

## Introduction

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

*par*

Sylvain Giguère

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Un double problème de gouvernance**

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

### ***Une carence de l'action publique***

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

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

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

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

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

### **Un problème de coordination**

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

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

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

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

## **Interventions à l'échelle locale**

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

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

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

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

## **Unir les forces, élaborer les outils**

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

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

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

## **Assouplir les politiques publiques**

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

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



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

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

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

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

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

## Notes

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

**Bibliographie**

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

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

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

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

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

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



## À propos des auteurs

**Bob Birrell** est professeur de sociologie et directeur du *Centre for Population and Urban Research* de l'université de Monash, Australie. C'est l'un des éditeurs de la publication démographique trimestrielle *People and Place*. Il a fait partie de la commission d'experts ayant supervisé le programme d'immigration de travailleurs qualifiés en Australie en 2006. Il est titulaire d'un doctorat de l'université de Princeton.

**Jonathan Chaloff** est consultant en politique de l'immigration à Rome (Italie) pour le groupe de recherche sur l'immigration du Centre des études de politique internationale (CeSPI). Correspondant italien du SOPEMI de l'OCDE, il a travaillé sur l'immigration pour le groupe de réflexion italien du Censis et au sein du système italien d'accueil des réfugiés. Il a publié de nombreux articles et contributions sur l'immigration en Italie et coédité l'ouvrage intitulé *Scuole e Migrazioni* (Enseignement et immigration) (Carocci 2006).

**Mary P. Corcoran** est maître de conférence au département de sociologie de l'université nationale d'Irlande, à Maynooth. Elle a participé à plusieurs publications sur l'immigration et la sociologie urbaine et coédité *Uncertain Ireland* (Institute of Public Administration, 2006). Elle est l'auteur de *Irish Illegals: Transients Between Two Societies* (CT: Greenwood Press, 1993). Elle est diplômée de l'université de Dublin, de Trinity College et de Columbia University, New York et est membre indépendant du *National Economic and Social Forum* d'Irlande depuis 2004.

**Steve Fenton** est professeur de sociologie au *Centre for the Study of Ethnicity and Citizenship*, et à l'*Institute for Public Affairs* de l'université de Bristol. Il a publié de nombreux ouvrages dans le domaine de l'ethnicité, notamment *Ethnicity* (Polity Press, 2003). Il s'est intéressé plus récemment aux jeunes adultes sur le marché du travail et est co-auteur d'un article sur la « mobilité professionnelle » dans la revue *Work Employment and Society* (juin 2006). Il collabore également à un programme du Leverhulme Trust sur l'identité nationale, les classes et les rancœurs sociales.

**Francesca Froy** est analyste de politiques au sein du Programme d'action de coopération concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local (LEED) de l'OCDE. Avant de rejoindre le Programme LEED en 2005, elle travaillait dans le domaine de la politique de

développement local au niveau européen où elle a organisé un séminaire à Berlin sur l'intégration des immigrés dans les grandes métropoles dans le cadre du programme IDELE (Identification, diffusion et échange de bonnes pratiques en matière de développement local de l'emploi et de promotion d'une meilleure gouvernance) de la Commission européenne. Elle a travaillé auparavant pour une municipalité du Royaume-Uni, élaborant des projets de création d'emplois au niveau local en rapport avec le logement social. Elle est anthropologue diplômée de University College, à Londres.

**Sylvain Giguère** est chef adjoint, Développement économique et création d'emplois (LEED), à l'OCDE. Économiste canadien, il est entré à l'OCDE en 1995 et a lancé un programme de recherche appliquée sur la gouvernance et l'emploi, traitant des questions de décentralisation, de partenariat et de coordination des politiques dans des domaines allant du marché du travail et des compétences au développement économique. Il coordonne le programme de travail LEED, supervise les sessions du Comité de direction LEED et dirige le Forum de l'OCDE sur les partenariats et la gouvernance locale. Il a étudié à l'Université du Québec à Montréal, à Queen's University (Kingston, Ont.) et à l'Université Paris I (Sorbonne) où il a obtenu un doctorat en sciences économiques.

**Anne Green** est chercheur principal à l'*Institute for Employment Research* de l'université de Warwick, au Royaume-Uni, où elle réalise des études à la demande du gouvernement britannique, de l'*Economic and Social Research Council* et de la Commission européenne, sur les aspects spatiaux des évolutions économiques, sociales et démographiques, les politiques du marché du travail, l'exclusion sociale et les migrations, ainsi que l'aménagement urbain, rural et régional. Elle est membre de la *Royal Geographical Society*, de la *Royal Society of Arts* et de la *Regional Studies Association*.

**Elizabeth McIsaac** est actuellement directrice des politiques de la *Maytree Foundation*, fondation caritative privée canadienne. Elle était auparavant directrice des opérations du *Toronto Region Immigrant Employment Council*, un projet organisé par la fondation. Avant de rejoindre la *Maytree Foundation* en 2001, elle était directrice exécutive de l'*Association of International Physicians and Surgeons of Ontario*. Elle est titulaire d'un master de sociologie de l'éducation de l'université de Toronto.

## Table des matières

<b>Synthèse</b> .....	11
<i>Introduction. L'intégration des immigrés : trouver le bon dosage de politiques pour résoudre un problème de gouvernance</i>	
<i>par Sylvain Giguère</i> .....	21
L'un des problèmes les plus critiques pour nos sociétés actuelles. . .	22
Un double problème de gouvernance .....	24
Interventions à l'échelle locale. ....	26
Unir les forces, élaborer les outils .....	27
Assouplir les politiques publiques. ....	28
Notes .....	30
Bibliographie .....	31
<b>Chapitre 1. De l'immigration à l'intégration : comparaison entre les pratiques locales</b>	
<i>par Francesca Froy</i> .....	33
Introduction .....	34
Intervenants stratégiques à l'échelon local .....	41
Les instruments utilisés .....	58
Problèmes de gouvernance. ....	70
Conclusions et recommandations .....	93
Notes .....	104
Bibliographie .....	106
<b>Chapitre 2. L'intégration des immigrés au Canada : tenir compte de la diversité des compétences</b>	
<i>par Bob Birrell et Elisabeth McLissac</i> .....	109
Le contexte canadien. ....	110
Des programmes locaux représentatifs .....	121
Étude de cas: Montréal (Québec) .....	121
Étude de cas: Toronto (Ontario) .....	129
Étude de cas: Winnipeg (Manitoba) .....	137
Analyse .....	144
Conclusions et pistes de réflexion .....	150
Notes .....	154
Bibliographie .....	155

<b>Chapitre 3. Répondre aux besoins des immigrés en Italie en innovant en matière d'offre de services</b>	
<i>par Jonathan Chaloff</i> . . . . .	157
Introduction . . . . .	158
Tendances migratoires générales : conditions économiques et législation . . . . .	159
Initiatives locales : répondre aux problèmes d'intégration . . . . .	170
Conclusions et pistes de réflexion . . . . .	199
Notes . . . . .	202
Bibliographie . . . . .	203
<b>Chapitre 4. Le parcours vers l'emploi des réfugiés : exposé des stratégies locales appliquées à Londres</b>	
<i>par Anne E. Green</i> . . . . .	205
Introduction . . . . .	206
Les immigrés et les réfugiés sur les marchés du travail britannique et londonien . . . . .	219
Initiatives locales : répondre aux problèmes d'intégration des réfugiés . . . . .	227
Conclusions et pistes de réflexion . . . . .	247
Notes . . . . .	254
Bibliographie . . . . .	258
<b>Chapitre 5. Les réponses locales apportées à un nouveau problème : l'intégration des immigrés en Espagne</b>	
<i>par Mary P. Corcoran</i> . . . . .	261
Marché du travail et contexte de l'immigration en Espagne . . . . .	262
Contexte gouvernemental . . . . .	269
Initiatives locales : relever les défis de l'intégration . . . . .	277
Conclusions et pistes de réflexion . . . . .	299
Notes . . . . .	305
Bibliographie . . . . .	306
<b>Chapitre 6. Regards sur l'intégration des jeunes immigrés en Suisse</b>	
<i>by Steve Fenton</i> . . . . .	309
Cadre d'action . . . . .	310
Initiatives locales destinées à soutenir l'intégration des jeunes au marché du travail . . . . .	321
Leçons à tirer des initiatives locales . . . . .	335
Conclusions et pistes de réflexion . . . . .	341
Notes . . . . .	344
Bibliographie . . . . .	345
<b>À propos des auteurs</b> . . . . .	349



**Encadrés**

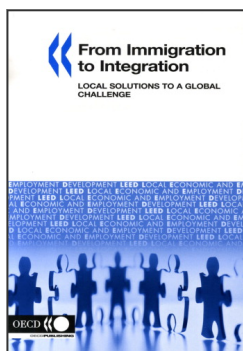
1.1.	Mesures utiles des autorités locales . . . . .	45
2.1.	Les programmes de formation relais au Québec. . . . .	126
2.2.	Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (PRIIME). . . . .	128
2.3.	Programmes de formation relais financés par le ministère des Affaires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

**Tableaux**

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

**Graphiques**

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



Extrait de :  
**From Immigration to Integration**  
Local Solutions to a Global Challenge

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/9789264028968-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

Giguère, Sylvain (2007), « Introduction. L'intégration des immigrés : trouver le bon dosage de politiques pour résoudre un problème de gouvernance », dans OCDE, *From Immigration to Integration : Local Solutions to a Global Challenge*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264028982-3-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).