes

10

Également présente à la réunion tenue dans le cadre de l'examen par les pairs, **Caritas Europa** est convaincue de l'atout que constitue la structure du Fonds, qui favorise la participation de tous les niveaux de l'administration publique à la mise en œuvre du Plan d'action national. Elle estime que cette coordination est nécessaire non seulement pour améliorer l'intégration des immigrants dans les pays d'accueil, mais également pour assurer une réelle coordination verticale et horizontale avec les politiques menées par les pays d'origine pour conserver des liens avec leur diaspora.

L'association est convaincue en outre de la pertinence de l'exemple espagnol pour d'autres États membres de l'UE dont les autorités nationales, régionales et locales ont toutes des rôles et responsabilités plus ou moins définis en matière d'intégration des migrants. Elle est également convaincue que d'autres États membres sans structure fédérale pourraient recourir utilement aux éléments de coordination contenus dans le modèle espagnol.

Il serait possible, selon Caritas Europa, de transférer l'exemple espagnol à d'autres nations. L'organisation propose, dans un souci d'efficacité et d'efficacités du Fonds, qu'une gamme de projets pouvant bénéficier d'un financement soient définis au cours du processus de programmation, en étroite concertation avec



les pouvoirs publics concernés, de même qu'avec les organisations de la société civile, y compris les immigrants eux-mêmes. Le seul frein pourrait être le manque de coordination et de volonté politique de certains États membres d'investir dans une politique d'intégration. Caritas Europa reste néanmoins convaincue que l'implication de tous les secteurs de la société augmente les chances de réussite des programmes d'intégration.

Caritas Europa insiste en outre sur le fait que le Fonds devrait se concentrer sur une série d'aspects spécifiques de l'intégration (procédure d'accueil, information concernant l'administration, systèmes de santé, scolarisation et formation linguistique, dialogue religieux et échanges interculturels, etc.) plutôt que de viser des groupes particuliers au sein de la société. Cette recommandation est motivée par le fait que la composition de la population cible varie d'un pays à l'autre, se caractérisant dans certains cas par une proportion beaucoup plus importante de ressortissants de pays tiers et, dans d'autres, par la présence de minorités ethniques établies de longue date. Certains pays préfèrent en outre parler de « minorités ethniques » plutôt que de « migrants ».

Enfin, l'association pense que la programmation des fonds de soutien destinés à l'intégration des migrants, tel le modèle espagnol, devrait prévoir une phase de suivi, afin de s'assurer que les ressources financières allouées contribuent réellement à résoudre des problèmes. Cette approche assurerait également la cohérence des projets menés dans divers domaines d'action, et garantirait que l'intégration ne s'arrête pas à l'égalité des chances, mais qu'elle aille jusqu'à l'égalité des droits.

Les parties prenantes du pays organisateur

Un représentant du CEPAIM, organisation espagnole affiliée au Réseau européen anti-pauvreté (EAPN), a souligné lors de l'examen par les pairs que la difficulté de coordonner les politiques d'intégration, à la fois entre les États membres de l'UE et à l'intérieur de ceux-ci, reste l'un de ses plus grands défis. Le CEPAIM rappelle qu'une meilleure coordination est non seulement nécessaire à tous les niveaux de gouvernance, mais également avec les acteurs essentiels que sont les ONG. Il estime que la participation d'organisations du tiers secteur dans la définition des politiques nationales d'inclusion sociale et dans l'élaboration des programmes d'intégration et de citoyenneté est un élément important et transférable de la politique de l'Espagne.



Un représentant de la Croix-Rouge espagnole a brièvement décrit le travail récemment effectué par son organisation dans ce domaine, y compris l'accueil d'urgence le long des côtes et aux aéroports, et les efforts ultérieurs pour garantir une totale intégration au travers de l'emploi. D'autres services proposés par la Croix-Rouge et des ONG espagnoles concernent les retours volontaires, le regroupement familial, la recherche de personnes disparues et la transmission de messages en cas d'urgence.

Le représentant de la Croix-Rouge espagnole a toutefois signalé la persistance d'un problème majeur en Espagne, à savoir qu'il n'existe pas d'entente sur la notion d'intégration. Les partis politiques, les administrations et les organisations ont tous des points de vue différents. Faute de consolidation de ce concept, on risque d'aboutir à une situation dans laquelle les administrations locales sauront que des fonds sont disponibles, mais ne sauront pas exactement à quoi ils sont destinés.

Les deux associations espagnoles s'accordent sur la nécessité d'une forte participation des ONG, qui ont un rôle clé à jouer dans l'intégration parce qu'elles offrent un élément qu'aucune administration ne peut offrir: le travail bénévole des citoyens qui accompagnent physiquement le processus. Les ONG contribuent en outre à favoriser la coordination des actions exécutées aux trois niveaux de gouvernement. Les organisations d'immigrants remplissent, elles aussi, un rôle essentiel et devraient être soutenues, renforcées et davantage habilitées en termes de participation sociale et politique.

12

Discussions entre pays pairs¹

Les groupes de travail ont principalement examiné les aspects suivants:

- Le fait que les politiques nationales d'immigration tendent à être axées sur l'**assimilation** ou sur le **multiculturalisme**, alors qu'une piste intermédiaire pourrait constituer une option souhaitable. En effet, la plupart des migrants veulent s'intégrer dans une certaine mesure dans la société qui les accueille, mais sans perdre leur propre identité pour autant. Une « intégration obligatoire » peut dès lors s'avérer contre-productive. La société d'accueil doit devenir une société accueillante.

¹ Les participants à la réunion se sont répartis en deux groupes de travail pour examiner la transférabilité de la politique visée, ainsi que leurs disparités et leurs défis communs. Ils ont ensuite fait rapport en séance plénière.



- La **coordination** entre les différents échelons de gouvernement pose une difficulté particulière dans les pays où l'intégration est une responsabilité décentralisée. L'expérience espagnole d'une approche régionale peut être utile à d'autres pays ayant une structure similaire.
- De l'avis général, il conviendrait d'améliorer l'**évaluation** des politiques d'intégration et de développer les indicateurs adéquats.
- En ce qui concerne le **regroupement familial**, les mères sont le plus souvent un facteur essentiel d'intégration de leur famille dans la société d'accueil. Plusieurs pays mettent donc un accent particulier sur leur formation linguistique. D'autres estiment que le système éducatif national doit pouvoir prendre en charge des enfants qui n'ont pas entièrement acquis la langue du pays d'accueil au cours de leurs années préscolaires.
- Des **services** doivent être mis à la disposition de tous les citoyens d'une société donnée, et l'accès des migrants doit faire partie de ce droit **universel** — ce qui n'exclut pas pour autant l'éventualité de services qui leur soient spécifiquement destinés, s'il y a lieu. Ainsi par exemple, certains pays exigent que les efforts d'intégration se focalisent sur les résidents d'origine immigrée de la deuxième ou troisième génération, plutôt que sur les nouveaux immigrants. Cette démarche reflète les disparités qui existent entre les États membres en termes de passé d'immigration. La question de l'accès universel est également influencée par la structure de la prestation de services dans le pays concerné: les ONG jouent-elles un rôle à cet égard? Les services sont-ils fournis par l'État seul ou en coopération avec le secteur privé? Quel est le rôle éventuel de la famille élargie en termes de solidarité? Quel est le rôle des volontaires?
- La **durabilité** des programmes est un facteur déterminant de réussite de l'intégration. Toutefois, tant les ONG que les collectivités locales doivent relever le défi que constitue le **maintien du financement** des projets utiles.
- La crainte existe de créer des sociétés parallèles au sein d'une société principale, mais le mot d'ordre doit être ici « **l'unité dans la diversité** ». En effet, une société se compose de toute une série de groupes d'intérêts différents (les parents d'élèves, par exemple) et le fait d'appartenir à une



société ne signifie pas l'appartenance à chacun des groupes existant au sein de celle-ci.

En dépit de la diversité des contextes politiques qui caractérisent les pays pairs, tous ont trouvé dans l'approche espagnole des éléments intéressants qui pourraient être utilement transférés dans leurs propres systèmes.

- Aux yeux des représentants des **Pays-Bas**, dont l'approche consiste à proposer aux migrants un large éventail de programmes spécifiquement adaptés pour leur permettre d'acquérir les aptitudes linguistiques et culturelles indispensables à leur insertion dans la société néerlandaise, c'est l'humanité de l'approche espagnole qui mérite d'être transférée — et qui constitue un enseignement pour tous. Les efforts déployés aux Pays-Bas se concentrent également sur les femmes, qui aident leur famille, voire leur communauté, à mieux s'intégrer dans la société d'accueil. L'approche « sur mesure » des Pays-Bas a été initiée en 2006, et son évaluation serait donc quelque peu prématurée.
- En **Grèce**, différents acteurs participent à la formulation et à la mise en oeuvre des programmes d'intégration, ce qui est considéré comme un élément très important. Le gouvernement hellénique introduira prochainement un nouveau plan d'action coordonné, baptisé « ESTIA » et actuellement à l'examen. L'idée qui sous-tend le plan est une coordination de toutes les institutions publiques compétentes, ainsi que du tiers secteur, dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des programmes d'intégration des immigrants. L'un des grands enseignements que la Grèce peut tirer de l'expérience espagnole concerne l'affectation des ressources financières en provenance de l'État et la nécessité d'assurer le financement fiable et durable des projets d'intégration. Le modèle de coordination mis en oeuvre par le Fonds espagnol pourrait également servir d'exemple à la structure de gouvernance hellénique centralisée, qui concentre la plupart des compétences au niveau de l'administration centrale. De surcroît, le gouvernement hellénique a la volonté d'oeuvrer à la bonne intégration des migrants et trouve extrêmement utiles les actions déployées dans ce sens par d'autres pays de l'UE.
- Au **Danemark**, où l'approche à l'égard des immigrants se rapproche assez fortement de celle adoptée aux Pays-Bas, l'humanité de l'approche espagnole apparaît également comme un élément transférable. Mais le



grand défi reste de savoir comment évaluer l'efficacité des efforts d'intégration, et comment éviter les écueils.

- En **République tchèque**, la migration ne mobilise pas réellement l'attention du public, ni le discours public, qui s'intéressent bien davantage aux groupes ethniques. Ce pays a donc insisté sur le fait que l'intégration implique d'oeuvrer avec l'ensemble de la société, et pas uniquement avec les migrants. La grande question qui se pose à propos de l'approche tchèque concerne la viabilité de ses programmes d'intégration des migrants.
- Caractérisée par une migration de longue date et par un déni tout aussi ancien de l'existence du phénomène, **l'Allemagne** a une large approche de l'intégration. Plus que la gestion d'une migration nouvelle, le grand défi consiste pour elle à remédier aux erreurs du passé. Les programmes doivent être adaptés à des migrants de la deuxième, voire de la troisième génération. En ce qui concerne la transférabilité, l'Allemagne a manifesté de l'intérêt pour les modalités de financement instituées en Espagne, mais la difficulté ne réside pas tant dans la mobilisation des fonds que dans leur optimisation et dans l'évaluation des résultats.
- **L'Italie** a également rendu hommage à l'expérience espagnole, qu'elle a rapproché, à certains égards, de la sienne. La Cour constitutionnelle italienne a toutefois déclaré que le Fonds pour l'inclusion sociale des migrants (d'un montant de 50 000 000 d'euros) était inconstitutionnel parce qu'il ne respectait pas le principe de la séparation des compétences entre le gouvernement central et les Régions. Une approche que le gouvernement pourrait appliquer à son niveau consisterait à prévoir des attributions affectées à des fins spécifiques, autrement dit destinées à résoudre certains problèmes particulièrement critiques sur l'ensemble du territoire italien, et dans les grandes villes surtout (l'aliénation sociale de certaines minorités telles que les Roms, par exemple).
- La **Lettonie** entame à peine son programme d'intégration pour les nouveaux arrivants, même si un programme similaire à l'intention des minorités ethniques est en place dans ce pays depuis l'ère soviétique. Les migrants lettons qui reviennent de l'étranger forment un groupe cible distinct ayant des besoins d'intégration spécifiques. La Lettonie veut créer un centre d'intégration et pense que les bonnes pratiques tirées de l'ex-

périence espagnole sont transférables — mais la démarche exige un financement suffisant et une réelle volonté politique.

Il est donc apparu que, face à la diversité des situations nationales, certains volets seulement de la politique examinée sont transférables. Les participants ont toutefois souligné l'humanité de l'approche espagnole à l'égard des migrants, et les échanges mutuels entre migrants et société d'accueil, en tant qu'enseignements pour les autres pays. Ils ont également trouvé intéressant le fait que les principes de fonctionnement du Fonds espagnol appellent l'ensemble des parties prenantes, et les immigrants eux-mêmes surtout, à participer à la conception et à l'exécution des différentes activités. Par ailleurs, si certains pays se sont intéressés à l'idée de créer des centres d'intégration, d'autres ont considéré que l'approche régionale pourrait être une source d'inspiration.

À l'inverse, il est apparu que le transfert de certains éléments vers d'autres pays européens pourrait s'avérer davantage problématique. Ainsi le principe espagnol de ne pas faire de discrimination envers les sans-papiers dans le cadre des programmes d'intégration pourrait être difficile à appliquer dans les pays de l'UE où la loi exige des assistants sociaux qu'ils signalent les migrants clandestins (y compris dans les domaines des soins de santé et de l'enseignement). Il s'agit d'une question politiquement sensible qui, dans certains pays, constitue également un frein à la transférabilité.



Partie B. Conclusions et enseignements

Outre les questions de transférabilité évoquées à la section précédente, les principaux points abordés lors de la réunion ont concerné la coordination, l'intégration, l'efficacité et l'évaluation.

Coordination

La coordination revêt une importance toute particulière. En effet, en dépit de la diversité des structures de l'État selon les pays, tous s'accordent à dire que l'action menée sur le terrain doit être associée aux décisions plus générales adoptées au niveau national. Cette approche exige l'instauration d'une confiance institutionnelle, l'implication totale des réseaux locaux, une vision commune de l'immigration et de l'intégration entre les différentes parties prenantes, et l'apport d'informations sur les politiques aux personnes qui travaillent à l'échelon local (il existe par exemple, en Espagne, un site d'information sur Internet appelé Integra Local²).

Une coordination s'impose à plusieurs niveaux et sur plusieurs aspects. Tout d'abord, les concepts qui sous-tendent les politiques d'intégration (accueil, migrants, intégration, etc.) doivent faire l'objet de définitions coordonnées pour s'assurer d'une compréhension homogène des buts fondamentaux des politiques d'intégration. Tel est loin d'être le cas aujourd'hui. On note en effet une perception différente des buts de l'intégration à la fois d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays, voire entre certains services. De surcroît, une amélioration de la coordination ne s'impose pas seulement entre les différents échelons de gouvernement, mais également entre les ONG, les divers ministères et les institutions européennes.

Comme l'on fait remarquer les représentants espagnols, certaines leçons ont été tirées en matière de coordination. Un manque de coordination à tous les niveaux avait en effet été constaté l'année qui a suivi la création du Fonds, mais les efforts destinés à remédier à ce problème ont été fructueux et les difficultés se sont atténuées au cours des années suivantes. Les régions se sont dotées de nouveaux départements ou de nouvelles directions en charge de l'immigration, alors que rien n'existait auparavant. Certaines régions ont créé des liens entre leurs structures d'immigration et leurs structures de coopération au développement.

² <http://www.integralocal.es>



Le Fonds a donc servi à une prise de conscience de la nécessité d'instituer des structures adéquates à l'échelon régional et local. Les relations entre l'administration régionale et l'administration locale restent néanmoins problématiques, les collectivités locales ayant notamment signalé au gouvernement national que 40% des fonds que les régions sont censées leur transmettre ne leur parviennent que partiellement et tardivement. Il semble y avoir, dans certains cas, un manque de transparence au niveau des procédures d'appel d'offres et de passation de marchés. Depuis quelques années, toutefois, les gouvernements régionaux recourent de plus en plus systématiquement à la publication d'appels à projets avant d'octroyer les fonds. De leur côté, les administrations régionales se plaignent de ce que les collectivités locales n'ont aucun plan d'action ou ne sont pas en mesure d'expliquer clairement leurs projets. Étant donné que ces collectivités locales obtiennent le financement de leurs projets de sources situées à des échelons différents, il arrive également qu'il y ait double emploi. Il en va parfois de même des actions menées par des ONG. Les collectivités locales se montrent cependant de plus en plus disposées à établir des plans d'intégration locale, et le Fonds les a aidées à mettre en place les structures adéquates. Il a également donné suite à la demande de formation exprimée par les autorités locales.

18

Enfin, en dépit des problèmes qu'elle pose, la coordination doit, de l'avis général, rester suffisamment flexible pour permettre des initiatives au niveau du terrain. L'action doit être la priorité, et la coordination, au travers des acteurs participant aux différents processus, doit suivre. La coordination. Un accord cadre entre le niveau fédéral et le niveau régional pourrait, en outre, s'avérer bénéfique pour la cohérence des politiques d'intégration à tous les échelons. Les pays de l'UE sans structure fédérale pourraient également tirer parti de certains éléments de la structure du Fonds espagnol en termes de coordination.

Intégration à l'échelon local

L'attitude de la société locale est déterminante pour la réussite de l'intégration et les pays pairs s'accordent à considérer que c'est à l'échelon local que se joue le succès — ou l'échec — des politiques dans ce domaine. Des critères de répartition très clairs doivent être fixés pour les programmes conjointement gérés par les autorités régionales et locales et par des ONG. Les réseaux locaux de coopération doivent être bien structurés et stables. Dans ce sens, les budgets annuels — plutôt que pluriannuels — ne sont pas le meilleur moyen de financer le travail



d'intégration. (Ce point, étroitement lié à la question de l'efficacité, est développé plus loin).

Tous les pays pairs adhèrent en outre à l'idée selon laquelle les femmes et la solidarité familiale sont des éléments clés du processus d'intégration des migrants — et des enfants en particulier — et que la priorité doit aller à l'éducation des enfants.

Il a également été souligné que les autorités devraient mettre l'accent sur les faits et chiffres positifs, tels que le nombre de mariages mixtes, les expériences réussies et le niveau de qualification de la seconde génération. Des actions dans ce sens devraient être développées à l'échelon local.

Efficacité

L'efficacité des programmes d'intégration exige un partenariat et un travail en réseau avec les ONG, étant entendu qu'un large consensus politique constitue un autre facteur probable de réussite et que la participation des immigrants eux-mêmes est une condition déterminante pour assurer l'efficacité des politiques adoptées. Les pays doivent veiller à développer des aptitudes interculturelles parmi les enseignants, les membres de la police et d'autres professions en interaction avec les migrants. Il faut éviter d'envisager les migrants en termes de « nous et eux » et encourager la participation de volontaires aux actions d'intégration.

Il est essentiel par ailleurs de disposer de structures et de fonds **stables**, plutôt que temporaires. Autrement dit, il faut des plans de financement pluriannuels de façon à permettre des investissements à l'appui de processus d'intégration de longue haleine. Les projets à court terme aboutissent rarement, car il ne se passe plus rien dès que le financement s'arrête. Il convient donc de prévoir un financement structuré à long terme qui s'inscrive dans la politique adoptée par la collectivité locale. En Espagne, le caractère pluriannuel de l'attribution des fonds confère **davantage de sécurité, de prévisibilité et de durabilité** du côté des bénéficiaires, mais les représentants du ministère espagnol du Travail et de l'Immigration ont bien insisté sur le fait que le Fonds se veut uniquement une structure de soutien. Les Communautés autonomes ont leurs propres plans et fonds d'intégration. Le Fonds du gouvernement central est destiné à soutenir ceux qui travaillent déjà dans ce domaine et à sensibiliser ceux — régions de plus petite taille surtout — qui n'ont pas encore été confrontés à la forte pression

de l'immigration, mais qui doivent commencer à agir. Le Fonds peut les aider à définir leurs besoins et ils pourront, sur cette base, mettre en place les équipes et institutions nécessaires au sein de leurs propres structures, et mobiliser leur propre financement. Les Communautés autonomes et les collectivités locales devraient commencer à prévoir des budgets pour ce type d'actions de promotion de l'intégration, mais la coordination de ces actions et la garantie de leur efficacité réclament le soutien du gouvernement central. L'avenir réserve donc encore d'importants défis.

Évaluation

L'évaluation de l'impact des programmes destinés aux migrants est une question importante pour tous les pays pairs, et plus particulièrement pour ceux où ces programmes sont relativement nouveaux. Il n'est guère aisé cependant de mesurer le résultat d'une politique. Dans le cas de l'Espagne, il existe des indicateurs mais le retour d'information à leur propos est très réduit, sans doute parce que les exigences en matière de données n'ont pas été suffisamment normalisées. De nombreuses avancées ont été accomplies en termes de coopération et d'information, mais le grand défi reste la qualité et la qualité des informations, ainsi que leur comparabilité. Certaines Communautés autonomes ont mis en place des équipes et structures permanentes qui se consacrent aux politiques d'intégration, ce qui a sensiblement amélioré les aspects techniques de la coopération.

Il n'en reste pas moins que, de l'avis général, des améliorations restent nécessaires au niveau des processus d'évaluation. Ce thème pourrait faire l'objet de futurs examens par les pairs et/ou d'autres échanges d'expériences au niveau européen, par exemple.





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

Fonds de soutien pour l'accueil, l'intégration et l'aide à l'éducation des immigrants

Pays hôte : **Espagne**

Pays pairs : **République tchèque, Allemagne, Grèce, Italie, Lettonie, Pays-Bas**

Dans la plupart des pays de l'UE, les migrants sont particulièrement vulnérables face au risque de pauvreté et à l'exclusion sociale. Selon les chiffres disponibles, ils ont ainsi en moyenne des taux d'emploi plus faibles et des taux de chômage plus élevés que les non-migrants ainsi que des taux d'abandon scolaire et de sans abri plus importants, ce qui engendre des niveaux de revenu significativement inférieurs et un dénuement plus important. Parallèlement à cela, les migrants sont considérés comme une source de travail de plus en plus importante étant donné la faible croissance démographique au sein de l'UE et une population en âge de travailler en déclin d'ici les prochaines années.

Les Etats Membres s'efforcent par conséquent d'élargir l'accès des migrants à l'emploi et à l'éducation et d'accroître leur participation dans la société de manière générale.

L'évaluation par les pairs organisée en Espagne présentera en détail le Fonds de soutien pour l'accueil et l'intégration des immigrants ainsi que pour une aide éducative, établi en 2005 et qui s'inscrit dans une stratégie plus large d'intégration des migrants dans la société. Il est géré par trois types d'autorités espagnoles — locales, régionales et nationales — collaborant ensemble, ce qui a facilité la création de réseaux et le partage des expériences tout en garantissant la coordination et la mise en œuvre transversale des politiques.